



Prüfung des Beschaffungswesens

Eidgenössische Zollverwaltung



Impressum

| | |
|-----------------------------------|--|
| Bestelladresse | Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) |
| Adresse de commande | Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern |
| Indirizzo di ordinazione | http://www.efk.admin.ch |
| Order address | |
| Bestellnummer | 1.14501.606.00211.11 |
| Numéro de commande | |
| Numero di ordinazione | |
| Order number | |
| Zusätzliche Informationen | E-Mail: info@efk.admin.ch |
| Complément d'informations | Tel. +41 58 463 11 11 |
| Informazioni complementari | |
| Additional information | |
| Originaltext | Deutsch |
| Texte original | Allemand |
| Testo originale | Tedesco |
| Original text | German |
| Zusammenfassung | Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze ») |
| Résumé | Français (« L'essentiel en bref ») |
| Riassunto | Italiano (« L'essenziale in breve ») |
| Summary | English (« Key facts ») |
| Abdruck | Gestattet (mit Quellenvermerk) |
| Reproduction | Autorisée (merci de mentionner la source) |
| Riproduzione | Autorizzata (indicare la fonte) |
| Reproduction | Authorized (please mention the source) |

Prüfung des Beschaffungswesens Eidgenössische Zollverwaltung

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat bei der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) eine Beschaffungsprüfung durchgeführt. Ziel der Prüfung war die Beurteilung der Recht- und Ordnungsmässigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit bei der Umsetzung des Beschaffungswesens. Da sich die EZV mitten in einer Reorganisation befindet, hat die EFK auch die geplante Einkaufsorganisation beurteilt.

Die EZV ist eine der grössten Verwaltungseinheiten des Bundes. Sie beschäftigte im Jahr 2014 rund 4300 Personen. Im selben Jahr betragen ihre Einnahmen 23,6 Milliarden Franken. Sie sorgt damit für rund einen Drittel der gesamten Einkünfte des Bundes. Insgesamt wendet die EZV pro Jahr rund 100 Millionen Franken für den Einkauf auf. Ein wesentlicher Teil wird über Rahmenverträge oder die zentralen Beschaffungsstellen abgewickelt.

Aufgrund der Revisionsergebnisse kommt die EFK zum Schluss, dass die Mehrheit der geprüften Beschaffungen nicht ordnungsgemäss und in einigen Fällen nicht nach den Regeln des Beschaffungsrechts abgewickelt wurde. Bei der EZV sind zum Prüfungszeitpunkt die Voraussetzungen nicht vorhanden, damit die Beschaffungsgeschäfte nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, der Stärkung des Wettbewerbs unter den Anbietern, der Transparenz und Gleichbehandlung abgewickelt werden können. Deshalb ist die Neuorganisation des Beschaffungswesens mit der Bildung eines Kompetenzzentrums für die EZV wichtig und dringend.

Die Hauptgründe für die Schwachstellen liegen im Fehlen eines einheitlichen Beschaffungsprozesses und der notwendigen Grundlagen sowie einer mangelnden Definition der Zuständigkeiten. Zusätzlich fehlen dem Management durch den unzweckmässigen Einsatz des Controllinginstrumentes «Vertragsmanagement der Bundesverwaltung» die Informationen für eine wirksame Überwachung und Steuerung des Beschaffungswesens. Im Zusammenhang mit den Delegationen soll die EZV ausserdem von den zentralen Stellen nachträglich einen formellen Mitbericht für die Neuorganisation des Beschaffungswesens einholen.

Das System der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) funktioniert gut und verfügt in Bezug auf die Weiterentwicklung über eine langfristige Planung. Die Abteilung LSVA agiert innerhalb der EZV sehr autonom, was im Rahmen der Reorganisation mit der Trennung von Geschäfts- und Supportprozessen korrigiert wird. Dabei ist ein Augenmerk auch auf die Sicherstellung des Wissenstransfers zu richten. Weiter empfiehlt die EFK, mit der Einführung der einfachen Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) sowohl die Erträge wie auch die Aufwände der LSVA transparent auszuweisen.

Grosses Verbesserungspotenzial gibt es bei den LSVA-Verträgen. Die EZV hat Aufgaben in Normengremien an externe Dienstleister ausgelagert. Hier soll ein Insourcing der Tätigkeiten geprüft werden. Da keine spezialisierten Juristen beigezogen wurden, sind zudem mangelhafte Verträge für die Entwicklung und Wartung des LSVA-II-Systems entstanden. Teils reichen rechtliche Abklärungen, teils ist eine Neuverhandlung der Verträge in folgenden Bereichen notwendig: Erhöhung der Transparenz von Leistungserbringung und Preisgestaltung, übermässige Erhöhung von Fixkosten, überlange Vertragslaufzeiten, Transparenz bei der Teuerungsrechnung, Risiken bei der



Lagerung von bereits bezahlten Erfassungsgeräten, Risiken bei der Hinterlegung der LSVA-Software etc. Die EFK erwartet im Rahmen der Reorganisation ausserdem Massnahmen, damit sich die Gefahr einer zu engen Beziehung von EZV-Mitarbeitenden mit Lieferanten und Dienstleistern reduzieren lässt.

Audit des marchés publics

Administration fédérale des douanes

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené un audit des achats auprès de l'Administration fédérale des douanes (AFD). Il s'agissait d'analyser la mise en œuvre des marchés publics sous l'angle de la légalité, de la régularité et de la rentabilité. En outre, comme l'AFD est en pleine réorganisation, le CDF a aussi évalué l'organisation d'achat projetée.

L'AFD compte parmi les plus grandes unités administratives de la Confédération. En 2014, elle employait près de 4300 personnes, et ses recettes avoisinaient 23,6 milliards de francs. L'AFD génère ainsi près du tiers des revenus de la Confédération. Quant à ses achats, ils représentent au total près de 100 millions de francs par an. Ils sont réalisés en bonne partie sur la base de contrats-cadres ou par les services d'achat centraux.

Les résultats de l'audit du CDF montrent que la majorité des achats contrôlés n'ont pas été effectués correctement, voire dans certains cas que les règles du droit des marchés publics ont été enfreintes. À la date de cet examen, les conditions n'étaient pas remplies à l'AFD pour que les opérations puissent s'effectuer selon les principes de l'économicité, du renforcement de la concurrence entre prestataires, de la transparence et de l'égalité de traitement. D'où l'importance et l'urgence de dûment réorganiser les marchés publics, en créant pour eux un centre de compétences à l'AFD.

Les faiblesses constatées tiennent essentiellement à l'absence d'une procédure d'achat uniforme – faute des bases nécessaires – et au fait que les compétences n'ont pas été définies. Et comme les responsables des achats n'utilisent pas correctement l'outil de gestion des contrats de l'administration fédérale, ils se privent des informations nécessaires à une surveillance et à un pilotage efficaces des marchés publics. Quant aux délégations de la compétence d'acquisition, l'AFD devrait encore demander a posteriori aux services d'achat centraux un co-rapport formel, en vue de la réorganisation de ses marchés publics.

Le système de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) fonctionne bien et dispose d'une planification à long terme de son développement. La division RPLP jouit au sein de l'AFD d'une très grande autonomie, situation à laquelle mettra fin la séparation, lors de la réorganisation, entre les processus commerciaux et les processus de soutien. Ce faisant, il faudra aussi veiller à garantir le transfert des connaissances. Le CDF recommande par ailleurs d'indiquer de manière transparente tant les produits que les charges de la RPLP en introduisant une comptabilité analytique (CA) simple.

Les contrats liés à la RPLP comportent un réel potentiel d'améliorations. L'AFD a confié à des prestataires externes des tâches lui incombant au sein de comités de normalisation. Il convient d'examiner ici une internalisation des activités. En outre, comme il n'a pas été fait appel à des juristes spécialisés, les contrats portant sur le développement et la maintenance du système RPLP II présentent des manques. Si des clarifications juridiques peuvent suffire ponctuellement, il faudra renégocier les contrats sur certains points (plus grande transparence dans la fourniture des prestations et leur tarification, trop forte augmentation des coûts fixes, durée excessive des contrats, transparence dans le calcul du renchérissement, risques de stockage des appareils de saisie payés, risques inhérents au dépôt des logiciels RPLP, etc.). De plus, le CDF attend que des mesures soient prises, dans le



cadre de la réorganisation, pour minimiser le risque de relations trop étroites entre les collaborateurs de l'AFD et les fournisseurs ou prestataires de services.

Texte original en allemand

Verifica dell'ambito degli acquisti Amministrazione federale delle dogane

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una verifica degli acquisti presso l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) al fine di esaminare la regolarità, la legalità e l'economicità dell'attuazione in questo ambito. Vista l'attuale riorganizzazione dell'AFD, il CDF ha valutato anche la prevista organizzazione degli acquisti.

L'AFD è una delle principali unità amministrative della Confederazione. Nel 2014 contava circa 4 300 collaboratori e ha generato 23,6 miliardi di franchi di entrate, contribuendo quindi per circa un terzo alle entrate complessive della Confederazione. In totale l'AFD fattura circa 100 milioni di franchi all'anno per gli acquisti, gran parte effettuati mediante contratti quadro o attraverso i servizi centrali d'acquisto.

Sulla base dei risultati della verifica, il CDF giunge alla conclusione che la maggior parte degli acquisti presi in esame è stata effettuata in modo non conforme alle norme e in alcuni casi senza rispettare le disposizioni della legislazione sugli acquisti pubblici. Al momento della verifica l'AFD non disponeva dei presupposti per effettuare le operazioni di acquisto secondo i principi dell'economicità, del rafforzamento della competitività tra gli offerenti, della trasparenza e della parità di trattamento. Nel quadro della riorganizzazione nell'ambito degli acquisti, è pertanto importante e urgente creare un centro di competenza per l'AFD.

I punti deboli risiedono principalmente nella mancanza di un processo di acquisto uniforme, vista l'assenza delle basi necessarie, come pure nella mancanza di una chiara ripartizione delle competenze. Inoltre, a causa dell'impiego inappropriato dello strumento di controllo della gestione dei contratti dell'Amministrazione federale, la direzione non dispone delle informazioni necessarie per sorvegliare e gestire efficacemente l'ambito degli acquisti. In quanto alle deleghe, l'AFD deve inoltre richiedere a posteriori ai servizi centrali d'acquisto un corapporto in vista della riorganizzazione dell'ambito degli acquisti.

Il sistema concernente la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) funziona bene e in relazione all'ulteriore sviluppo dispone di una pianificazione a lungo termine. All'interno dell'AFD la divisione TTPCP è molto autonoma, fattispecie corretta mediante la separazione dei processi operativi dai processi di supporto nel quadro della riorganizzazione, dove bisogna inoltre porre l'accento anche sulla garanzia del trasferimento delle conoscenze. In relazione all'introduzione della contabilità analitica (CA), il CDF raccomanda altresì di esporre in modo trasparente sia i proventi della TTPCP sia le spese.

Esiste un potenziale di miglioramento per quanto riguarda i contratti TTPCP. L'AFD ha scorporato a fornitori di servizi esterni alcuni compiti che le competono in organismi di normalizzazioni. In questo caso sarebbe utile esaminare se questi compiti debbano essere di nuovo svolti internamente. Siccome non sono stati coinvolti giuristi specializzati, i contratti per lo sviluppo e la manutenzione del sistema TTPCP si sono rivelati lacunosi. In parte occorrono soltanto chiarimenti a livello giuridico, mentre per altri contratti è necessario rinegoziare i seguenti punti: aumento della trasparenza nella fornitura di servizi e nella fissazione dei prezzi, aumento eccessivo dei costi fissi, durata eccessiva dei contratti, trasparenza nel calcolo del rincaro, rischi legati allo stoccaggio di



apparecchi di rilevazione già pagati e al deposito del software TTPCP. Il CDF si aspetta che nel quadro della riorganizzazione vengano adottate misure per ridurre il rischio di un rapporto troppo stretto tra i collaboratori dell'AFD e i fornitori.

Testo originale in tedesco

Public procurement audit Federal Customs Administration

Key points

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted a procurement audit on the Federal Customs Administration (FCA). The aim of the audit was to assess whether the procurement system is implemented correctly, cost-effectively and in accordance with the law. As the FCA is currently being reorganised, the SFAO also assessed the planned organisation of procurement.

