



Beschaffungsprüfung

Bundesamt für Energie

05. November 2014

Das Wesentliche in Kürze

Für die vielfältigen Aufgaben in den Bereichen Energieversorgung, Sicherheit, Energienutzung und Energieforschung werden durch das Bundesamt für Energie (BFE) verschiedenste Dienstleistungen am Markt eingekauft.

Gestützt auf Artikel 5 des Finanzkontrollgesetzes (FKG) prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) einige vom BFE getätigte Beschaffungen nach den Kriterien der Rechtmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit. Prüfungsziel ist eine Beurteilung des Beschaffungswesens bezüglich der Bedürfniserfüllung.

Das BFE hat bereits vor den Prüfungen der EFK erkannt, dass das Beschaffungswesen verbessert werden muss und leitete Massnahmen ein (Pflege der Verträge im Vertragsmanagement Bund, das Führen eines Laufzettels für Beschaffungsgeschäfte, verstärkte beschaffungsrechtliche Beratung). Die EFK begrüsst diese Massnahmen.

Im BFE wird keine mittel- oder langfristige Beschaffungsplanung gemacht. Die fachlichen Basisdokumente wie beispielsweise „Energie Schweiz 2013-2020, Detailkonzept Juli 2013“ wären vorhanden. Die Planung für das Folgejahr wird jeweils erst im Herbst vorgenommen. Dieses Vorgehen hat neben dem Vorteil, dass die Projekte sehr konkret umrissen werden können, auch sehr gewichtige Nachteile. Zu nennen sind insbesondere die fehlende Gesamtsicht und die mangelnde Vorlaufzeit für die Durchführung eines korrekten Beschaffungsverfahrens. Aus der für die Stichprobenauswahl verwendeten Datenbasis geht hervor, dass über 90 Prozent der Vergaben freihändig erfolgten. Die vom Gesetz verlangten Berichte zur freihändigen Vergabe sind nicht vorhanden oder ungenügend. Die EFK empfiehlt dem BFE eine Beschaffungsplanung aufzubauen. Zudem sollen freihändige Vergaben auf ein Minimum reduziert werden. Die erforderlichen Begründungen sind zu dokumentieren und bei Vergaben ohne Wettbewerb über einer Million soll ein Einsichtsrecht in die Kalkulation vereinbart werden.

Die Verträge wurden in den meisten Fällen erst nach Beginn der Laufzeit unterzeichnet. Die allgemeinen Geschäftsbedingungen der Anbieter werden nicht konsequent wegbedungen und Urheberrechtsfragen wurden rechtlich ungenügend geregelt, was die wettbewerbliche Beschaffung von Folgeaufträgen verhindert. Die Beschreibung der erwarteten Leistungen fehlt bei vielen Verträgen und ist durch einen Verweis auf die Offerte des Auftragnehmers ersetzt. Die EFK hat entsprechende Verbesserungen in der Vertragsbewirtschaftung empfohlen.

In einigen Verträgen wurden sehr gute Verknüpfungen zwischen dem Zahlungsplan und der auf die Projektstruktur abgestützten Leistungsbeschreibung vereinbart. Zudem erfolgt mehrheitlich eine enge (fachliche und inhaltliche) Begleitung der Geschäfte durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BFE. In den Interviews wurde eine hohe Dossierkenntnis festgestellt.

Audit des achats Office fédéral de l'énergie

L'essentiel en bref

L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) achète diverses prestations de service pour les tâches à exécuter dans les domaines suivants: approvisionnement énergétique, sécurité, utilisation de l'énergie et recherche énergétique.

En vertu de l'art. 5 de la loi sur le Contrôle des finances (LCF), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné certains achats effectués par l'OFEN selon les critères de la légalité et de l'efficacité. Ces examens ont pour but de vérifier si les achats répondent aux besoins.

Avant les examens réalisés par le CDF, l'OFEN avait constaté qu'il était nécessaire d'améliorer les procédures d'achats et pris des mesures à cet effet (suivi des contrats au moyen de la gestion des contrats de la Confédération, mise en place d'un document d'accompagnement pour les achats, renforcement du conseil en matière de droit des marchés publics). Le CDF approuve ces mesures.

