



Umsetzung der Weisungen der Querschnittsämter

Bundesamt für Bauten und Logistik



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.15318.620.00233.09
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)

Umsetzung der Weisungen der Querschnittsämter Bundesamt für Bauten und Logistik

Das Wesentliche in Kürze

Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) nimmt Querschnittsfunktionen im Immobilienmanagement und im Beschaffungswesen wahr. Das Immobilienportfolio des BBL hat einen Wiederbeschaffungswert von 5 Milliarden Franken; der Bund tätigt gemäss aktuellem Reporting jährlich Beschaffungen im Umfang von rund 5,5 Milliarden Franken.

Das BBL leitet die Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB), die Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB) sowie die Eidgenössische Kommission für Bauprodukte. Für die wesentlichen Querschnittsaufgaben des BBL haben der Bundesrat, das Finanzdepartement (EFD) und das BBL Verordnungen und Weisungen erlassen, in welchen die Aufgaben näher beschrieben werden. Damit sind Instrumente zur Umsetzung von Standards für die gesamte Bundesverwaltung geschaffen worden.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat geprüft, ob die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen klar definiert sind und ob die Kontrolle über die Einhaltung und Umsetzung der Weisungen ausreichend geregelt ist. Sie kommt zum Schluss, dass Strategie, Aufsicht, Steuerung und Kontrolle im Beschaffungswesen zu verbessern sind. Im Bereich der Bauten hingegen konnte sie sich davon überzeugen, dass diesbezüglich hinreichende Instrumente zur Verfügung stehen.

Die BKB ist noch zu wenig Strategieorgan für Güter- und Dienstleistungsbeschaffungen

Als Strategieorgan des Bundes verfügt die BKB über ungenügende Kompetenzen und muss gestärkt werden. Sie verfügt derzeit über keine Weisungs-, Durchsetzungs- und Aufsichtsbefugnisse. Mit der Erneuerung ihrer Organisation kann die BKB zudem aus Sicht der EFK wirkungsvoller und effizienter werden. Dazu sollen die bestehenden Gremien entflechtet und neu aufgebaut werden sowie klar abgegrenzte Aufgaben und Kompetenzen erhalten. Die BKB wird derzeit nicht über eindeutige Ziele geführt und beschäftigt sich zu wenig mit zentralen Fragen des Beschaffungswesens.

Zur besseren Steuerung und Kontrolle des operativen Beschaffungswesens hat die EFK in zwei Bereichen Optimierungspotenzial identifiziert: Erstens ist das Beschaffungscontrolling zu intensivieren, damit es auch als Steuerungsinstrument genutzt werden kann. Zweitens ist es aus Sicht der EFK notwendig, dass für die Erteilung von Beschaffungsdelegationen (momentan 56) vom BBL restriktive Voraussetzungen definiert werden. Die Erfüllung dieser Bestimmungen und die korrekte Abwicklung der delegierten Beschaffungsgeschäfte sind ausserdem periodisch zu kontrollieren und im jährlichen Bericht zum Beschaffungscontrolling transparent auszuweisen.

Zur besseren Unterstützung der Beschaffungsstellen soll das Kompetenzzentrum Beschaffungswesen des Bundes (KBB), welches ein Ressort des BBL ist, einheitliche Mindeststandards festlegen. Zudem sollen die Kompetenzen des KBB verbindlich formuliert werden, damit es im Rahmen seiner Querschnittsaufgaben amts- und departementsübergreifend intervenieren und eskalieren kann.



Die KBOB soll verbindliche Vorgaben machen

Im Zusammenhang mit der Strategie und der Aufsicht im Bereich der Bauten hat die EFK das Geschäftsgebaren der KBOB überprüft. Die KBOB hat sich als Strategieorgan des Bundes etabliert und grundsätzlich einen positiven Eindruck hinterlassen. Die EFK kommt aber zum Schluss, dass die Möglichkeit zum Erlass von Weisungen stärker wahrgenommen werden sollte. Nebst den bisherigen fortlaufenden Tätigkeitsschwerpunkten soll der Vorstand die KBOB neu Jahresziele festlegen. Die EFK begrüsst zudem die Initiative der KBOB, die Interessen des Bundes in Normengremien besser wahrzunehmen.

Soweit die EFK dies prüfen konnte, werden im Baubereich auch die Standards für die wirtschaftliche Nutzung von Bundesgebäuden angewendet. Bei der Neuregelung der Zuständigkeiten zwischen BBL und ETH sind die Umsetzungsarbeiten gemäss BBL auf Kurs. Eine detaillierte Prüfung ist erst zu einem späteren Zeitpunkt sinnvoll.