The FCA is one of the largest administrative units in the Confederation. In 2014, it employed some 4 300 people and its receipts amounted to CHF 23.6 billion. It thus accounts for about one third of the Confederation's total revenue. Overall, the FCA spends about CHF 100 million on procurement each year. A significant part of this is transacted via framework agreements or the central procurement offices.

The audit results led the SFAO to conclude that most of the procurements audited had not been executed correctly and some had not complied with procurement law. At the time of the audit, the FCA did not have the conditions that would enable procurement transactions to be carried out based on the principles of economic efficiency, strengthened competition between service providers, transparency and equal treatment. That is why it is important to urgently reorganise procurement by setting up a competence centre for the FCA.

The main reasons for the weaknesses are the lack of a standardised procurement process, the absence of the necessary basis for this and inadequately defined responsibilities. In addition, poor use of the controlling instrument "Federal Administration Contract Management" means that management does not have the information to ensure the effective monitoring and controlling of procurement. In relation to the delegations, the FCA should also subsequently seek a formal joint report from the central procurement offices for the reorganisation of the procurement system.

The LSVA (performance-related heavy vehicle charge) system works well and has a long-term plan in place for further development. The LSVA division works very autonomously within the FCA, but this will be remedied with the separation of business and support processes as part of the reorganisation. Attention must also be paid to guaranteeing the transfer of knowledge here. The SFAO further recommends posting both the revenue and expenses of the LSVA transparently with the introduction of simple cost accounting.

There is considerable room for improvement in the LSVA contracts. The FCA outsourced tasks in standardisation bodies to external service providers. The option of insourcing these activities should be checked. As no specialist legal experts were involved, this led to inadequate contracts for the development and maintenance of the LSVA II system. Legal clarifications are all that is required in some cases, while in others the contracts need to be renegotiated in the following areas: increased transparency of service provision and pricing, excessive increase of fixed costs, excessively long terms of contracts, transparency in the calculation of inflation, risks concerning the storage of on-board equipment that has been paid for, risks concerning the safe depositing of LSVA software, etc. The SFAO also expects the reorganisation to introduce measures that would reduce the risk of an overly close relationship between FCA employees and their suppliers and service providers.

Original text in German



Generelle Stellungnahme der Eidgenössischen Zollverwaltung zur Prüfung:

Die EZV anerkennt, dass sie im Beschaffungsbereich einen Nachhohlbedarf aufweist. Beschaffungen wurden in den letzten Jahren zwar wirkungs- und zielorientiert durchgeführt, hingegen wurden die formellen Vorgaben inkl. der Dokumentationssystematik nicht in jedem Fall korrekt eingehalten. Die EZV hat daher im Rahmen der Reorganisation der Oberzolldirektion per 1.5.2015 die notwendigen organisatorischen Massnahmen ergriffen, um sich zu befähigen, zukünftig sowohl materiell als auch formell korrekte Beschaffungen durchzuführen. Mit der Trennung der formellen Aufsicht der Beschaffungen unterhalb WTO-Schwellenwert sowie der Durchführung von WTO-Verfahren von den materiellen Einkaufseinheiten wird der formellen Korrektheit umfassend Rechnung getragen. Die EZV hat zahlreiche Empfehlungen der EFK zum heutigen Zeitpunkt bereits umgesetzt, wie die Erstellung eines Beschaffungshandbuchs, die Durchsetzung der systematischen Dokumentation und das systematische Management von Beschaffungsdelegationen und Verträgen.

Im Bereich LSVA, dessen zahlreiche, technisch hochkomplexen Beschaffungen zum erfolgreichen Betrieb des LSVA-Erfassungssystem geführt haben, teilen wir die Empfehlungen aus materiellen Gründen nicht vollumfänglich. Gerne sind wir bereit, die Empfehlungen der EFK zum Anlass zu nehmen, Outsourcings und Verträge zu überprüfen, ohne hingegen das Prüfergebnis bereits vorwegnehmen zu wollen.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Auftrag und Vorgehen | 12 |
| 1.1 | Ausgangslage | 12 |
| 1.2 | Prüfungsziel und -fragen | 12 |
| 1.3 | Prüfungsumfang und -grundsätze | 12 |
| 1.4 | Unterlagen und Auskunftserteilung | 13 |
| 2 | Eine Neuorganisation des Beschaffungswesens in der EZV ist dringend | 13 |
| 2.1 | Die Beschaffungsverantwortlichen handeln heute autonom und nicht nach einheitlichen Prozessen | 13 |
| 2.2 | Die Beschaffungsdelegationen sind proaktiv zu bewirtschaften | 15 |
| 2.3 | Die EZV kann das Vertragsmanagement des Bundes nicht als Instrument des Beschaffungscontrollings einsetzen | 16 |
| 2.4 | Viele der geprüften Beschaffungen werden nicht ordnungs- und rechtmässig abgewickelt | 18 |
| 2.5 | Auch nach der Reorganisation hat das Beschaffungswesen Schwachstellen | 20 |
| 3 | Die EZV kann den jährlichen Aufwand für die Erhebung der LSVA nicht beziffern | 22 |
| 3.1 | Grosse Autonomie in der Führung - Kostentransparenz fehlt | 22 |
| 3.2 | Die Abteilung LSVA verfügt für die Weiterentwicklung des Systems über eine langfristige Planung | 23 |
| 3.3 | Auslagerung von Bundesaufgaben an externe Dienstleister sind zu überprüfen | 24 |
| 3.4 | Struktur der LSVA wird entflochten – Wissens-Transfer ist sicherzustellen | 25 |
| 4 | Das Vertragswesen der LSVA ist zu verbessern | 27 |
| 4.1 | Der Kaufvertrag wurde einseitig zu Lasten des Bundes formuliert | 27 |
| 4.2 | Der Wartungsvertrag hat wesentliche Mängel und muss nachverhandelt werden | 30 |
| 4.3 | Das Hinterlegungsvertragswerk für die LSVA-Software hat Mängel | 33 |
| 4.4 | Die Zusammenarbeit mit dem BBL ist zu verbessern – eine Beschaffungsdelegation für LSVA ist zu beantragen | 34 |
| 5 | Schlussbesprechung | 36 |
| | Anhang 1: Rechtsgrundlagen | 37 |
| | Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen | 38 |



1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) ist eines der grössten Bundesämter. Es hatte im Jahr 2014 einen Stellenetat von rund 4300 Personen. Die jährlichen Einnahmen der EZV im Jahr 2014 betragen 23,6 Milliarden Franken. Damit sorgt die EZV für rund einen Drittel der Bundeseinnahmen.

Neben der Funktion als Einnahmeamt fallen bei der EZV auch laufende Ausgaben und Investitionen an. Durch die Delegationen der beiden zentralen Beschaffungsstellen BBL und armasuisse ist die EZV legitimiert, gewisse Beschaffungen selber abzuwickeln. Gesamthaft wendet die EZV pro Jahr rund 100 Millionen Franken für den Einkauf von Gütern und Dienstleistungen auf. Ein wesentlicher Teil wird über Rahmenverträge oder über die zentralen Beschaffungsstellen abgewickelt. Als oberstes Finanzaufsichtsorgan hat die EFK in der EZV deshalb im Jahr 2014 eine umfassende Beschaffungsprüfung durchgeführt.

Die EZV steht momentan mitten in einer Zeit des Wandels. Im ersten Halbjahr 2015 soll die geplante Reorganisation umgesetzt werden. Eines der Hauptziele der Veränderung ist die konsequente Trennung von Geschäfts- und Supportprozessen. Davon betroffen ist auch die Einkaufsorganisation der EZV. Um mit der Prüfung einen möglichst hohen Mehrwert für die EZV zu erzeugen, wurden neben dem aktuellen Einkauf, soweit wie möglich, auch die Strukturen und Abläufe des geplanten Beschaffungswesens der EZV beurteilt.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Ziel der EFK ist die Beurteilung der Recht- und Ordnungsmässigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit bei der Abwicklung von Beschaffungsgeschäften. Die Hauptfragen der Prüfung lauteten:

1. Welche organisatorischen Voraussetzungen hat die EZV für die effiziente sowie recht- und ordnungsmässige Durchführung von Beschaffungen geschaffen?
2. Wie nutzte die EZV ihren Handlungsspielraum in Bezug auf die Beschaffungen für die Projekte der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA)?
3. Wie wurden die Verträge im Zusammenhang mit Betrieb und Weiterentwicklung der LSVA ausgearbeitet und umgesetzt?
4. Wie werden allfällige Schwachstellen im Beschaffungswesen der EZV durch die kommende Reorganisation behoben?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Daniel Scheidegger (Revisionsleiter) und den Revisionsexperten Peter Zumbühl, Thomas Hungerbühler und [REDACTED] durchgeführt. Sie bezog sich auf die folgenden Schwerpunkte:

Zum einen wurden die Organisation und die Prozesse bei den Beschaffungen überprüft. Zudem hat das Prüfungsteam 22 Beschaffungsgeschäfte der Jahre 2010 bis 2014 mit Lieferungen und Dienstleistungen aus den Bereichen Material und Drucksachen, Immobilien und Informatik ausgewertet. Bei der vertieften Prüfung dieser Einzelgeschäfte wurden die Grundlagen, die Rahmenbedingungen, die Prozessphasen und der Ablauf bis zur Vertragsumsetzung kontrolliert.

Nicht geprüft wurde der operative Einkaufs- und Rechnungsprozess (IKS).

Im Weiteren sind in der Abteilung LSVA einige komplexe Verträge (Informatik und Dienstleistungen) ausgewählt und deren Umsetzung beurteilt worden. Wo es aus Sicht der EFK relevant war, hat sie auch die Massnahmen zur geplanten Reorganisation beurteilt.

Die Festlegung der oben erwähnten Auswahl der Beschaffungsgeschäfte basiert auf dem Prinzip der Wesentlichkeit und auf Risikoüberlegungen. Die Prüfung wurde nach den allgemein anerkannten Revisionsgrundsätzen (Ordnungs-, Rechtmässig- und Wirtschaftlichkeit) durchgeführt. Spezifische Informationen basieren auf Interviews mit den entsprechenden Verantwortlichen.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von den Mitarbeitenden der EZV zuvorkommend erteilt. Soweit die Unterlagen bei der EZV vorhanden waren, wurden sie den Prüfern zur Verfügung gestellt. Die Prüfung vor Ort wurde in der Zeit vom 1. bis 19. Dezember 2014 durchgeführt.

Anlässlich der Redaktionssitzung vom 13. März 2015 wurden der EFK neue Informationen zum Stand der Reorganisation in der EZV und weitere Unterlagen zur LSVA übergeben. Dies hat die EFK dazu bewogen, im Frühjahr 2015 mittels Interviews und der Analyse weiterer Unterlagen den vorliegenden Prüfbericht zu überarbeiten.

2 Eine Neuorganisation des Beschaffungswesens in der EZV ist dringend

2.1 Die Beschaffungsverantwortlichen handeln heute autonom und nicht nach einheitlichen Prozessen

Die EZV ist gemäss Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB) eine Bedarfsstelle und darf grundsätzlich nur Güter und IKT-Dienstleistungen einkaufen, für die eine Beschaffungsdelegation der zuständigen zentralen Beschaffungsstellen vorliegt. Das Beschaffungswesen der EZV wird heute in Bern abgewickelt, allerdings in verschiedenen Organisationseinheiten: Für die Beschaffung von Gütern inkl. Reparatur und Unterhalt ist grundsätzlich die Sektion Material und Drucksachen zuständig. Eingekauft wird aber auch in den Sektionen der Abteilungen Organisation und Betrieb (Informatik) sowie in der Sektion Immobilien. Bei der Beschaffung von Informatikmitteln und -dienstleistungen werden die Aufgaben ausserdem von unterschiedlichen Sektionen wahrgenommen. In der EZV gibt es (noch) keinen Beschaffungskordinator, welcher in einer „Klammerfunktion“ als Anlauf- und Kompetenzstelle wirken könnte. Die Beschaffungsspezialisten in den einzelnen Abteilungen handeln daher sehr eigenständig. Eine Unterteilung in einen strategischen bzw. operativen Einkauf gibt es nicht. Die Rolle des Rechtsdienstes im Beschaffungswesen der EZV ist nicht definiert. Er unterstützt die Antragsteller und die Beschaffungsspezialisten sporadisch und nur auf Anfrage hin. Dabei ist auch der fachliche Austausch mit den Kompetenzzentren der zentralen Beschaffungsstellen auf ein Minimum beschränkt.