L'OFEN ne planifie pas ses achats à moyen ou long terme. Les documents de base spécifiques tels que «SuisseEnergie 2013-2020, concept détaillé de juillet 2013» sont pourtant disponibles. La planification pour l'année suivante n'est réalisée qu'en automne. Cette procédure présente l'avantage de permettre de définir très concrètement les projets, mais elle comporte aussi de sérieux inconvénients. Parmi ces derniers, on peut notamment mentionner l'absence de vision d'ensemble et le manque de temps pour l'exécution d'une procédure d'acquisition correcte. L'échantillon de la banque de données utilisée qui a été examiné montre que plus de 90 % des achats ont été adjugés de gré à gré. Les rapports exigés par la loi en ce qui concerne les adjudications de gré à gré ne sont pas disponibles ou sont insuffisants. Le CDF recommande à l'OFEN de mettre en place une planification de ses achats. Par ailleurs, les adjudications de gré à gré doivent être réduites au minimum. Les motifs requis doivent être documentés et un droit de regard sur le calcul du prix doit être convenu en cas d'adjudication sans libre concurrence dont la valeur atteint plus d'un million de francs.

Dans la plupart des cas, les contrats n'ont été signés qu'après le début du contrat. Les conditions générales du soumissionnaire ne sont pas appliquées systématiquement et les questions de droit d'auteur n'ont pas été suffisamment réglées juridiquement, ce qui empêche la mise au concours publique des mandats subséquents. La description des prestations attendues manque dans plusieurs contrats dans lesquels elle est remplacée par un renvoi à l'offre du mandataire. Le CDF a émis des recommandations pour améliorer la gestion des contrats.

Dans certains contrats, de très bons liens ont été créés entre le plan de paiement et la description des prestations fondée sur la structure du projet. En outre, dans la plupart des cas, les dossiers ont été suivis de près (du point de vue de la technique et du contenu) par les collaborateurs de l'OFEN. Une grande connaissance des dossiers a été constatée lors des entretiens.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|------------------|---|-----------|
| 1 | Auftrag und Vorgehen | 5 |
| 1.1 | Ausgangslage | 5 |
| 1.2 | Prüfungsziel und –fragen | 5 |
| 1.3 | Prüfungsumfang und -grundsätze | 5 |
| 1.4 | Unterlagen und Auskunftserteilung | 6 |
| 2 | Beschaffungswesen des BFE und Prüfungen der EFK | 6 |
| 2.1 | Arbeiten zur Optimierung des Beschaffungswesens sind im BFE im Gang | 6 |
| 2.2 | Die EFK prüfte die Beschaffungsprozesse vorgängig (Bericht 14254) | 6 |
| 3 | Eine Beschaffungsplanung fehlt derzeit | 7 |
| 4 | Die Abgrenzung zwischen Beschaffung und Beitragsleistung ist schwierig | 8 |
| 5 | Die Verträge und Vertragsvorlagen weisen Mängel auf | 11 |
| 6 | Weitere Aspekte, welche bei der Optimierung des Beschaffungswesens berücksichtigt werden sollten | 13 |
| 7 | Schlussbesprechung | 14 |
| Anhang 1: | Rechtsgrundlagen | 15 |
| Anhang 2: | Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen der EFK | 15 |

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Das Bundesamt für Energie (BFE) ist das Kompetenzzentrum für Fragen der Energieversorgung und der Energienutzung im Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). Für die vielfältigen Aufgaben in den Bereichen Energieversorgung, Sicherheit, Energienutzung und Energieforschung werden durch das BFE verschiedenste Dienstleistungen am Markt eingekauft.

Gestützt auf Artikel 5 des Finanzkontrollgesetzes (FKG) prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle einige vom BFE getätigte Beschaffungen nach den Kriterien der Rechtmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit. Die Ordnungsmässigkeit wurde schweremässig in der vorgelagerten Prüfung 14254 „Internes Kontrollsystem im Beschaffungsprozess“ geprüft.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Prüfungsziel ist eine Beurteilung des Beschaffungswesens bezüglich der Bedürfniserfüllung.

Folgende Prüffragen sind zu beantworten:

- Werden die Bedürfnisse vor der Beschaffung klar erfasst und festgeschrieben?
- Werden wo möglich die Verträge in Form von Werkverträgen an Stelle von Aufträgen mit Stundentarif abgefasst?
- Wird bei der Beschaffung dem Aspekt des wirtschaftlich günstigsten Anbieters genügend Rechnung getragen?
- Sind die Beschaffungsprozesse für alle Beschaffungen im Amt einheitlich geregelt?
- Erfolgt nach Abschluss der Leistungen eine Erfolgskontrolle?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Gabriela Carrapa, Hans-Rudolf Michel und Peter König (Revisionsleiter) zwischen Mitte August bis Mitte September 2014 durchgeführt. Sie bezog sich auf Beschaffungsgeschäfte der Jahre 2013 und 2014. Sofern für das Verständnis und Gesamtbild nötig, wurden aber auch ältere Verträge und Unterlagen geprüft.

Die Prüfung fand ausschliesslich im BFE in Ittigen statt.

Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf unterschiedliche stichprobenweise durchgeführte Prüfungen von ausgewählten Beschaffungen. Aus über tausend Verträgen der Jahre 2013 und 2014 wurden rund 80 Verträge ausgewählt. Diese betreffen verschiedene Themengebiete und Einheiten des BFE. Es handelt sich in allen Fällen um die Beschaffung von Dienstleistungen. Die Beschaffung von Sachgütern ist im BFE wertmässig gering und wurde daher aus Wesentlichkeitsüberlegungen nicht geprüft. Die Festlegung dieser Stichproben basiert auf dem Prinzip der Wesentlichkeit und auf Risikoüberlegungen zu den in die Prüfung einbezogenen Bereichen der Geschäftstätigkeit. Es handelt sich also nicht in allen Fällen um repräsentative Stichproben.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK kompetent erteilt. Die von der EFK verlangten Unterlagen standen vollständig, uneingeschränkt und zeitgerecht zur Verfügung.

2 Beschaffungswesen des BFE und Prüfungen der EFK

2.1 Arbeiten zur Optimierung des Beschaffungswesens sind im BFE im Gang

Das BFE hat bereits vor den Prüfungen der EFK erkannt, dass das Beschaffungswesen verbessert werden muss und leitete Massnahmen ein. Erkennbar sind beispielsweise die lückenlose Pflege der Verträge im Vertragsmanagement Bund, das konsequente Führen eines Laufzettels für Beschaffungsgeschäfte und vorhandene Vertragsvorlagen. Daneben wurde die beschaffungsrechtliche Beratung verstärkt. Eine Mitarbeiterin des Rechtsdienstes und Mitarbeitende des Finanzdienstes besuchten den vom Bundesamt für Bauten und Logistik angebotenen Beschaffungskurs. Aufgrund der geprüften Geschäfte konnte die EFK zudem feststellen, dass die Beschaffungskompetenzen der zentralen Beschaffungsstellen des Bundes (Anhang 1 der Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB)) durch das BFE respektiert werden.

Die EFK begrüsst diese Massnahmen. Der eingeschlagene Weg sollte nun konsequent weiterverfolgt werden und die nachfolgenden Hinweise und insbesondere die Empfehlungen der EFK sollte an geeigneter Stelle durch das BFE aufgenommen werden.

2.2 Die EFK prüfte die Beschaffungsprozesse vorgängig (Bericht 14254)

Die EFK prüfte die Beschaffungsprozesse und das entsprechende Interne Kontrollsystem des BFE von Ende Juni bis Mitte Juli 2014. Die Prüfung war als Zwischenrevision Staatsrechnung ausgestaltet, der Fokus lag somit bei der Ordnungsmässigkeit. Die im Bericht zu dieser Prüfung (1.14254.805.00291.02) beschriebenen Feststellungen und Empfehlungen werden mit den ab Kapitel 3 beschriebenen Ergebnissen bestätigt:

- Empfehlung 1, regt das Aufsetzen der Prozesse ab Erkennen des Beschaffungsbedarfes an. Zu diesem Prozess gehört auch der Entscheid, ob überhaupt ein Beschaffungsgeschäft vorliegt. Die Notwendigkeit der Umsetzung dieser Empfehlung konnte in zahlreichen der geprüften Geschäften nachgewiesen werden. Hierzu ist insbesondere das Kapitel 4 des vorliegenden Berichtes zu beachten.
- Die Empfehlung 2 regt einen verbesserten Nachweis der erbrachten und fakturierten Leistung an. Das Kapitel 7 dieses Berichtes widmet sich vertieft dieser Thematik.
- Die Empfehlung 3 regt ein Auffrischen der Unabhängigkeitserklärungen der mit Beschaffungen beauftragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an. Dieses Thema wird im vorliegenden Bericht nicht mehr vertieft.

3 Eine Beschaffungsplanung fehlt derzeit

Als fachliche Grundlagen der Beschaffungen im BFE dienen insbesondere das Energiegesetz (EnG) und die Energieverordnung (EnV). Mit dem Dokument „EnergieSchweiz 2013 – 2020, Detailkonzept Juli 2013“ (Detailkonzept), welches vom Bundesrat verabschiedet wurde, liegt eine weitere wichtige fachliche Grundlage der Beschaffungen vor.

Die EFK musste feststellen, dass bisher keine mittel- oder gar langfristige Beschaffungsplanung auf Basis dieser fachlichen Grundlagen aufgebaut wurde. In der Praxis werden heute die Planungen für das kommende Jahr im Spätsommer oder Herbst des Vorjahres gemacht, bzw. verabschiedet.