Mise en œuvre des directives des offices transversaux Office fédéral des constructions et de la logistique

L'essentiel en bref

L'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) assume des fonctions transversales dans les domaines de la gestion immobilière et des marchés publics. Son portefeuille immobilier a une valeur de remplacement de 5 milliards de francs, tandis que la Confédération effectue des achats de l'ordre de 5,5 milliards de francs par an, selon le dernier rapport disponible.

L'OFCL dirige la Conférence des achats de la Confédération (CA), la Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics (KBOB), ainsi que la Commission fédérale des produits de construction. Le Conseil fédéral, le Département fédéral des finances (DFF) et l'OFCL ont édicté, pour les principales tâches transversales assumées par l'OFCL, des ordonnances et des directives qui en précisent la nature et les modalités. Par conséquent, des instruments sont en place pour assurer la mise en œuvre des normes dans toute l'administration fédérale.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a vérifié si les tâches, les compétences et les responsabilités sont clairement définies, et si les contrôles portant sur le respect et la mise en œuvre des directives sont suffisamment réglementés. Il ressort de son audit qu'il y a lieu d'améliorer la stratégie, la surveillance, le pilotage et le contrôle en ce qui concerne les marchés publics. Dans le domaine des constructions par contre, le CDF a pu constater que les instruments en place suffisent.

La CA ne remplit pas assez son rôle d'organe stratégique en matière d'acquisition de biens et de prestations

En tant qu'organe stratégique de la Confédération, la CA a des compétences insuffisantes et aurait besoin d'être renforcée. Elle est dépourvue à ce jour de pouvoirs de décision, d'exécution et de contrôle. Moyennant une refonte de son organisation, elle pourrait également devenir plus efficace et performante aux yeux du CDF. Il s'agit donc de simplifier et de redéfinir ses structures, ainsi que de lui confier des tâches et des compétences clairement délimitées. La CA n'est pas pilotée aujourd'hui selon des objectifs clairs, et ne s'occupe pas assez de questions essentielles touchant aux marchés publics.

Le CDF a identifié à deux niveaux un potentiel d'optimisation, dans l'optique d'améliorer le pilotage et le contrôle du déroulement des marchés publics. Tout d'abord, il faudrait intensifier le controlling des achats, afin qu'il puisse aussi être utilisé comme instrument de pilotage. Ensuite, le CDF juge nécessaire de durcir les conditions auxquelles l'OFCL peut déléguer la compétence d'acquisition (56 délégations à l'heure actuelle). Par ailleurs, il faudrait périodiquement contrôler le respect de ces dispositions et l'exécution correcte des opérations d'achat déléguées et documenter de manière transparente ces questions dans le rapport annuel sur le controlling des achats.

Le Centre de compétence des marchés publics de la Confédération (CCMP), rattaché à l'OFCL, devrait définir des normes minimales uniformes, afin de soutenir au mieux les services d'achat. En outre, les compétences du CCMP devraient être formulées de manière contraignante, pour que celui-ci soit à même d'intervenir dans le cadre de ses tâches transversales et de faire remonter les problèmes au niveau des offices et des départements.



La KBOB devrait formuler des prescriptions contraignantes

Le CDF a évalué les pratiques commerciales de la KBOB, dans le contexte de la stratégie en place et de la surveillance exercée dans le domaine des constructions. La KBOB a su s'imposer comme organe stratégique de la Confédération et a laissé une impression globalement positive. Le CDF a néanmoins constaté qu'elle devrait mieux mettre à profit la possibilité d'édicter des directives. En plus de ses activités principales à caractère permanent, le conseil d'administration de la KBOB devrait à l'avenir fixer des objectifs annuels. Le CDF approuve encore l'initiative de la KBOB de mieux faire valoir les intérêts de la Confédération au sein de comités de normalisation.

Pour autant que le CDF ait pu en juger, les normes visant à une utilisation rationnelle des bâtiments fédéraux sont dûment appliquées. Les travaux visant à redéfinir les compétences respectives de l'OFCL et des EPF sont en bonne voie, selon l'OFCL. Il est judicieux d'attendre encore pour procéder à un audit détaillé dans ce domaine.

Texte originale en allemand

Attuazione delle istruzioni degli Uffici trasversali Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

L'essenziale in breve

L'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) assume funzioni trasversali nella gestione degli immobili e nel settore degli acquisti. Il portafoglio immobiliare dell'UFCL ha un valore di sostituzione di 5 miliardi di franchi. Secondo l'attuale reporting, la Confederazione effettua ogni anno acquisti per circa 5,5 miliardi di franchi.