Es existiert kein Beschaffungshandbuch, in dem die Umsetzung der «Richtlinie zum öffentlichen Beschaffungswesen im EFD» beschrieben ist. Das heisst, es gibt kein Dokument, in dem die Prozesse, Rollen und die übrigen Faktoren für erfolgreiche Beschaffungen umfassend beschrieben werden. Aktuelle, konkrete und praxisorientierte Hilfestellungen für die beschaffenden Einheiten in der EZV fehlen. Das Dokument «D111: Vorschriften über das Materialwesen» bildet zwar eine Grundlage für das Beschaffungswesen in der EZV. Erwähnt darin wird aber nur die Beschaffung von «Material und Waren». Für die Beschaffungsspezialisten der Sektion Immobilien gibt es zwar eine Richtlinie zu Bau und Liegenschaften (D 129). Darin sind jedoch lediglich einige Vorgaben zu Verträgen mit Planern (Architekten und Ingenieuren) erwähnt. Die EZV stützt sich im Rahmen der Reorganisation auf die erwähnte EFD-Richtlinie. Zum Zeitpunkt der Prüfung hat die EFK bei den bestehenden Grundlagen noch keine Verbindung zu diesen Vorgaben machen können.

Die EFK ist auch nicht auf einen übergeordneten Beschaffungsprozess mit den entsprechenden Rollen gestossen, nach dem in der EZV eingekauft wird. Dies zeigt sich daran, dass keine internen Vorgaben zur Wahl der Verfahrensarten und speziell zum freihändigen Verfahren vorhanden sind und dass keine systematische Qualitätssicherung bei der Ausgestaltung von Verträgen definiert ist. Die Dossiers der in der vorliegenden Prüfung vertieft geprüften Beschaffungsgeschäfte wurden entsprechend individuell, uneinheitlich, unstrukturiert und insbesondere für Dritte weitgehend nicht nachvollziehbar zusammengestellt. Die Feststellungen bei den geprüften Einzelgeschäften bestätigen diese Sachverhalte: Viele Faktoren werden dem persönlichen Ermessen der einzelnen Beschaffungsspezialisten überlassen. Auch das Beschaffungscontrolling als Führungsinstrument für die EZV ist praktisch inexistent (vgl. auch Punkt 2.3 in diesem Bericht). Die EFK hat bei der Prüfung keine Kriterien gefunden, wann für eine Lieferung oder Dienstleistung ein schriftlicher Vertrag ausgearbeitet werden muss und wann lediglich eine einfache Bestellung (ohne Vertrag) ausreicht.

Beurteilung

Das Beschaffungswesen der EZV weist Lücken auf. Die EZV lebt den Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungswesens nicht konsequent nach. Es besteht bei der EZV ein grosser Handlungsbedarf. Die EZV verfügt über keinen einheitlichen Beschaffungsprozess. Die Beschaffungsgrundsätze Transparenz, Gleichbehandlung aller Anbieter, Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit können daher vielen Beschaffungsgeschäften nicht eingehalten werden.

Die Individualität in den einzelnen Organisationen muss im Bereich des Beschaffungswesens stark eingeschränkt werden. Dies kann zum Beispiel erreicht werden, indem alle Beschaffenden einer fachkompetenten Steuerung unterstellt werden. Es müssen für das gesamte Beschaffungswesen einheitliche Prozesse, standardisierte Rollen, qualitätssichernde Massnahmen für die Verfahrenswahl und für die Ausarbeitung von Verträgen definiert werden. Beschaffungsspezifische Vorgaben müssen einheitlich für die ganze EZV erlassen und in einem Beschaffungshandbuch niedergeschrieben werden. Die EZV hat selber Schwachstellen geortet und eine Reorganisation eingeleitet, die im Frühjahr 2015 umgesetzt sein soll. Die EFK verzichtet daher an dieser Stelle auf Empfehlungen und beurteilt in Kap. 2.5 die geplante Reorganisation.

2.2 Die Beschaffungsdelegationen sind proaktiv zu bewirtschaften

Gemäss «Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung» (Org-VöB) können die zentralen Beschaffungsstellen die Durchführung von Beschaffungen an die Bedarfsstelle delegieren, sofern diese über die nötige Beschaffungskompetenz verfügt. Die EZV als Delegationsempfängerin muss im Gegenzug die zentrale Beschaffungsstelle - gestützt auf die Delegation - halbjährlich über die durchgeführten Beschaffungen informieren (Angabe des Lieferanten und des Bestelldatums). Die Delegationen des BBL verpflichten die EZV ausserdem zu einer revisionstauglichen Ablage der Dokumente. Danach müssen diese mindestens 10 Jahre verfügbar sein.

Zum Prüfungszeitpunkt verfügte die EZV über fünf aktive Delegationen der armasuisse (ar) und drei aktive Delegationen vom BBL. Die Delegationen wurden ausgestellt für die Beschaffung von spezifischen LSVA-Anlagen und -Komponenten, Messgeräten, Mobiliar, Dienstkleidern und diversen Verbrauchsmaterialien. Die erwähnten Delegationen sind befristet und verfallen im Zeitraum von 2015 bis 2021. Eine Delegation war bei der EZV nicht vorhanden und konnte durch die zentrale Beschaffungsstelle (BBL) nachgeliefert werden. Die Beschaffung des LSVA-Systems wurde ohne Delegation des BBL abgewickelt (vgl. dazu auch Kap. 4 in diesem Bericht). Bei zwei Reportings hat die EFK fehlende Angaben festgestellt. Durch das Fehlen von beschaffungsrelevanten Unterlagen ist auch die Revisionstauglichkeit bei einigen delegierten Beschaffungsgeschäften nicht gewährleistet.

Gemäss der EZV-Weisung D129 über «Bau und Liegenschaften» kann die Beschaffungskompetenz für Planeraufträge in bestimmten Fällen vom BBL an die EZV delegiert werden. Diese Delegation ist formal Bestandteil der «Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem BBL und der EZV». Darin sind auch Beschaffungen im Zusammenhang mit Nutzung und Betrieb von Dienstwohnungen geregelt. Diese unbefristete Vereinbarung ist bis auf weiteres in Kraft.

Beurteilung

Der EFK ist aufgefallen, dass die meisten Delegationen befristet sind und eine langfristige Planung des Einkaufs damit stark eingeschränkt wird. Dies steht im Widerspruch zum Neuaufbau der Einkaufsorganisation der EZV, welche im Zuge der Reorganisation personell ausgebaut werden soll. Aus diesem Grund braucht die geplante Einkaufsorganisation in Zukunft eine höhere Planungssicherheit. Dieser Soll-Zustand kann aber nur über eine aktivere Bewirtschaftung der Delegationen durch die EZV erreicht werden. Diesem Aspekt muss im Rahmen der Reorganisation besondere Beachtung geschenkt werden (vgl. dazu auch Punkt 2.5 in diesem Bericht). Auch in Bezug auf die Rechtmässigkeit der Beschaffungen muss die EZV zu jedem Zeitpunkt über die delegierten Kompetenzen im Beschaffungswesen genau im Bild sein. Neben den Rechten, welche sich für die EZV aus den Delegationen ergeben, muss sie auch ihren Pflichten in Bezug auf das Reporting und die revisionstaugliche Ablage konsequenter nachkommen.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der EZV, die Beschaffungsdelegationen systematisch zu bewirtschaften, deren Einhaltung zu überwachen und allfällige Erneuerungen rechtzeitig zu initiieren.

Stellungnahme der EZV:

Die EZV ist mit den Empfehlungen der EFK einverstanden und hat diese bereits umgesetzt.

Die erhaltenen Delegationen werden im CC B der EZV zentral verwaltet und bewirtschaftet. Erneuerungen werden fristgerecht initiiert und erneuert. Dauernde Delegationen dürfen nur von der BKB erteilt werden. Mit der Revision Org-VöB dürfen neu auch Delegationen über dem Schwellenwert erteilt werden, wenn gewisse Kriterien eingehalten werden. Mit der Einführung des Formulars Verfahrensentscheid, auf welchem auch eine Rubrik "Delegationen" zu finden ist, wird durch das CC B überprüft, ob die EZV im Besitze einer Delegation sind, wie eine beantragen müssen oder die Beschaffung via zentrale Beschaffungsstelle abzuwickeln ist.

Der aktuelle Trend der beiden zentralen Beschaffungsstellen zeigt im Moment klar in die Richtung von Einzeldelegationen. Aus diesem Grund wird es schwierig sein, eine langfristige Delegations-Planung sicherzustellen.

2.3 Die EZV kann das Vertragsmanagement des Bundes nicht als Instrument des Beschaffungscontrollings einsetzen

Der Bundesrat hat sich für eine Erhöhung der Transparenz sowie für die Förderung von Wirtschaftlichkeit und Effizienz im öffentlichen Beschaffungswesen des Bundes ausgesprochen. Um die Zielerreichung zu überprüfen, wurde ein Konzept für das Beschaffungscontrolling in Kraft gesetzt, das den Controllingprozess beschreibt und die dazu nötigen Instrumente bezeichnet. Das Vertragsmanagement Bundesverwaltung (VM BVerw) ist - neben der «Statistik Beschaffungszahlungen» und dem «Monitoring nachhaltige Beschaffung» - eines der drei Instrumente des bundesweiten Beschaffungscontrollings.

Das VM BVerw bietet der EZV einerseits eine standardisierte Informatik-Anwendung im Bestellprozess. Andererseits kann das Instrument das Beschaffungscontrolling der Zollverwaltung, des Finanzdepartementes und der Bundesverwaltung mit Auswertungen umfassend unterstützen.

Bei der EZV kommt eine Mischform des VM-BVerw-Standards zur Anwendung. Das Hauptgeschäft im Bereich Beschaffungen findet in der Sektion Material und Drucksachen statt, wo der sogenannte Bottom-up-Ansatz angewendet wird. Dabei werden die Verträge im VM BVerw aufgrund von Bestellungen im SAP automatisch angelegt. Bei den übrigen Beschaffungsstellen (Sektion Organisation und Betrieb sowie Immobilien) wird das Top-down-Verfahren angewendet, bei welchem die Verträge händisch ins VM BVerw eingegeben werden müssen.

Die EFK hat festgestellt, dass klare, übergeordnete Vorgaben für die Anwendung des VM BVerw fehlen. EZV-intern werden die Daten im VM BVerw unterschiedlich erfasst, was sich negativ auf die Aussagekraft der VM-BVerw-Auswertungen und des Beschaffungscontrollings auswirkt.

Bei den im Vertragsmanagement erfassten Bestellungen kann kein Bezug zum allenfalls bestehenden Initialvertrag hergestellt werden. Anstelle von Verträgen sind vor allem Bestellungen auf der EZV-Vertragsliste aufgeführt. Für die Jahre 2013 und 2014 sind dies über 17 000 Positionen. Der Vergleich mit den Beschaffungsdossiers zeigt dann aber, dass die im VM BVerw angegebenen Bestellbeträge aufgrund eines Software-Fehlers bei mehreren Geschäften 100 bis 1000-fach zu hoch sind.

Die EZV sieht ebenfalls Handlungsbedarf. Allerdings sind die Beschaffungsverantwortlichen der Ansicht, dass das BBL als Betriebskoordinationsstelle VM BVerw seine Verantwortung zu wenig wahrnehme und den Prozess nur ungenügend unterstütze.

Beurteilung

Bei der Verwendung des VM BVerw mit dem Bottom-up-Ansatz hat die EFK viele Mängel festgestellt. Die fehlende Rückverfolgbarkeit von der Bestellung zum effektiv abgeschlossenen Vertrag beurteilt die EFK bezüglich der Nachvollziehbarkeit als kritisch. Die EZV kann mit der Applikation des VM BVerw deshalb die Verträge nicht übersichtlich, transparent und nachvollziehbar bewirtschaften. Ein Bezug zu den Beschaffungsdelegationen der zentralen Beschaffungsstellen fehlt. Gestützt auf die Erhebungen kommt die EFK zum Schluss, dass die Verlässlichkeit der im VM BVerw erfassten Vertragsdaten nicht sichergestellt sind. Damit ist die Aussagekraft der Informationen eingeschränkt und die korrekte Interpretation der Auswertungen aus dem VM BVerw nicht möglich. Das Management der EZV kann so seine Steuerungs- und Aufsichtspflichten im Beschaffungswesen nicht genügend wahrnehmen.