Dieses Vorgehen hat neben dem Vorteil, dass die Projekte sehr konkret umrissen werden können, aber in Bezug auf Beschaffungen und deren Finanzierung auch sehr gewichtige Nachteile:

- Durch die Sicht auf Jahresprojekte geht die Gesamtsicht auf zusammenhängende, über mehrere Jahre dauernde Geschäfte verloren. Dies führt dazu, dass nur der Wert des jährlichen Auftrages erkannt wird. Dieser liegt dann meist unter dem Schwellenwert und der Auftrag wird freihändig vergeben. Ein solches Vorgehen kann als Verstoss gegen das im Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) in Artikel 7 festgehaltene Verbot der Aufteilung von Aufträgen gewertet werden. Die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) gibt in den Artikeln 14 und 15 weitere Vorgaben zur Berechnung des massgebenden Auftragswertes. In der Praxis wird der Gesamtauftragswert bei zusammenhängenden Geschäften gestützt auf Art. 15 Abs. 1 Bst. b VöB über vier Jahre berechnet. Aus den geprüften Geschäften sei hierzu exemplarisch die Beschaffung von Dienstleistungen zum Erstellen der Zeitschrift „energeia“ erwähnt. Der kumulierte Auftragswert der Jahre 2010 – 2013 beträgt über 253'000 Franken. Auch wenn die Mehrwertsteuer berücksichtigt wird, überschreitet dieser Auftragswert den Schwellenwert.
- Das korrekte Durchführen eines Ausschreibungsverfahrens nach BöB braucht viel Zeit. Sollte eine Leistung ab Beginn des Folgejahres zur Verfügung stehen, reicht der Zeitraum zwischen Planungssitzung und Lieferbeginn kaum für ein korrektes offenes oder selektives Beschaffungsverfahren aus. Auch für andere Verfahren ist die zur Verfügung stehende Zeit teilweise zu knapp. Folge davon sind Verträge, welche nach Beginn der Laufzeit unterzeichnet werden. Diese stellen eine latente Rechtsunsicherheit dar. Bis auf ganz wenige Ausnahmen wurden alle geprüften Verträge erst nach Beginn der Laufzeit unterzeichnet.
- Die Finanzplanung und Budgetierung für das Folgejahr müssen im Sommer im Finanzsystem erfasst sein. Es geht dabei um die Aufteilung auf entsprechende Kredite, insbesondere die Frage ob Eigenaufwands- oder Transferkredit. Eine spätere Korrektur dieser Struktur ist zwar möglich, verursacht aber viel Aufwand. In diesem Zusammenhang steht auch die Frage der Behandlung eines Geschäftes als Beitrag (Bemessung und Ablauf gemäss EnG und EnV, bzw. Subventionsgesetz SuG), oder als Beschaffung (Vorgehen gemäss BöB und VöB). Während Beiträge gemäss Handbuch für die Haushalt- und Rechnungsführung in der Bundesverwaltung der Eidgenössischen Finanzverwaltung ausschliesslich über Transferkredite zu leisten sind, stellen Beschaffungen klassischen Eigenaufwand dar. Diese Problematik wird in Kapitel 4 vertieft behandelt.
- Aus der Jahresplanung ergeben sich praktisch ausschliesslich jährliche Verträge. Der Vorteil der kurzfristigen Bindung wird durch den erheblichen Verwaltungsaufwand für Ab-

schluss und Überwachung, durch das Risiko des Verstosses gegen das Beschaffungsrecht (Stückelung) und durch eine höhere (Finanz-) Planungsunsicherheit bei BFE und den Vertragspartnern aufgehoben.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt, eine Beschaffungsplanung (mit Einbezug der Beiträge nach EnG, bzw. SuG) aufzubauen. Diese sollte unter anderem die aus der Umsetzung des Detailkonzepts Energie-Schweiz hervorgehenden Bedürfnisse über mehrere Jahre abbilden und das rechtzeitige Auslösen von korrekten Beschaffungsverfahren gewährleisten. Die Ergebnisse der Beschaffungsplanung sollen in die Finanzplanung einfließen.

Stellungnahme des BFE:

Das BFE ist sich der Notwendigkeit des Aufbaus einer Beschaffungsplanung bewusst, welche eine grössere Sicherheit und Nachvollziehbarkeit in der Beschaffung darstellt. Eine Verknüpfung der Beschaffungsplanung und Finanzplanung ist erstrebenswert. Im Rahmen des Aufbaus des NFB sind in den Abteilungsplanungssitzungen, im Beisein der Leiterin Betriebswirtschaft und Organisation, bereits erste Schritte in Richtung Abstimmung gemacht worden. Es ist geplant, mit einer 2-Jahres-Sicht insbesondere die grossen Vorhaben, welche einen Gesamtwert über der WTO-Grenze haben, frühzeitig zu bestimmen, damit das Vorhaben rechtzeitig ausgelöst werden kann. Da jedoch die definitive Bewilligung des Voranschlags jeweils erst in der Dezembersession erfolgt, wird das Aufeinander abstimmen der Prozesse immer mit einer gewissen Unsicherheit behaftet sein.