Empfehlung 2 (Priorität 1):

Die EZV muss zusammen mit dem BBL die Rückverfolgbarkeit von der Bestellung im VM BVerw zum effektiv abgeschlossenen Vertrag unter Anwendung einheitlicher Erfassungs- und Verarbeitungsrichtlinien sicherstellen.

Stellungnahme der EZV:

Die EZV ist mit den Empfehlungen der EFK einverstanden.

Abklärungen mit dem BBL als zuständiges Fachamt für das VM Tool haben ergeben, dass der Bottom-up Ansatz dann gewählt wird, wenn im SAP MM Modul die Beschaffungen bedarfsgesteuert abgewickelt werden. Dieser Umstand ist im Bereich Logistik gegeben. Bei Anwendung des Top-down Ansatz müsste die Bestellabwicklung zuerst im SAP erfolgen und dann noch manuell im VM Tool. Gemäss BBL wird der Bottom-up Ansatz auch in anderen Ämtern angewendet.

Aktuell technisch noch nicht möglich ist die Erfassung von ämterübergreifenden Verträgen im VM Tool. So können Beschaffungsabrufe aus Rahmenverträgen der Armasuisse (z. B. Kleider und Schuhe, Fahrzeuge, Chemikalien usw) im VM Tool nicht korrekt erfasst werden. Eine Anpassung des VM Tools ist notwendig. Das zuständige BBL ist informiert. Der Umsetzungstermin ist offen.

Informatik Verträge mit Nachträgen oder mit mehrjähriger Laufzeit hingegen werden ab sofort neu mit Bezug auf den Initialvertrag erfasst und damit die Rückverfolgbarkeit sichergestellt.

Die Fehlbeträge, welche aufgrund eines Softwarefehlers in der SAP Applikation zustande kamen und dazu führten, dass das Vertragsvolumen zum Teil um das 100- oder 1000-fache zu hoch war, konnten korrigiert und der Fehler identifiziert werden. Der Fehlbetrag belief sich auf 92 Mio. CHF. Der Fehler wurde nun für alle Ämter, welche den Bottom-up Ansatz verwenden vom CCSAP korrigiert.

Die EZV wird für die einheitliche Anwendung des VM Tools innerhalb der Organisation sorgen.



2.4 Viele der geprüften Beschaffungen werden nicht ordnungs- und rechtmässig abgewickelt

Die EFK hat 22 Geschäfte aus verschiedenen Bereichen mit einem Auftragsvolumen von rund 8 Mio. Franken vertieft geprüft. Ein grösserer Anteil dieses Volumens sind wiederkehrende Jahresbeträge. Gemäss der Statistik Beschaffungszahlungen 2011 bis 2013 beträgt das jährliche finanzwirksame Beschaffungsvolumen der EZV durchschnittlich rund 100 Mio. Franken. Die EFK hat die Einzelgeschäfte über den gesamten strategischen Beschaffungsprozess von der Bedürfnisformulierung, über die Wahl des Vergabeverfahrens, die Ausschreibungsunterlagen und Offertevaluation, bis zum Vertragsabschluss und zur Dokumentation geprüft.

In den von der EFK geprüften Beschaffungsdossiers ist das Bedürfnis nicht oder kaum dokumentiert. Bei einem Geschäft ist ersichtlich, dass eine Vorabklärung getroffen wurde. Bei mehreren Geschäften fehlt zudem ein Pflichtenheft. Ohne Bedarfsermittlung bzw. ohne Pflichtenheft der EZV für zu tätige Beschaffungen besteht das Risiko, dass der Wettbewerb nicht spielt, unzweckmässig beschafft wird, respektive der Beauftragte das Bedürfnis formuliert, was zu unwirtschaftlichen Beschaffungen führt.

Von den 22 Beschaffungen wurden acht im offenen Verfahren, sechs im Einladungsverfahren und acht freihändig vergeben. Die Verfahrenswahl ist nicht in allen Fällen dokumentiert, sodass diese vereinzelt nur aufgrund der Angaben im Vertragsmanagement abgeleitet oder vermutet werden konnten. Bei den im Einladungsverfahren vergebenen Aufträgen wurden öfters Vertragsnachträge erstellt oder die entsprechenden Aufträge auch für die Folgejahre erteilt. Bei einem Geschäft beschaffte die EZV auch Geräte für Dritte, ohne das entsprechende Beschaffungsvolumen für die Festlegung der Verfahrenswahl mit zu berücksichtigen.

Die Prüfung der im Einladungsverfahren vergebenen Geschäfte zeigte weiter, dass die Beschaffungsgrundsätze der Transparenz und Gleichbehandlung aller Anbieter nicht erfüllt wurden. Es wurden Richtofferten, ohne dass die Firma die genauen Anforderungen der EZV kannte, in die Bewertung einbezogen. Auch waren vorgegebene Firmenprodukte zu offerieren. Aufgrund eines fehlenden Pflichtenhefts erfüllte nur ein offeriertes Produkt die Anforderungen. Die Bewertung erfolgte nicht nach den definierten Kriterien und ist nicht nachvollziehbar.

In der EZV besteht keine Regelung, in welchen Fällen Aufträge mit einer Bestellung und wann mit einem Vertrag erteilt werden sollen. Der Entscheid obliegt jeder einzelnen beschaffenden Person. Bei mehreren Geschäften fehlen die Verträge respektive eine rechtsgültig unterschriebene Bestellung. Auch sind die massgebenden AGB meistens zu wenig klar bestimmt worden oder es wurden die falschen AGB verwendet. In den Bestellungen sind grundsätzlich die AGB nur erwähnt als Beilage „Allgemeine Geschäftsbedingungen“.

Bei einem Geschäft sind mehrere jährliche Vertragsänderungen auf Vorlage und Unterschrift des Auftragnehmers enthalten. Eine Unterschrift oder Spur der EZV fehlt. Ein Auftrag wurde auf der Dokumentenvorlage des Auftragnehmers abgeschlossen, mit der Folge, dass die massgebenden AGB diejenigen der „Schweizerischen Informatikkonferenz“ nicht aber jene des Bundes gelten. Bei einem weiteren Geschäft wurden für zahlreiche „Change Requests“ vom Auftragnehmer Offerten eingereicht und von der Zollverwaltung unterschrieben ohne Bezug zum ursprünglichen Initialvertrag.

Bei der EZV bestehen keine internen Vorgaben, wie die Beschaffungsdossiers geführt werden müssen. Dies zeigt sich auch bei den geprüften Geschäften. Die Dossiers sind wenig strukturiert, teilweise mit losen Blättern geführt, unordentlich und es fehlen wichtige Dokumente, um die Geschäfte nachvollziehbar zu machen. So fehlen z.B. das Pflichtenheft und der Vertrag. Bei einem Geschäft gibt es kein einziges Dokument der EZV, sondern nur einige wenige Dokumente des Beauftragten. Es fehlen z.B. auch Begründungen für die freihändige Vergabe von Nachträgen über dem WTO-Schwellenwert.

Beurteilung

Ohne gesamtheitliche Betrachtung der Beschaffungsgeschäfte besteht das Risiko von unwirtschaftlichen und nicht rechtskonformen Vergaben. Die EZV muss in allen Bereichen gesamtheitlich planen. Es ist dabei auch der Aufwand für die Wartung und das Betriebsmaterial miteinzuschliessen (Lebenszyklus-Kosten). Allfällige Neuausschreibungen sind in den gemäss Beschaffungsrecht vorgegebenen Fristen rechtzeitig zu planen. Bei der Beschaffungsplanung ist zusätzlich zu den Bedarfsträgern auch das Beschaffungswissen mit einzubeziehen.

Die EZV muss beschaffungsspezifische Vorgaben für die Abwicklung der einzelnen Geschäfte erlassen, um die Voraussetzung zu schaffen, dass rechtmässig, ordnungsgemäss, wirtschaftlich, transparent und nachvollziehbar beschafft werden kann. Es sind klare Vorgaben bezüglich Anforderungen an Bedürfnisabklärung und Pflichtenheft, Verfahrenswahl, Definition der Zuschlagskriterien und Offertevaluation zu erlassen. Bei Beschaffungen im Einladungsverfahren sind vorgängig Zuschlagskriterien mit ihrer Gewichtung zu definieren und die Evaluation in einem kurzen Evaluationsbericht, gemessen an den definierten Kriterien, nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren.

Weiter muss die EZV klare Regelungen erlassen, in welchen Fällen Verträge und wann Bestellungen abgefasst werden müssen. Im Interesse der Rechtssicherheit sind grundsätzlich die EZV-Vertragsgrundlagen zu verwenden. Die AGB des Bundes sind als integrierender Bestandteil aufzuführen mit Angabe, welche massgebend sind und mit welchem Stand. Die AGB des Auftragnehmers sind wegzubedingen. Wenn mehrere Dokumente bei Bestellungen massgebend sind, ist bei den Bestellungen auch die Rangfolge anzugeben.

Insgesamt sind die geprüften Dossiers in grossen Teilen ungenügend nachvollziehbar. Die EZV muss die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Beschaffungsgeschäfte zukünftig sicherstellen. Dazu sind klare Vorgaben bezüglich Ablagestruktur und was, wo, in welcher Form und Qualität abgelegt werden muss, zu erlassen. Die geprüften Beschaffungsgeschäfte zeigen, dass bei der EZV ein umfassender Handlungsbedarf besteht, damit die Einzelgeschäfte vollumfänglich nach den Beschaffungsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Stärkung des Wettbewerbs unter den Anbietern, Transparenz und Gleichbehandlung abgewickelt werden.



Empfehlung 3 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt der EZV, klare Vorgaben zu erlassen und deren Einhaltung zu überwachen bezüglich:

- Bedürfnisnachweis, dessen Dokumentation, Anforderungen an die Pflichtenhefte und eine gesamtheitliche Planung der Beschaffungen;*
- Qualität der Offertevaluationen gemessen an den vorgegebenen Kriterien und deren Gewichtung;*
- Vertragsausgestaltung und deren Nachträgen;*
- Dokumentation der Beschaffungsgeschäfte mit Struktur und Angaben, was, wo, in welcher Form und Qualität abzulegen ist.*

Stellungnahme der EZV:

Die EZV ist mit den Empfehlungen der EFK einverstanden.

Mit Erstellung und Durchsetzung eines Beschaffungshandbuchs EZV durch das CC Beschaffung werden die Vorgaben und Empfehlungen der EFK in die Praxis umgesetzt. Unterstützt wird dieses Vorgehen durch den Einsatz der neuen ADONIS-Prozesse für den gesamten Beschaffungsbereich. Eine einheitliche Dossierstruktur wird im Beschaffungshandbuch wie auch mit dem neu eingeführten Laufzettel und IKS-Nachweis für Beschaffungsdossier definiert und vorgegeben.

2.5 Auch nach der Reorganisation hat das Beschaffungswesen Schwachstellen

Die EZV hat den Handlungsbedarf im Beschaffungswesen erkannt und will im Rahmen der Reorganisation das Beschaffungswesen den Anforderungen anpassen. Gemäss EZV bildet die «Richtlinie zum öffentlichen Beschaffungswesen im EFD» die Grundlage für die Neuorganisation des Einkaufs. Neben der Anpassung der Prozesse bildet die Schaffung eines Kompetenzzentrums Beschaffungswesen die auffälligste Änderung zur heutigen Situation. Der Leiter des Kompetenzzentrums übernimmt dabei die Rolle eines sogenannten Beschaffungskoordinators und -controllers. Das Kompetenzzentrum soll gemäss Planung mit zwei Stellen in den Stab Führungsunterstützung der Hauptabteilung Ressourcen integriert werden. Die Einkäufer werden auch in Zukunft in den verschiedenen Abteilungen „Informatik“, „Logistik“ und der „Sektion Immobilien“ verteilt sein.

Innerhalb des Reorganisationsprojekts hat sich eine „Arbeitsgruppe Beschaffungswesen“ unter den oben genannten Rahmenbedingungen mit den Themen Beschaffungs-, Vertrags- und Lieferantenmanagement auseinandergesetzt und die Ziele und Aufgaben des Kompetenzzentrums in einem Leistungskatalog weiter konkretisiert. Diese Stelle soll u.a. die langfristige Beschaffungsplanung führen, Vergabeverfahren festlegen, die Rechtskonformität der Beschaffungen sicherstellen, Ausschreibungsunterlagen freigeben, eine Qualitätssicherung einführen etc. Sie ist ausserdem «single point of contact» zu den zentralen Beschaffungsstellen BBL und ar. Weiter soll sie Aufgaben im Beschaffungscontrolling des Bundes übernehmen. Die notwendige Einbindung des Rechtsdienstes ist nach Angabe der EZV in den Prozessen des Beschaffungswesens beschrieben.