4 Die Abgrenzung zwischen Beschaffung und Beitragsleistung ist schwierig

Zahlreiche der geprüften Beschaffungsgeschäfte können aus Sicht der EFK nicht als solche und somit dem Beschaffungsrecht unterliegend gewertet werden. Die EFK erkannte aus den geprüften Stichproben folgende Problemkreise:

- Entschädigungen an das Gemeinwesen für Bundesaufgaben sind gemäss Handbuch für die Haushalt- und Rechnungsführung in der Bundesverwaltung der EFV (Kapitel 6.4.2) als Beitragsleistungen im Transferaufwand zu betrachten. Die Verträge mit den Kantonen zur Abgeltung ihrer Aufwände in Zusammenhang mit dem geologischen Tiefenlagern sind daher kein Beschaffungsgeschäft. Für diese Betrachtung spricht letztendlich auch der fehlende Markt, welcher für eine öffentliche Beschaffung vorhanden sein muss.
- Forschungsbeiträge (Teilfinanzierungen) auf Gesuch hin wertet die EFK ebenfalls nicht als Beschaffungsgeschäfte. Neben dem Aspekt des fehlenden Beschaffungsmarktes (kein Anbieter sondern Gesuchsteller) spricht auch der Aspekt der teilweisen Finanzierung ausserhalb der öffentlichen Hand dagegen. Diese Geschäfte unterliegen aus Sicht der EFK dem Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG) und den entsprechenden Bestimmungen des EnG bzw. der EnV.
Davon abzugrenzen sind Forschungsaufträge die durch das BFE im Rahmen seines gesetzlichen Auftrages vergeben, und auch vollumfänglich durch das BFE finanziert werden.

Als Beispiel dafür sei der Auftrag an die Versuchsanstalt für Wasserbau, Hydrologie und Glaziologie in Zusammenhang mit der Aufsicht über die Talsperren genannt.

- Die (Teil-) Finanzierungen von Information und Beratung durch Vereine und Verbände (bzw. deren Geschäftsstellen) im Bereich erneuerbare Energien werden von der EFK als Beitragsleistung betrachtet. Insbesondere der Aspekt der Teilfinanzierung spricht gegen eine Unterstellung unter das Beschaffungsrecht. Beispiele für diese Geschäfte sind die suisse eole, swissolar, geothermie etc.

Die an diese Verbände oder Vereine vergebenen Projektaufträge (z.B. Erstellen Fachpublikation MINERGIE) sind hingegen in aller Regel als Beschaffungen zu betrachten. Entsprechend ist auch von einem vorhandenen Angebotsmarkt auszugehen.

Die EFK erkennt in diesem Bereich einigen Handlungsbedarf. Einerseits fehlen praxistaugliche Hilfsmittel für die Beurteilung, andererseits müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hier besser informiert und geschult werden. Dass Lücken bestehen, zeigt ein vorgefundener Fall, in welchem eine Beitragsverfügung gestützt auf Art. 10 EnG und Art. 12 EnV erlassen, im Vertragsmanagement Bund als Beschaffung erfasst und im Laufblatt mit freihändiger Beschaffung gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. c begründet wurde.

Die Handhabung dieser Abgrenzung sollte innerhalb des UVEK, insbesondere mit dem BAFU abgesprochen werden. Die EFK stellte fest, dass einige dieser Verbände auch Mittel aus anderen Verwaltungseinheiten des Bundes erhalten. Es konnten jedoch – dank der regelmässigen Absprachen – keine Mehrfachbeiträge festgestellt werden.

Eine Abkehr von der Betrachtung dieser Geschäfte als Beschaffung hat einerseits Konsequenzen auf die Kreditstruktur des BFE. Diese muss rechtzeitig beachtet und geplant werden. Andererseits gilt es zu beachten, dass Beiträge und Finanzhilfen gemäss EnG in der Regel 40 bzw. maximal 60 Prozent der anrechenbaren Kosten nicht überschreiten dürfen. Die Leistungen des BFE können somit geringer als bisher ausfallen.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt für Geschäfte mit potenziellem Beitragscharakter (insbesondere Gemeinwesen, Forschungsbeiträge und Beiträge an Verbände oder Vereine) Umsetzungsrichtlinien zu den gesetzlichen Grundlagen zu erarbeiten. Diese sind in geeigneter Weise den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu kommunizieren. Höchste Sicherheit wird durch einen von kompetenter Stelle getroffenen Verfahrensentscheid (siehe Empfehlung 1 des Berichtes 1.14254.805.00291.02) erreicht.