Auch nach der Reorganisation basiert die Legitimation des EZV-Beschaffungswesens neben den allgemeinen Dienstleistungsbeschaffungen vorwiegend auf befristeten Delegationen der zentralen

Beschaffungsstellen des Bundes. Von den zentralen Beschaffungsstellen wurden aber keine formellen Mitberichte zur Reorganisation eingeholt. Gemäss Auskunft der EZV wurden die Neuerungen im Beschaffungswesen mit BBL und ar aber vorgängig besprochen. Die EFK hat zum Zeitpunkt der Prüfung lediglich konzeptionelle Grundlagen prüfen können. Detaillierte Unterlagen wie z.B. ein Handbuch für die Beschaffung lagen noch nicht vor.

Im Rahmen der Reorganisation wird der Stellenetat im Bereich Beschaffungswesen von 19 auf 23 FTE erhöht (je 2 zusätzliche FTE für das Kompetenzzentrum Beschaffungswesen und die Logistik). Beim Vergleich der Jahre 2015 und 2016 fällt auf, dass das Einkaufsvolumen in der Informatik markant erhöht wird. Die starke Zunahme bei den IT-Beschaffungen wird mit der Verschiebung der LSVA von M+D zur IT begründet, was jedoch auf Grund von anderen Logistik-Projekten bei M+D kurzfristig keine spürbare Reduktion bewirkt.

Beurteilung

Die EFK wertet den Willen der EZV zur Neuausrichtung des Beschaffungswesens als positiv. Die EFK ist aber der Meinung, dass wesentliche Schwachstellen trotz Reorganisation bestehen bleiben:

Der EFK erscheint es wenig effektiv, wenn die Beschaffungsspezialisten und das Kompetenzzentrum organisatorisch getrennt und unterschiedlichen Hierarchiestufen unterstellt werden und auf der operativen Ebene - zwar mit einem personellen Ausbau - grundsätzlich alles beim alten bleiben soll. Die EFK befürchtet, dass sich das neu eingesetzte Kompetenzzentrum Beschaffungswesen gegenüber dem operativen Einkauf ungenügend durchsetzen und deshalb die im Beschaffungswesen angestrebte Wirkung nicht erzielen kann: Einheitliche Beschaffungsprozesse, standardisierte Rollen, qualitätssichernde Massnahmen für die Verfahrenswahl und für die Ausarbeitung von Verträgen, Vorgaben für das Reporting und dessen Einforderung. Nach Ansicht der EFK müsste aufgrund der Grösse der zukünftigen Einkaufsorganisation mit rund 24 Personen zudem der strategische Einkauf gestärkt und damit ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen strategischen bzw. operativen Einkäufen angestrebt werden. Auch die gezielte Einbindung des Rechtsdienstes in die Beschaffungsprozesse ist nach Meinung der EFK zwingend und systematisch nachzuholen.

Aus der Sicht der EFK hat die EZV mit der Reorganisation ausserdem zu wenig darauf geachtet, die zentralen Beschaffungsstellen armassuisse und BBL einzubeziehen, die Schnittstellen zu bereinigen und Synergiepotenzial zu nutzen. Die befristeten Delegationen bilden auch nach der Reorganisation kaum die Legitimation, die Beschaffungsorganisation der EZV personell auszubauen.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der EZV sicherzustellen, dass das Kompetenzzentrum Beschaffungswesen im operativen Einkauf rasch einheitliche Prozesse, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV) sowie ein standardisiertes Reporting durchsetzen kann. Von den zentralen Beschaffungsstellen ar und BBL ist für die delegierten Beschaffungen nachträglich ein formeller Mitbericht für die Neuorganisation des Beschaffungswesens einzuholen.



Stellungnahme der EZV:

Neben dem Beschaffungshandbuch werden in einer Checkliste (Kurzversion mit klaren AKV) stichwortartig die einzelnen Abläufe aufgezeigt mit Hinterlegung der zu benutzenden Formulare und Dokumenten. Jedes Verfahren ist somit gleich aufgebaut und nachvollziehbar dokumentiert.

Die EZV ist der Ansicht, dass gerade die klare organisatorische Trennung von CC B und den Einkäufern, das Aufgabengebiet beider Instanzen klar abtrennt und einen Erfolgsfaktor darstellt: auf der einen Seite die operative Durchführung, auf der anderen Seite die formelle Unterstützung, Kontrolle und Weisung über die Durchführung und Abwicklung der Geschäfte, inkl. formelle Durchführung der WTO-Geschäfte.

Die EZV hat die beiden zentralen Beschaffungsstellen vor der Reorganisation informell über die Neuorganisation orientiert. Mittlerweile ist das CC B sowohl beim BBL wie auch bei der ar vorstellig geworden. Die neue Organisation wurde aufgezeigt mit Ansprechpersonen und neuen Abläufen.

Beide Beschaffungsstellen haben unsere neue Organisationsstruktur begrüsst. Zur Umsetzung der Empfehlung der EFK werden wir je schriftliche Mitberichte einholen.

3 Die EZV kann den jährlichen Aufwand für die Erhebung der LSVA nicht beziffern

3.1 Grosse Autonomie in der Führung - Kostentransparenz fehlt

Die Abteilung LSVA konzentriert heute folgende Hauptaufgaben bei sich:

- Veranlagen der in- und ausländischen Fahrzeuge und die damit zusammenhängenden finanziellen Prozesse;
- Erteilen von Weisungen an die Zollämter für die Veranlagung ausländischer Fahrzeuge;
- Behandeln von Einsprachen und verhängen von Strafen;
- Verantwortlich für das Konzipieren, Entwickeln eigener IT-Applikationen und -systeme;
- Verantwortlich für das Betreiben und Weiterentwickeln des technischen Gesamtsystems LSVA und des Enforcementsystems.

Einige Mitarbeitende der Abteilung sind seit Beginn der LSVA in ihrer Funktion tätig und verfügen als Schlüsselpersonen über einen grossen Einfluss auf den Betrieb und die Weiterentwicklung des Systems.

Die LSVA wird seit dem Jahr 2001 erhoben. Sie hat sich als erstes Mautsystem in Europa erfolgreich etabliert. Die LSVA bildet einen der wesentlichen Einnahmeposten der EZV und beschert dem Bund netto jährlich 1,5 Milliarden Franken. Die Verordnung des EFD über die Entschädigung der Zollverwaltung regelt die Abgeltung für den Aufwand. Aktuell erhält die EZV jährlich 5 Prozent der Gesamteinnahmen (rund 75 Millionen Franken) für den Vollzug der Schwerverkehrsabgabe. Die effektiven Aufwendungen können aber nur abgeschätzt werden, da mit der heutigen Basis-Kosten-Leistungsrechnung (KLR) keine Auswertungen auf Kostenträger möglich sind.

Beurteilung

Der pragmatische Lösungsansatz war damals der Schlüssel zum Erfolg der LSVA und hat den Weg für die weiteren Entwicklungen des Systems geebnet. Nicht ohne Stolz können die Pioniere der LSVA auf diese Erfolgsgeschichte verweisen und sich als Wegbereiter für diese Einnahmequelle des Bundes bezeichnen.

Die Akzeptanz bei den Fuhrhaltern und die verhältnismässig geringen Debitorenverluste sind weitere Anzeichen für den erfolgreichen Betrieb des Systems. Die Abteilung LSVA verfügt innerhalb der Zollverwaltung aber auch über eine grosse Eigenständigkeit. Aufgrund der Hauptaufgaben der Abteilung mit Abdeckung der ganzen Wertschöpfungskette mit eigenen Ressourcen wird dies offensichtlich. Aus der Sicht der EFK verhindert die ungenügende Transparenz in der Kosten-Leistungsrechnung eine betriebswirtschaftlich nachvollziehbare Entscheidungsfindung. Auch in der Organisation der LSVA hat die EZV Schwachstellen ausgemacht und ebenfalls eine Neuorganisation in die Wege geleitet, welche im Frühjahr 2015 umgesetzt sein soll.

Empfehlung 5 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt der EZV, mit der Einführung der einfachen KLR ab 2017 (im Rahmen des Projekts NRM Bund) sowohl die Erträge wie auch die Aufwände der LSVA (Kostenträger) transparent auszuweisen.

Stellungnahme der EZV:

Die EZV ist mit der Empfehlung einverstanden.

Per 01.01.2016 wird die KLR eingeführt.

Das Jahr 2016 dient der Feinjustierung der Kostenallokation. Erste Auswertungen werden per Mitte Jahr vorliegen.

3.2 Die Abteilung LSVA verfügt für die Weiterentwicklung des Systems über eine langfristige Planung

Neben den oben erwähnten Aufgaben nimmt die Abteilung LSVA Einfluss auf die internationalen Entwicklungen im Mautbereich, so wie es in der übergeordneten Strategie der EZV postuliert wird.

Für das System LSVA II besteht eine Lebenszyklus-Planung für die restlichen 10 Jahre. Für die Weiterentwicklung des Systems und die Migration auf LSVA III besteht eine langfristige Grobplanung. Die Planung ist auf die einzelnen Komponenten heruntergebrochen und geht bis über das Jahr 2030 hinaus. Die Planung für LSVA III ist auf die Laufzeiten der bestehenden Verträge abgestimmt und beinhaltet auch die Zeitfenster für die öffentlichen Ausschreibungen. Die Verantwortlichen gehen davon aus, dass bei Ausbleiben von regulatorischen Änderungen die Systemkomponenten LSVA II bis zum Ende der Lebenszyklen unverändert weiterbetrieben werden können.

Beurteilung

Die EFK erachtet die Strategie für den Weiterbetrieb und die Erneuerung grundsätzlich als zweckmässig. Die Planung erscheint plausibel und berücksichtigt neben den wichtigsten Projektphasen auch den Beschaffungsprozess. Die Sourcingstrategie, unter Einbezug von Überlegungen zu „make



or buy“, ist im Rahmen des Beschaffungsprozesses - zusammen mit dem BBL als zentraler Beschaffungsstelle – frühzeitig festzulegen. Die aktive Mitgestaltung der internationalen Entwicklung im Maut-Bereich, ist aus der Sicht des Bundes voll und ganz im Sinn des Investitionsschutzes, und zwar in Bezug auf das Gesamtsystem und die errichtete Infrastruktur.

Empfehlung 6 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt der EZV, für LSVA III frühzeitig einen „make or buy“-Entscheid – nach Abwägung aller Chancen und Risiken und unter Berücksichtigung der gesamten Lebenswegkosten – zu treffen.

Stellungnahme der EZV:

Die EZV ist mit der Empfehlung einverstanden.

Ein „make or buy“ Entscheid erfolgt bei jedem Projekt.

Nach heutiger Planung startet ab Juni 2016 die Studie für das Gesamtsystem LSVA-III, als Ablösung der CH-OBU-2 (spätestens 2024). Zu dieser Studie leisten die Fach- und Ressourcenabteilungen ihren entsprechenden Beitrag. Zur Festlegung der Beschaffungsstrategie gehört auch der „make or buy“ Entscheid.

3.3 Auslagerung von Bundesaufgaben an externe Dienstleister sind zu überprüfen

Die Abteilung LSVA hat im Jahr 2013 diverse externe Dienstleistungsmandate öffentlich ausgeschrieben. Mit dem Beschaffungsvorhaben hat die EZV pro Los zwei Zuschläge erteilt: Dabei sollte für die Abteilung LSVA die bestmögliche technische Unterstützung, die Weiterentwicklung sowie Lösungen im Bereich Interoperabilität und die Vertretung der Interessen in nationalen und internationalen Gremien eingekauft werden. Dazu wurden Verträge abgeschlossen mit einer Laufzeit von 2014 bis Ende 2018, mit der Option einer zweijährigen Verlängerung. Mit allen Zuschlagsempfängern wurden Rahmenverträge ohne Bezugspflicht abgeschlossen. Für den Abruf der Leistungen wird die EZV mit demjenigen der beiden Zuschlagempfänger einen Einzelvertrag abschliessen, welcher sich für das jeweilige Arbeitspaket am besten eignet.