Stellungnahme des BFE:

Die Umsetzung dieser Empfehlung wird mit dem bereits gestarteten Vorhaben zur Ausgestaltung einer allgemein gültigen Weisung angegangen. Freihändige Vergaben; die Ausnahme stellt die Regel dar

Die für die Stichprobenauswahl verwendete Datenbasis (Beschaffungsverträge 2013 bis Juni 2014 aus Vertragsmanagement Bund) umfasst 1045 Verträge. Eine Selektion nach dem Kriterium „Beschaffungsverfahren“ ergibt für freihändige Vergaben 959 Verträge, davon 47 über dem Schwellenwert. Somit wurden über 90 Prozent der Vergaben freihändig getätigt. Dieser Anteil erscheint der EFK auch unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Energiesektors als zu hoch.

Das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen definiert im Zweckartikel vier Ziele:

- Transparenz
- Wettbewerb
- Wirtschaftlichkeit
- Gleichbehandlung der Anbieter

Durch die mehrheitlich freihändige Vergabepaxis werden diese Ziele im BFE teilweise nicht erreicht.

Folgende Gründe konnte die EFK für die mehrheitliche freihändige Vergabe ausmachen:

Das Problem der mangelnden Gesamtsicht über das jeweilige Geschäft als Ganzes und der daraus resultierenden Aufteilung der Aufträge (Wert des Einzelauftrage bleibt unter 150'000 Franken und kann daher freihändig vergeben werden) wurde oben bereits dargelegt.

Daneben wird die freihändige Vergabe meist mit Artikel 13 Abs. 1 Bst c VöB begründet: „Aufgrund der technischen oder künstlerischen Besonderheiten des Auftrages oder aus Gründen des Schutzes geistigen Eigentums kommt nur ein Anbieter oder eine Anbieterin in Frage, und es gibt keine angemessene Alternative.“

In einigen Fällen lag tatsächlich eine Urheberrechtsproblematik vor. Siehe dazu auch Kapitel 6 dieses Berichts. In anderen Fällen entstand durch das jahrelange Vergeben von Aufträgen an den gleichen Beauftragten an dieser Stelle eine Konzentration von Fachkompetenz (Monopolstellung). In weiteren Fällen erfolgt die Beschaffung ausschliesslich wegen der Akzeptanz der beauftragten Stelle in der Fachwelt (Publikationen durch die Verbände). Weitere freihändige Vergaben, welche mit dem oben erwähnten Ausnahmerecht begründet wurden, beruhen aus Sicht der EFK aus einem reinen Gewohnheitsrecht und sind sachlich nicht gerechtfertigt.

Die EFK geht auch im Umfeld des BFE von einem – wenn in gewissen Bereichen auch kleinen – Angebotsmarkt aus. Entsprechend müssen die Grundsätze von Wettbewerb und Gleichbehandlung der (potenziellen) Anbieter auch beachtet werden. Durch eine grösstmögliche Nutzung des Wettbewerbs wird dann auch die Zielerreichung für Transparenz und Wirtschaftlichkeit zumindest verbessert.

Die Transparenz bezüglich der freihändigen Vergaben wird auch dadurch eingeschränkt, weil ein Bericht zur freihändigen Vergabe, wie dieser in Artikel 13 Abs. 2 VöB verlangt wird, nur in ganz wenigen Fällen erstellt wurde. In der aktuellen Praxis des BFE wird dieser Bericht auf dem Laufblatt erstellt. Die EFK beurteilt aber die Rückseite des „Laufblattes“ als ungenügend und sogar kontraproduktiv, da mit dem Setzen eines Kreuzchens die freihändige Vergabe vermeintlich legitimiert wird.

Eine Verbesserung der Situation kann durch folgende Massnahmen erreicht werden:

1. Verbesserte Planung auch auf mittlere Sicht. Wie lange wird diese Dienstleistung noch gebraucht? Besteht eine Möglichkeit für eine Ablösung oder ein Neuaufsetzen mit einem anderen Lieferanten etc.? Kann die Spezifikation so angepasst werden, dass Marktangebote möglich sind?
2. Wenn immer möglich ein Ausschreibungsverfahren oder eine Einladungsverfahren durchführen.

3. Sollten trotzdem freihändige Vergaben notwendig sein, sind diese ab einem durch das BFE selber zu definierenden Betrag zwingend durch den Rechtsdienst prüfen zu lassen. Der Rechtsdienst hat eine Empfehlung zuhanden der Freigabestelle abzugeben.
4. Die freihändigen Vergaben sind korrekt in einem Bericht (z.B. Vorlage BBL) zu begründen.
5. Bei grossen freihändigen Vergaben insbesondere bei einer vorgesehenen Publikation in simap ist der Rechtsdienst des BBL beizuziehen.
6. Bei freihändigen Vergaben von über einer Million Franken und fehlendem Wettbewerb ist ein Einsichtsrecht in die Kalkulation zu vereinbaren (Artikel 5 Abs. 1 VöB).