Die EFK hat festgestellt, dass die Dienstleistungen formell richtig ausgeschrieben wurden. Die Prüfer haben den Sinn und Zweck der Rahmenverträge, die Losbildung und die beschriebenen Leistungen nachvollziehen können. Die EFK hat aber festgestellt, dass mit dem Einsitz in Normen- und Standardisierungsgremien Aufgaben des Bundes ausgelagert werden. Hinzu kommt, dass die beauftragte Firma in den gleichen Gremien ebenfalls für Nachbarländer der Schweiz tätig ist. Bei zwei Losen waren die Eignungskriterien in den Ausschreibungsunterlagen so restriktiv formuliert, dass nur je ein gültiges Angebot bewertet werden konnte. Dies erweckt von aussen den Anschein, dass die Eignungskriterien auf einen bestimmten Dienstleister zugeschnitten wurden, der dann auch Zuschläge für diese Lose erhalten hat (Beispiele: Nachweis, dass eine der angebotenen Personen ein aktives Mitglied in der Arbeitsgruppe «Electronic Fee Collection and Access Control» ist; oder: Nachweis, dass die Anbieterin über mindestens 5-jährige Erfahrung im LSVA-System verfügt). Aufgefallen sind auch die Kostendächer in den Rahmenverträgen. Für die Vertretung des Bundes in den Normengremien ist das Kostendach nach Meinung der EFK mit über 540 000 Franken pro Jahr zu hoch.

Beurteilung

Aus den oben genannten Gründen ist die Vergabe der Dienstleistungen bei zwei Losen als kritisch zu beurteilen. Aus Sicht der EFK sind zudem die Mitarbeitenden des international tätigen Dienstleisters nicht unabhängig.

Für die Mitwirkung in nationalen und europäischen Normierungs- und Standardisierungsgremien ist die Auslagerung an einen Dienstleister nicht geeignet. Das Risiko, dass die Interessen des Bundes zu wenig wahrgenommen werden, ist aus Sicht der EFK gross. Hier besteht Handlungsbedarf.

Empfehlung 7 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt der EZV, zusammen mit dem Rechtsdienst die Auflösung des Vertrags „Einsatz in Normengremien“ zu prüfen und den Einsatz in die Normierungsgremien selber zu übernehmen.

Stellungnahme der EZV:

Keine Kernaufgabe, die EZV weist die Empfehlung 7 zurück.

Der Einsatz in Normierungsgremien ist für den Betreiber des LSVA-Systems strategisch wichtig, trotzdem aber keine Kernaufgabe, welche unbedingt den Einsatz von eigenen Personalressourcen erfordert. In den Jahren vor und nach der Reorganisation der OZD ist die Konzentration der EZV-Ressourcen auf die Kernprozesse und -Aufgaben strategisch wichtiger. Die Auslagerung an einen externen Dienstleister hat zudem den Vorteil, dass für die nicht kontinuierlich anfallenden Tätigkeiten ausreichend Ressourcen mit fachspezifischem, technischem und prozeduralem Fachwissen zur Verfügung stehen und diese Ressourcen bei Bedarf abgerufen werden können. Das spezifische Fachwissen und die Ressourcen sind beim Betreiber nicht im notwendigen Umfang vorhanden.

Die EZV steuert und begleitet den Dienstleistungs-Erbringer aktiv und minimiert damit das Risiko, dass dieser das Interesse des Bundes zu wenig wahrnimmt, nachhaltig. Einsätze, Eingaben, etc., werden vorgängig mit der EZV abgestimmt und entsprechend beauftragt. Das vereinbarte Kostendach gilt als Planungsrahmen und wurde z.B. im 2014 nur zu 80 % ausgeschöpft.

Vor Vertragsablauf erfolgt eine Neubeurteilung bezüglich zukünftiger strategischer Relevanz der Tätigkeit, dem Aufgabeninhalt und -umfang sowie auch der Art der Aufgabenerfüllung. In diese Beurteilung werden auch der Knowhow-Stand und die Verfügbarkeit des EZV-Personals einbezogen.

3.4 Struktur der LSVA wird entflochten – Wissens-Transfer ist sicherzustellen

Die LSVA funktioniert heute de facto als autonomes Klein- und Mittelunternehmen und wird auch so geführt. Die LSVA funktioniert damit heute als Silo und vereinigt alle Ressourcen unter einer Führung. Dies führt innerhalb der EZV zwangsläufig zu Doppelspurigkeiten und damit zu unklaren Entscheidungsbefugnissen und Kompetenzabgrenzungen.

Die heutige Organisation und das Umfeld der LSVA sind in Bezug auf die Einkaufs-Compliance risikobehaftet:

- Es gibt wenige Lieferanten im LSVA-Markt
- Es bestehen langjährige Lieferantenbeziehungen;
- Der Bund ist abhängig von externem Wissen;



- Wegen des Investitionsschutzes des Bundes werden langfristige Lieferverträge – oft über die beschaffungsrechtlichen Bestimmungen hinaus – mit Lieferanten abgeschlossen;
- Die Organisation der LSVA vereinigt in sich alle Schlüsselfunktionen wie die Bedarfsbestimmung, die Projektleitung.

Beurteilung

Eine Reorganisation betrachtet die EFK als zwingend, wobei genau zu prüfen ist, welche Massnahmen zu treffen sind. Es bedarf einer Kombination von personellen wie auch prozessualen Massnahmen. Bei der Reorganisation sollte darauf geachtet werden, dass der „Kunde“, d.h. in diesem Fall der Zahler der LSVA, keine Leistungseinbussen hinnehmen muss. Denn ungeachtet der Mängel in der Organisation, erfreut sich das System als solches einer hohen Akzeptanz.

Von der EZV ist damit zu erwarten, dass den Risiken mit erhöhten Kontrollmechanismen bzw. einer Funktionentrennung begegnet wird. Aufgrund der erhöhten Risiken in Bezug auf die Einkaufs-Compliance im Umfeld der LSVA mit Vertragslaufzeiten von weit über fünf Jahren (in einem Fall bis 20 Jahre) ist nach Ansicht der EFK bereits der Anschein einer Beziehungsnähe zwischen Mitarbeitenden der EZV und Lieferanten zu vermeiden. Mit der geplanten Reorganisation soll die LSVA umfassend umgebaut und die gewachsene Struktur entflochten werden.

Empfehlung 8 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt der EZV, im Rahmen der Verschiebung der technischen Fachkompetenz LSVA zur Abteilung IKT, den Wissens-Transfer sicherstellen und ein stringentes, nachvollziehbares Freigabeverfahren für zukünftige Investitionen im Bereich der LSVA einzuführen.

Stellungnahme der EZV:

Die EZV ist mit den Empfehlungen der EFK einverstanden und hat diese bereits umgesetzt. Der Wissenstransfer wurde im Rahmen der Reorganisation OZD konzipiert und erfolgt seit dem 1.5.15 laufend. Die Freigabeprozesse für zukünftige Investitionen wurden im Rahmen der Reorg. OZD erarbeitet und seit dem 1.5.15 bei allen Vorhaben in der IKT aktiv gelebt. So werden neue Vorhaben durch die Kundenbetreuung eingehend analysiert und über das Portfoliomanagement der GL EZV zum Entscheid vorgelegt.

4 Das Vertragswesen der LSVA ist zu verbessern

Wie bereits erwähnt, hat sich die Abteilung LSVA innerhalb der EZV innert kurzer Zeit entwickelt und viel Pionierarbeit geleistet. Ein Beispiel dafür ist die Entwicklung des Vertragswesens. Gerade anhand des Kauf- und des Wartungsvertrags der LSVA-Erfassungsgeräte CH-OBU-2 hat die Prüfung aufgezeigt, welche Erfahrungen das LSVA-Management durchlaufen musste. Aus dem Abschluss dieser Verträge sind aus Sicht der EFK für den Bund Mehrkosten entstanden, welche vermeidbar gewesen wären.

4.1 Der Kaufvertrag wurde einseitig zu Lasten des Bundes formuliert

Nach der erfolgreichen Einführung der LSVA im Jahr 2001 musste das System rundum erneuert und in das System LSVA II migriert werden. Die EZV hat für die Beschaffung des LSVA-II-Systems im Jahr 2005 eine öffentliche Ausschreibung durchgeführt. Nach dem Zuschlag haben die beiden Parteien einen als „Kaufvertrag“ bezeichneten Vertrag abgeschlossen. Er besteht aber im Wesentlichen aus IT-Entwicklungs-, Dienstleistungs-, und Werkvertragsleistungen. De facto handelt es sich um einen Vertrag, in welchem die Auftragnehmerin als Generalunternehmerin gegenüber dem Bund auftritt. Darin legen die Vertragsparteien fest, wie das kundenspezifische Endprodukt entwickelt werden soll. Das Vertragswerk umfasste zum Zeitpunkt der Prüfungshandlungen neben der Vertragsurkunde insgesamt 27 Nachträge.

Die EZV hat bei der Ausarbeitung keinen Experten für Informatikverträge beigezogen. Die EFK hat die Unterlagen eingehend geprüft und dabei aus der Sicht des Bundes neben formelle auch inhaltliche Mängel festgestellt. Nachfolgend sind die wichtigsten stichwortartig aufgeführt:

- Unpassende allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) wurden als Vertragsbestandteil vereinbart (anstelle von AGB für Software-Entwicklung, wurden AGB für Standardgüterlieferungen vereinbart). Dies war der Ursprung für einige der unten aufgeführten Vertragsmängel;
- Der Vertrag regelt schwerpunktmässig die Lieferung des Erfassungsgeräts. Die Leistungen im Zusammenhang mit der Software-Entwicklung, welche erfahrungsgemäss bei solchen Projekten die meisten Probleme verursacht, wurden nur marginal erwähnt;
- Obwohl es sich um eine Software-Individualentwicklung für die LSVA handelt, ist lediglich ein Nutzungsrecht vereinbart worden. Die EZV verfügt deshalb über keine Eigentumsrechte an der Software;
- Die Auftragnehmerin haftet nur für schuldhaft verursachte Schäden. Die Haftung ist auf eine Million Franken begrenzt;
- Die Lieferergebnisse wurden im ursprünglichen Pflichtenheft zu wenig konkret beschrieben;
- Der Preis ist im Vertrag nicht eindeutig festgelegt. Die Angaben zum Preis befinden sich im Anhang 1 und sind nicht klar beziffert. Beispielsweise ist nicht ohne weiteres klar, ob der genannte Preis inkl. oder exkl. MWST zu verstehen ist.

Auch in der Abwicklung des Vertrags sind Schwachpunkte erkennbar. Wie die EZV richtig feststellt, war die Vertragsabwicklung durch mehrere Firmenwechsel – welche die EZV nicht beeinflussen konnte – erschwert. Die Projektleitung hat denn auch alles daran gesetzt, ein qualitativ gutes Produkt zu entwickeln und einzuführen. Diesem primären Ziel, welches erreicht wurde, wurden die Kosten und Termine untergeordnet:



- Die Vergabe- bzw. Vertragssumme von 58 Mio. Franken (inkl. Optionen) wurde bis Vertragsende um rund 17 Mio. Franken überschritten (Mehrkosten +30 %). Die Kostenentwicklung in den 27 Vertragsnachträgen kann nicht nachvollzogen werden. Der Kredit von 75 Mio. Franken wurde gemäss Angabe der EZV hingegen eingehalten;
- Die verbindlich vereinbarten Termine wurden teils massiv überschritten. Sowohl die Ablieferung der 1. Tranche (Meilenstein 7) wie auch diejenige der 2. Tranche (Meilenstein 8) wurden verspätet abgeliefert. Die zu späte Ablieferung der Erfassungsgeräte hat dazu geführt, dass die bisherige Vertragspartnerin das abzulösende System mit entsprechenden Kostenfolgen weiterhin aufrechterhalten musste;
- Mit der Einlösung der Lieferoption von 10 000 Erfassungsgeräten wurden sich die EZV und die Lieferantin in einem Nachtrag einig, dass die Vertragsstrafe mit der Lieferung von 2300 Geräten (mit einem Warenwert von 1,35 Mio. Franken inkl. MWST) pauschal abgegolten werde und dass die Sache pragmatisch und unbürokratisch gelöst werden solle. Sie vereinbarten, dass die Lieferantin die optionalen Geräte unentgeltlich (ohne eine Rechnung zu stellen) liefert, im Gegenzug wurde auf die Einforderung einer Konventionalstrafe verzichtet;
- Aufgrund der erheblichen Lieferverspätungen hätte ein weit grösseres Pönale zurückgefordert werden müssen. Die von der Lieferantin verursachten Terminverschiebungen von Konventionalstrafe auslösenden Meilensteinen (nach Angaben der EZV ohne Verschulden der Auftraggeberin) wurden aber durch die EZV akzeptiert. Damit wurde freiwillig auf die Einforderung einer Terminstrafe, welche auf 10 % der Vertragssumme begrenzt wurde, verzichtet. Aufgrund der erheblichen Lieferverspätungen hätte die EZV der Lieferantin ein Pönale von bis zu 7 Mio. Franken in Rechnung stellen müssen.