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt, freihändige Vergaben im BFE restriktiver zu handhaben. Insbesondere die Prüfung von freihändigen Vergaben mit höherem Auftragswert durch den Rechtsdienst und das korrekte Erstellen der gesetzlich erforderlichen Vergabeberichte sollten rasch umgesetzt werden. Bei freihändigen Vergaben über einer Million Franken ist das Einsichtsrecht in die Kalkulation vertraglich zu vereinbaren.

Stellungnahme des BFE:
siehe Stellungnahme zu Empfehlung 2

5 Die Verträge und Vertragsvorlagen weisen Mängel auf

Der offensichtlichste und häufigste Mangel, welchen die EFK feststellte, betrifft den bereits erwähnten Abschluss der Verträge nach Beginn der Laufzeit. Diese Differenz liegt meist unter 50 Tagen, kann aber auch einige Monate umfassen. In einigen wenigen Fällen wurde zudem eine Klausel eingefügt, welche Zahlungen für Leistungen vor Beginn der Laufzeit ermöglicht.

Verträge, welche Beitragsleistungen enthalten (welche gemäss obigen Ausführungen künftig nicht mehr als Beschaffung zu behandeln sind), enthalten oftmals eine Bestimmung welche die Reduktion des Bundesbeitrages bei höheren Eigenmitteln der Beauftragten vorsieht. Diese Bestimmung ist ohne Anzeige- oder Nachweispflicht der Beauftragten, beziehungsweise ohne vereinbartes Einsichtsrecht des BFE in die Buchhaltung wirkungslos.

Ein weiterer häufiger Mangel betrifft die Umschreibung des Vertragsobjektes, bzw. der Lieferobjekte. Zu oft wird lediglich auf die Offerte des Lieferanten verwiesen. Insbesondere für die Lieferkontrolle und die darauf gestützten Zahlungen wären aber genaue Angaben sehr hilfreich. Siehe dazu auch das folgende Kapitel 7.

Lediglich in einem Fall musste die EFK feststellen, dass (branchenübliche) Vorauszahlungen möglich sind. Es handelt sich dabei um Leistungen an die Medienagentur, welche wiederum die von ihr direkt beauftragten Medien bezahlt. Durch diese Vertragsstruktur besteht ein finanzielles Verlustrisiko bei einer allfälligen Zahlungsunfähigkeit der Medienagentur.

Folgeschwer ist hingegen das nicht explizite Wegbedingen der AGB des Beauftragten in praktisch allen Verträgen. Wohl wird auf die Anwendbarkeit der AGB des Bundes verwiesen. Diese sind im Übrigen allen Verträgen korrekt beigelegt worden. Insbesondere aber Urheberrechtsfragen sind dadurch nicht eindeutig geklärt. Am Beispiel der publizierten Vergabe der Dachkommunikation

Energie Schweiz kann nun aufgezeigt werden, dass dadurch unerwünschte Abhängigkeiten entstehen, welche eine Beschaffung im Wettbewerb nachhaltig verhindern. Die EFK erwartet diesbezüglich eine Nachbesserung im Vertrag, so dass künftig dieser Auftrag öffentlich ausgeschrieben werden kann.

Zur Definition der Vertragsbestimmungen für Urheberrechtsfragen im Werbebereich muss allenfalls entsprechende externe Fachkompetenz beigezogen werden.

Empfehlung 4 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt, die Vertragsvorlagen zu überarbeiten und insbesondere das Wegbedingen der AGB der Beauftragten in die Vertragsvorlagen aufzunehmen. Insbesondere ist das Urheberrecht so zu regeln, dass dadurch künftige Vergaben im Wettbewerb nicht verhindert werden. Die Vertragsvorlagen sind mit dem Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund (KBB) abzusprechen.

Stellungnahme des BFE:

Das BFE ist bereits seit Mitte Jahr daran die Vertragsvorlagen entsprechend anzupassen. Sie werden ebenfalls mit dem KBB abgesprochen werden. Leistungsprüfung und Rechnungsstellung

Die Natur der geprüften Geschäfte bringt es mit sich, dass die Leistungserbringung ausserhalb des BFE erfolgt. Dies erschwert oder verunmöglicht die Kontrolle des Aufwandes der Beauftragten. Die EFK fand aber keine Verträge vor, welche rein nach Stunden abgerechnet wurden. In vielen Verträgen sind zwar Stundensätze vorhanden (das BFE hat dazu interne Richtlinien), diese wurden aber mit einer Aufwandschätzung aufgerechnet und als Kostendach definiert.

Die Qualität der entsprechenden Vertragsbestimmungen ist aber stark unterschiedlich. Im optimalen Fall werden Zahlungen an konkrete, prüfbare Lieferobjekte gebunden. Eine andere gute Lösung koppelt die Zahlungen an das Erreichen der Meilensteine eines Projektes.

Aus Sicht der EFK schlechte Lösungen sind Teilzahlungen, welche auf bestimmte Termine fällig sind und höchstens mit der kaum prüfbaren Bestimmung „gemäss nachgewiesenem Aufwand“ verbunden werden. In der Regel erfolgte die Fakturierung solcher Geschäfte dann auch in der Höhe des vereinbarten Kostendachs.

Positiv beurteilt die EFK die enge (fachliche / inhaltliche) Begleitung der Geschäfte durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BFE. Die Gespräche zeugten von hoher Dossierkenntnis.

Empfehlung 5 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt, die Leistungsbeschreibungen und Zahlungsmodalitäten (Zahlungspläne) in den Verträgen aneinander zu koppeln. Ziel muss sein, dass Zahlungen nur auf nachprüfbare (und dann auch nachgeprüfte Leistungen) erfolgen.

Stellungnahme des BFE:

Das BFE wird diese Empfehlung entsprechend umsetzen und bei der Freigabe der Verträge berücksichtigen. Da bereits jetzt Verträge für das Jahr 2015 erstellt werden, ist mit einer Durchlaufzeit von 1 Jahr zu rechnen.

6 Weitere Aspekte, welche bei der Optimierung des Beschaffungswesens berücksichtigt werden sollten

Die dezentrale Beschaffungsorganisation des BFE bringt es mit sich, dass die Dokumentation der Beschaffungsgeschäfte von den Fachbereichen individuell gehandhabt wird. Zentral abgelegt werden die Vertragsunterlagen. Die Fakturen befinden sich ebenfalls zentral im elektronischen Kreditorenworkflow.

Die von den Fachbereichen verlangten Unterlagen wurden der EFK in unterschiedlicher Qualität vorgelegt. Neben perfekten Dossiers sichtete die EFK auch lose Blättern in Plastikmappen. Mit dem Ausbau der Beschaffungsprozesse sollten auch Minimalanforderungen an die Ablage definiert werden. Insbesondere die Grundlagen der Beschaffung wie Spezifikationen, Beurteilungsdokumente (Evaluationen) und die künftig zu erstellenden Berichte über die freihändige Vergabe sollten einheitlich aufbewahrt werden.

Die Einträge im Vertragsmanagement Bund waren bezogen auf das angewandte Beschaffungsverfahren in zumindest einem Fall nicht korrekt. Hier sollte eine minimale Kontrolle zur Qualitätssicherung angesetzt werden. Diese Daten fliessen letztendlich in Statistiken zum Beschaffungswesen und müssen korrekt sein.

Die angeregte Kontrolle kann mit einem „Schlusscheck“ der Laufzettel verbunden werden. Auch hier wurde in zumindest einem Fall ein fehlendes Visum der Direktion für eine Beschaffung über 100'000 Franken festgestellt.

7 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung beim Bundesamt für Energie fand am 4. November 2014 statt.

Sie ergab Zustimmung zu den im Bericht aufgeführten Feststellungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Einzelne Präzisierungen wurden berücksichtigt.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR 172.056.1) vom 16. Dezember 1994 (Stand am 1. Januar 2014)

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB, SR 172.056.11) vom 11. Dezember 1995 (Stand am 1. August 2010)

Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB, SR 172.056.15) vom 24. Oktober 2012 (Stand am 1. Januar 2013)

Energiegesetz (EnG, SR 730.0) vom 26. Juni 1998 (Stand am 1. Mai 2014)

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionengesetz, SuG, SR 616.1) vom 5. Oktober 1990 (Stand am 1. Januar 2008)

Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen der EFK

Abkürzungen:

| | |
|------|--|
| AGB | Allgemeine Geschäftsbedingungen |
| BFE | Bundesamt für Energie |
| DLZ | Dienstleistungszentrum (Finanzen) |
| EFK | Eidgenössische Finanzkontrolle |
| EFV | Eidgenössische Finanzverwaltung |
| IKS | Internes Kontrollsystem |
| UVEK | Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation |
| VM | Vertragsmanagement Bund |

Priorisierung der Empfehlungen der EFK:

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko [z.B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt. Dabei bezieht sich die Bewertung auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).