Beurteilung

Da sich die Abteilung LSVA bzw. der zuständige Einkauf der EZV weder einen internen noch externen Spezialisten für Informatikverträge bezog, ist ein Vertrag entstanden, welcher als Ganzes als unausgewogen bezeichnet werden muss. Er ist ausserdem in vielen Teilen einseitig zu Lasten des Bundes formuliert. Der Vertrag beinhaltet mehrere Klauseln, in welchen die Hauptrisiken dem Bund übertragen werden. Dies gilt in Bezug auf die Fokussierung auf das Erfassungsgerät statt auf die Software-Entwicklung, die Eigentumsrechte für die Software, die Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Bundes, die Haftungsfragen sowie bei der unklaren Festlegung des Preises. Eine direkte Verrechnung von Lieferungen und Vertragsstrafen birgt zudem das Risiko, dass der Lieferant die MWST nicht bezahlt. Zusammenfassend ist die EFK der Meinung, dass die Vertragsurkunde ungenügend ausgearbeitet worden ist und betrachtet dies auch als Grund für die grosse Anzahl an Nachträgen.

Leider haben die Verantwortlichen der LSVA offenbar zu wenig auf die Lieferantin Druck hinsichtlich ihrer zum Teil massiv ungenügenden Leistungen ausgeübt, um diese zur kostenneutralen Nachbesserung oder aber zur Leistung einer Entschädigung zu bewegen. Der zweimalige Wechsel der Vertragspartnerin hätte dem Bund zumindest die Gelegenheit verschafft, den Vertrag neu zu verhandeln. Bei beiden Wechseln der Vertragspartner wurden die existierenden Verträge jedoch ohne Verhandlungen übernommen. Dieses Muster einer Art „Weiterentwicklung“ des Vertrages haben die Prüfer auch im Wartungsvertrag angetroffen (vgl. die nachfolgenden Ausführungen).

Empfehlung 9 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt der EZV, in Abstimmung mit dem BBL zukünftig bei grösseren Verträgen einen spezialisierten Vertragsjuristen mit Erfahrung in der Informatik beizuziehen.

Stellungnahme der EZV:

Die EZV ist mit der Empfehlung einverstanden.

Die Empfehlung deckt sich mit dem Schlussbericht:

Im Schlussbericht Projekt CH-OBU-2 vom 12.06.2012 wird bereits darauf hingewiesen, dass bei nächsten Grossprojekten von Anfang an ein juristischer Beistand vorhanden sein muss und dies wurde seither gezielt umgesetzt.

Herleitung nicht stimmig:

- Kostentransparenz, Mehrkosten

Die Projektleitung hat über sämtliche Kosten laufend Buch geführt und somit volle Transparenz über die Kosten und Ausgaben behalten.

Mehr als die Hälfte der Mehrkosten beruhen auf Mehrleistungen in Form von zusätzlichen Produkten (Anschlusstester, Ausziehwerkzeug, Fahr Simulator) oder SW-Komponenten (Fahrzeughalter-SW, Expertensystem, emotachSimulation, Logistikschnittstelle).

- Pönale im richtigen Zeitpunkt

Die Lieferverspätungen betrafen nur einzelne Komponenten des Systems und aus diesem Grunde war das anwendbare Pönale signifikant tiefer als die erwähnten 7 Mio. Franken. Das Pönale wurde aus strategischen Überlegungen erst eingefordert bzw. mit anderen Forderungen verrechnet, nachdem die EZV sicher sein konnte, dass die Lieferantin die systemkritischen Fehler eliminiert hatte. Eine zu frühe Einforderung der Pönale hätte zur Folge gehabt, dass die Lieferantin die notwendigen Nachbesserungen nicht mehr geliefert hätte.

- Kostenneutrale Nachbesserungen

Um die notwendige Qualität zu erreichen mussten Nachbesserungen beauftragt werden. Dazu wurden zusätzliche Meilensteine und Zwischenziele eingeschoben. Die EZV hat nie für eine Nachbesserung bezahlt, ohne dafür Mehrleistungen erhalten zu haben.

- Fokussierung auf Erfassungsgerät

Das Erfassungsgerät ist wegen der grossen Stückzahl in der geforderten Funktionalität und Qualität der treibende Kostenfaktor der Beschaffung.

Der Erfolg dieser Strategie - Fokussierung auf Erfassungsgerät - zeigt sich heute bei der ausgezeichneten HW- und SW-Qualität. Die Ausfallrate liegt bei ca. 0.5 %. Aufgrund dieser hohen Qualität müssen weder HW-Anpassungen noch SW-Wartungsreleases geplant werden.



4.2 Der Wartungsvertrag hat wesentliche Mängel und muss nachverhandelt werden

Im vorgehend behandelten Kaufvertrag zur Lieferung der LSVA-Erfassungsgeräte wurde vereinbart, dass die Lieferantin auch für die Wartung des Systems zuständig sein wird. Dazu wurde zwischen der EZV und der Lieferantin im Jahr 2006 ein Wartungsvertrag abgeschlossen, mit einer Laufzeit bis Ende des Jahres 2021. Wie beim Kaufvertrag hat die EZV auch bei der Ausarbeitung des Wartungsvertrages keinen externen Vertragsexperten beigezogen.

Während der Laufzeit des Wartungsvertrags musste infolge Firmenverkäufen bzw. Firmenübernahmen die Vertragspartnerin zweimal gewechselt werden. Im Jahr 2011 und im Jahr 2013 wurde der für die Entwicklung und Lieferung der Erfassungsgeräte verantwortliche Geschäftsbereich an neue Eigentümer verkauft. Das Vertragswerk umfasste zum Zeitpunkt der Prüfungshandlungen neben der 15-seitigen Vertragsurkunde insgesamt 7 Nachträge. Die Nachträge mussten ausgearbeitet werden, weil im ursprünglichen Wartungsvertrag die Leistungen unzureichend beschrieben und andere Punkte nicht geregelt waren und weil sich die Vertragspartner im ersten Nachtrag einigten, dass sie jährlich im Voraus die zu erbringenden Leistungen des Folgejahrs gemeinsam festlegen wollten. Nach Ansicht der EZV ist nun mit Nachtrag Nr. 7 das maximale Kostendach erreicht und kann aus heutiger Sicht nun konstant fortgeschrieben werden.

Erbringt die Lieferantin zusätzliche Leistungen, werden diese auch zusätzlich vergütet. Dazu wurde ein Teil der Vergütung als sogenannter Sockelbetrag bezeichnet. Die nachfolgende Tabelle zeigt, wann der Sockelbetrag beim Abschluss der Nachträge gestiegen ist. Der Sockelbetrag umfasst die Vergütung der EZV an die Lieferantin für das «Vorhalten von Ressourcen».

| Wartungsvertrag und Nachträge | Sockelbetrag | Kostendach (inkl. MWST) |
|-------------------------------|--------------|-------------------------|
| Wartungsvertrag vom 19.9.2006 | 770 000.- | 1 540 000.- |
| Nachtrag 1 vom 13.5.2009 | 1 048 000.- | 2 265 000.- |
| Nachtrag 2 vom 14.6.2011 | 1 215 000.- | 2 400 000.- |
| Nachtrag 3 vom 8.1.2012 | 1 204 000.- | 2 400 000.- |
| Nachtrag 4 vom 23.3.2012 | 1 215 000.- | 3 500 000.- |
| Nachtrag 5 vom 8.1.2013 | 1 215 000.- | 3 800 000.- |
| Nachtrag 6 vom 13.12.2013 | 1 872 000.- | 3 500 000.- |
| Nachtrag 7 vom 8.12.2014 | 1 905 000.- | 3 500 000.- |

Die EFK hat die Unterlagen geprüft und dabei aus der Sicht des Bundes Mängel festgestellt. Nachfolgend sind die wichtigsten stichwortartig aufgeführt:

- Die essentielle Kernleistung eines echten Wartungsvertrages, nämlich die Fehlerbehebung, wurde ursprünglich aus den Grundleistungen ausgeschlossen. Dadurch kann die Lieferantin die Fehlerbehebung und die Anpassungen an der Software zusätzlich in Rechnung stellen (diese Mehrleistung wurde in den Nachträgen aufgenommen);
- Der Preis für die Wartungsleistungen wurde nicht in der Vertragsurkunde festgehalten und lässt sich nur mit viel Aufwand aus den Preispositionen in den Anhängen errechnen. Ebenfalls ist die Berechnung der Teuerung intransparent. Es fehlen Kostenbasen, Teuerungsformeln und (übliche) nicht teuerungsberechtigte Kostenanteile;
- Bei einem Release für das OBU II Gerät können von der Lieferantin - ungeachtet des tatsächlichen Aufwands - pro Release 500 000 Franken in Rechnung gestellt werden;

- Die allgemeinen Geschäftsbedingungen des Bundes sind in der Schlussformel des Vertrags nur in allgemeiner Form beschrieben und somit wirkungslos;
- Die Lieferantin verlangt für das Vorhalten von Personal eine Vergütung. Diese ist im oben erwähnten Sockelbetrag integriert. Es werden zusätzliche Kosten in Rechnung gestellt, sobald die Lieferantin zusätzliche Leistungen erbringt;
- In der Vertragsurkunde fehlten alle wichtigen Definitionen zur genauen Beschreibung der Leistungen. So wurde z. B. kein Service-Level-Agreement abgeschlossen, in dem die Leistungen bzw. Mitwirkungspflichten festgehalten werden. Auch die geforderte Verfügbarkeit und die Reaktionszeiten des IT-Personals sind nicht im Wartungsvertrag festgehalten worden. Ebenfalls fehlten Angaben zu den vorzuhaltenden Schlüsselpersonen. Diese für die Wartung elementaren Definitionen wurden nachträglich – im Sinne einer Weiterentwicklung des Wartungsvertrags – in den Nachträgen aufgenommen;
- In einem der letzten Nachträge haben sich die Vertragsparteien darauf geeinigt, dass die EZV die Subunternehmerin, welche die wesentlichen logistischen Leistungen übernommen hat, direkt entschädigt. Dies hat Vorteile, birgt aber im Konkursfall der Vertragspartnerin die Gefahr einer Doppelzahlung. Die Aufnahme der Formulierung „mit befreiender Wirkung“ im Vertrag ist entscheidend;
- Die EZV hat bei der Lieferantin aus dem Kaufvertrag alle 80 000 Erfassungsgeräte (inkl. der Optionen) gekauft und lagert die nicht eingesetzten 15 000 Stück ihrem Eigentum befindlichen Geräte (Warenwert rund 8 Mio. Franken) bei deren Subunternehmerin. Im Falle einer Konkursöffnung über die Subunternehmerin, kann die EZV nicht mehr über ihre Vermögenswerte verfügen. Auch wenn sie ihren Eigentumsanspruch in Bezug auf die Geräte rechtzeitig beim Konkursamt eingibt, ist davon auszugehen, dass sie nicht auf die Geräte zugreifen können wird, da diese Bestandteil des Inventars bilden und unter Umständen gesichert bzw. gar versiegelt würden. Für den Fall, dass die Konkursverwaltung den Eigentumsanspruch des Bundes nicht anerkennen würde, wäre diese zudem gezwungen, eine Aussonderungsklage zu erheben;
- Der Wartungsvertrag wurde zusammen mit dem Kaufvertrag abgeschlossen, aufgrund der Verzögerung bei der Ablieferung der Geräte aber später als geplant, in Kraft gesetzt. Dies hat die EZV dazu bewogen, den Wartungsvertrag um drei Jahre bis Ende 2024 zu verlängern.

Beurteilung

Bei der Vertragsunterzeichnung befand sich das Preis-Leistungsverhältnis in ziemlicher Schiefelage. Dank der Erstellung der Nachträge ist der Wartungsvertrag heute in einem wesentlich besseren Zustand als 2006. Mit dem Nachtrag 7, d.h. erst nach rund 8 Jahren seit Vertragsunterzeichnung, wurde nun ein qualitativer Stand – mit entsprechenden Mehrkosten - erreicht, welcher eigentlich bereits beim Erstabschluss hätte vorhanden sein müssen.

Der zweimalige Wechsel der Vertragspartnerin hätte dem Bund zumindest die Gelegenheit verschafft, den Vertrag neu zu verhandeln. Bei beiden Wechseln der Vertragspartner wurden die existierenden Verträge jedoch ohne Verhandlungen übernommen.

Um dies nachzuholen, muss aus Sicht der EFK der Wartungsvertrag in wesentlichen Teilen neu verhandelt werden.



Empfehlung 10 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt der EZV, den Wartungsvertrag mit Juristen zu prüfen und in wesentlichen Teilen neu zu verhandeln:

- *Rückgängig machen der Erhöhung des Sockelbetrages aus dem Nachtrag 6;*
- *Die Transparenz der Preisgestaltung und der Leistungserbringung seitens der Lieferantin muss verbessert werden;*
- *Rückgängig machen der Pauschalbeträge für neue Releases und Überprüfen der übrigen Pauschalbeträge;*
- *Der Wartungsvertrag ist durch eine Vereinbarung zwischen der EZV und der Sublieferantin, wonach letztere die Erfassungsgeräte unmittelbar im Auftrag des Bundes lagert, zu ergänzen;*
- *Es ist zu prüfen, ob das Direktzahlungsrecht an die Sublieferantin „mit befreiender Wirkung“ im Wartungsvertrag vereinbart wurde;*
- *Es ist eine transparente Teuerungsformel mit einem nicht teuerungsberechtigten Festanteil zu vereinbaren;*
- *Für Zusatzleistungen, welche nicht unter Wettbewerbsbedingungen beschafft wurden, ist das Einsichtsrecht des Bundes in den Wartungsvertrag aufzunehmen.*

Stellungnahme der EZV:

Die EZV akzeptiert die Empfehlungen.

Grundsatzentscheid zw. Pauschal- und effektiver Aufwandentschädigung.

Mit der Erhöhung des Sockelbeitrages wurde als zusätzliche Leistung die Fehlerbehebung in den SLA eingeschlossen.

Die Kostenentwicklung des Kostendaches zeigt das Hochfahren des Systems, beginnend beim Pilotbetrieb über die Umrüstungsphase bis zum Ablauf der Gewährleistungsfrist für die zuerst eingebauten Erfassungsgeräte auf. Die Kostenentwicklung des Sockelbetrages äussert sich bei der Erweiterung der Leistungen.

Die EZV hat einen externen Vertragsjuristen mit Spezialgebiet IT-Recht mit der Überprüfung des Kauf- und Wartungsvertrags mit [REDACTED] beauftragt. So weit als möglich und sinnvoll werden die aufgeführten Punkte entsprechend bearbeitet.

Empfehlung 11 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt der EZV, mit dem BBL zu prüfen, ob eine Vertragslaufzeit von rund 18 Jahren beschaffungsrechtlich vertretbar ist, da sich die lange Laufzeit des Vertrags nicht mit Investitionsschutz begründen lässt.

Stellungnahme der EZV:

Die Zollverwaltung wird die Vertragslaufzeit mit einem externen Jurist prüfen. Das BBL zeigte sich in Bezug auf das Geschäft in erster Linie nicht als zuständig. Somit ist die EZV auf externe juristische Beratung angewiesen.

4.3 Das Hinterlegungsvertragswerk für die LSVA-Software hat Mängel

Die EZV hat als vorbeugende Massnahme den Quellcode der LSVA-Software bei einem externen Anwalt treuhänderisch hinterlegt. Die EFK hat das Vertragswerk der Hinterlegung geprüft und untenstehende Punkte festgestellt.

Die Hinterlegung des gesamten Quellcodes setzt sich aus den Applikationen von zwei Firmen zusammen. Gemäss Vertrag war die Hinterlegung ursprünglich an die EZV als Software-Kunden und nicht – wie branchenüblich – an einen sogenannten Escrow-Agent vorgesehen. Durch den Abschluss des Treugut Hinterlegungsvertrages zwischen der EZV und dem Escrow-Agent hat sich die EZV nachträglich eines Treuhänders bedient. Dadurch sind die Haftungsrisiken für den Bund, bspw. bei einem Diebstahl, stark reduziert.

Die formelle Durchsetzung des Zugriffs ist aber für die EZV aus der Sicht der EFK teilweise zu anspruchsvoll. Falls die eine Firma mit der Herausgabe der Software nicht einverstanden ist, ist gemäss Hinterlegungsvertrag zwingend die Anrufung eines Schiedsgerichts notwendig. Dabei ist es fraglich, ob das Schiedsgericht in der Lage sein wird, zu entscheiden, ob der Software-Lieferant seiner Pflicht zur Wartung «dauerhaft» nicht mehr nachgekommen ist. Hier erscheint die Schwelle recht hoch.

Die vertragstypische Verpflichtung zur Aktualisierung (hier nach einem „Major Update“, jedoch spätestens alle zwei Jahre) gemäss Ziff. 2.4 des Hinterlegungsvertrages ist bezüglich der Abwicklung nicht restlos geklärt.

Der Verwendungszweck im Hinterlegungsvertrag schliesst jegliche Weiterentwicklung der Software aus, auch dann, wenn die Voraussetzungen für den Zugriff der EZV auf die Software erfüllt sind. Die EZV hat also kein Recht, den Quellcode bei Veränderungen der IT-Umgebung (z.B. Betriebssysteme, Datenbanken oder Entwicklungswerkzeuge) oder nach regulatorischen Veränderungen so anzupassen, dass die ganze Applikation und damit das System betriebsfähig bleiben. Da der Vertrag bis 2024 unkündbar ist (sofern der Wartungsvertrag nicht gekündigt wird), kommt eine einseitige Änderung der Vertragsbestimmungen nicht in Betracht. Angesichts der verbleibenden Vertragsdauer von 10 Jahren ist auch eine beschränkte Weiterentwicklung der Software unmöglich. Dies ist aus der Sicht der EFK nicht optimal.

Beurteilung

Die Hinterlegung des Quellcodes von Applikationen ist ein bewährtes und sinnvolles Instrument zur Sicherstellung des Weiterbetriebs, vor allem wenn der Benutzer lediglich eine Lizenz für den Objektcode beschafft hat. Angesichts der bereits erwähnten Eigentümerwechsel des Hard- und Software-Lieferanten für das OBU-II-System hat die EZV ein branchenübliches Sicherungsmittel angewendet.



Dabei hat die EZV die Zugriffsregelung mit den Vertragspartnern zwar umständlich, grundsätzlich aber sachgerecht festgelegt. Trotzdem sind die oben genannten Punkte im Hinterlegungsvertrag zu wenig berücksichtigt: Sie können sich im Ereignisfall für den Bund nachteilig auswirken. Deshalb ist der Hinterlegungsvertrag im Rahmen von Risikoüberlegungen zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen.

Empfehlung 12 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt der EZV zu prüfen, ob der Hinterlegungsvertrag in den oben genannten Punkten im Rahmen von Nachverhandlungen verbessert werden muss.

Stellungnahme der EZV:

Die EZV ist mit den Empfehlungen der EFK einverstanden.

Die EZV hat einen externen Vertragsjuristen mit Spezialgebiet IT-Recht mit der Überprüfung des Vertrags beauftragt. So weit als möglich und sinnvoll werden die aufgeführten Punkte entsprechend bearbeitet.

Herleitung nicht stimmig:

Der Hinterlegungsvertrag ist, im Fall eines Konkurs der Lieferantin, zur Aufrechterhaltung des Betriebes der CH-OBU-2, erstellt worden. Eine Weiterentwicklung ist nicht gefordert.

Die Aufrechterhaltung beinhaltet sowohl notwendige Anpassungen wegen ändernden IT-Umgebungen, als auch ändernde funktionale Anforderungen aufgrund regulatorischer Veränderungen, solange diese dem Zweck der ursprünglichen Beschaffung (LSVA-Erhebung) entsprechen. Die Weiterentwicklung erfolgt über Systemgenerationen und nicht innerhalb der Lebensdauer einer Generation (CH-OBU-2). Der nächste Entwicklungsschritt erfolgt mit dem System LSVA-III (siehe dazu auch die Empfehlung 6).

4.4 Die Zusammenarbeit mit dem BBL ist zu verbessern – eine Beschaffungsdelegation für LSVA ist zu beantragen

Der Entwicklungs- und Wartungsvertrag für die Erfassungsgeräte wurde im 2006 ohne schriftliche Delegation des BBL abgeschlossen. Das gesamte Vertragsvolumen beläuft sich aktuell auf 83 Mio. Franken und bis Ende der geplanten Vertragslaufzeit im 2024 auf rund 120 Mio. Franken. Vor dem Inkrafttreten der Org-VöB 2007 waren Beschaffungsdelegationen in der VILB geregelt. Das BBL war schon zu dieser Zeit die zentrale Einkaufsstelle für IKT-Mittel für den zivilen Bereich. Damit wäre bereits für die Beschaffung des LSVA-II-Systems in den Jahren 2004/05 eine Delegation des BBL notwendig gewesen. Gemäss eigenen Angaben ging die EZV damals davon aus, dass es sich um den Kauf von Gütern handle. Damit war zu dieser Zeit keine Delegation notwendig. Die EFK kann diese Begründung, insbesondere nach dem Wortlaut des Kaufvertrags, nicht nachvollziehen.

Empfehlung 13 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt der EZV, bei Grossprojekten wie der LSVA zukünftig enger mit dem BBL zusammenzuarbeiten und für den laufenden LSVA-Wartungsvertrag eine Beschaffungsdelegation zu beantragen.

Stellungnahme der EZV:

Die EZV stimmt der Empfehlung der EFK teilweise zu.

Die enge Zusammenarbeit wird durch den Aufbau des CC Beschaffungswesen gewährleistet. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt ist ein grosser Kontakt mit den Beschaffungsverantwortlichen vorhanden.

Zur nachträglichen Beschaffungsdelegation hingegen kann so viel gesagt werden, dass das BBL nach einer so langen Zeit keine Delegation mehr erteilen wird. Beim Thema LSVA stossen wir immer wieder auf Widerstand, weil wir die Beschaffung in Eigenregie ausgeschrieben haben.



5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 07. Juli 2015 statt. Teilgenommen haben folgende Personen:

EZV

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

EFK

- Eric-Serge Jeannet, Vizedirektor, Leiter Fachbereiche
- Andreas Meyer, Mandatsleiter Prüfbereich 5
- Urs Matti, Leiter Fachbereich Bau- und Beschaffungsprüfungen
- Daniel Scheidegger, Revisionsleiter

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

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)

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB, SR 172.056.11)

Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB, SR 172.056.15)

Richtlinie zum öffentlichen Beschaffungswesen im EFD (Version 1.3 vom Dezember 2013)

Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (SVAG, SR 641.81)

Verordnung über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (SVAV, SR 641.811)

Verordnung des EFD über die Entschädigung der Zollverwaltung für den Vollzug der Schwerverkehrsabgabe (SR 641.811.912)



Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen

| | |
|----------|--|
| ar | Armasuisse |
| BBL | Bundesamt für Bauten und Logistik |
| BIT | Bundesamt für Informatik und Telekommunikation |
| EFD | Eidgenössisches Finanzdepartement |
| EFK | Eidgenössische Finanzkontrolle |
| EZV | Eidgenössische Zollverwaltung |
| FIRE | Finanz- und Rechnungswesen |
| LSVA | Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe |
| OBU | On-board-unit |
| VM BVerw | Vertragsmanagement Bundesverwaltung |

Glossar

| | |
|-------------------------------|--|
| Delegation | Die zentralen Beschaffungsstellen des Bundes können die Beschaffung befristet oder dauernd an die Bedarfsstelle delegieren, wenn u.a. die entsprechende Fachkompetenz bei der Bedarfsstelle vorhanden ist. |
| Software-Hinterlegungsvertrag | Vertrag für die Hinterlegung des Quellcodes einer Software bei einem unabhängigen Dritten. Im Vertrag vereinbaren Lieferant und Kunde die Voraussetzungen für die Herausgabe des Quellcodes. |
| Escrow-Agent | Unabhängiger Dritter, der für die treuhänderische Hinterlegung der Software verantwortlich ist. |

Priorisierung der Empfehlungen

Die EFK beurteilt die Wesentlichkeit der Empfehlungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko (z.B. Höhe der finanziellen Auswirkung, Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes 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).