L'UFCL dirige la Conferenza degli acquisti della Confederazione (CA), la Conferenza di coordinamento degli organi della costruzione e degli immobili dei committenti pubblici (KBOB) e la Commissione federale dei prodotti da costruzione. Per i principali compiti trasversali dell'UFCL, il Consiglio federale, il Dipartimento federale delle finanze (DFF) e l'UFCL hanno emanato ordinanze e istruzioni in cui i compiti sono descritti con maggiore precisione. In tal modo sono stati creati gli strumenti per l'attuazione di standard per l'intera Amministrazione federale.

Il CDF ha verificato se i compiti, le competenze e le responsabilità sono definiti chiaramente e se il controllo sul rispetto e l'attuazione delle istruzioni è disciplinato a sufficienza. Esso è giunto alla conclusione che nel settore degli acquisti occorrono miglioramenti in ambito di strategia, vigilanza, gestione e controllo. Per contro, nel settore delle costruzioni ha potuto appurare che gli strumenti a disposizione sono adeguati.

Il ruolo di organo strategico della CA per l'acquisto di beni e prestazioni di servizi deve essere rafforzato

Quale organo strategico della Confederazione, la CA non dispone di sufficienti competenze e deve essere rafforzata. Attualmente non ha la facoltà di emanare istruzioni, di imporsi e di vigilare. Il CDF è dell'avviso che riorganizzandosi la CA può pure divenire più efficace ed efficiente. Inoltre, gli organi esistenti devono essere snelliti e riformati e ricevere compiti e competenze ben definiti. Attualmente la CA non è gestita tramite obiettivi chiari e si occupa troppo poco di questioni basilari per il settore degli acquisti.

Per migliorare la gestione e il controllo degli acquisti operativi, il CDF ha identificato un potenziale di miglioramento in due settori: in primo luogo occorre intensificare il controllo gestionale degli acquisti in modo che possa essere impiegato anche come strumento di gestione; secondariamente l'UFCL deve definire requisiti restrittivi per la concessione di deleghe in materia di acquisti (attualmente 56). Il rispetto di queste disposizioni e il corretto disbrigo delle operazioni di acquisto che vengono delegate devono inoltre essere controllati periodicamente ed essere presentati in modo trasparente nel rapporto annuale relativo al controllo gestionale degli acquisti.

Per meglio sostenere i servizi d'acquisto, il Centro di competenza per gli acquisti pubblici della Confederazione (CCAP), un settore dell'UFCL, deve fissare degli standard minimi uniformi. Inoltre, le competenze del CCAP devono essere formulate in modo vincolante, in modo da poter intervenire ed effettuare il processo di escalation a livello interdipartimentale e d'ufficio nel quadro dei suoi compiti trasversali.



La KBOB deve emanare direttive vincolanti

In relazione alla strategia e alla vigilanza nel settore costruzioni, il CDF ha esaminato la gestione degli affari della KBOB. La KBOB si è affermata quale organo strategico dell'Amministrazione federale e di principio ha suscitato una buona impressione. Il CDF giunge però alla conclusione che si debba maggiormente utilizzare la possibilità di emanare istruzioni. Oltre alle sue attività principali, da ora in poi il comitato della KBOB dovrà fissare obiettivi annuali. Il CDF approva inoltre l'iniziativa della KBOB di voler meglio difendere gli interessi della Confederazione negli organismi di normallizzazione.

Per quanto il CDF abbia potuto esaminarlo, anche nel settore costruzioni vengono applicati gli standard per l'utilizzazione economica degli immobili della Confederazione. In ambito della nuova regolamentazione delle competenze tra UFCL e PF, secondo l'UFCL i lavori di attuazione sono in corso. È più opportuno effettuare una verifica dettagliata in un secondo momento.

Testo originale in tedesco

Implementation of the cross-departmental offices' directives Federal Office for Buildings and Logistics

Key facts

The Federal Office for Buildings and Logistics (FOBL) performs cross-divisional functions in the area of real estate management and procurement. The FOBL's real estate portfolio has a replacement value of CHF 5 billion; according to current reporting, the Confederation's procurements amount to approximately CHF 5.5 billion on an annual basis.

The FOBL heads up the Federal Procurement Conference (FPC), the Coordination Group for Construction and Property Services (KBOB) and the Federal Commission for Construction Products. With respect to the key cross-divisional tasks of the FOBL, the Federal Council, the Federal Department of Finance and the FOBL have issued ordinances and directives that describe the tasks in greater detail. Instruments have thereby been created for the implementation of standards for the entire Federal Administration.

The SFAO audited whether or not the tasks, powers and responsibilities are clearly defined and whether or not control of compliance with and implementation of the directives is sufficiently regulated. It came to the conclusion that strategy, supervision, management and control in the area of procurement should be improved. In the area of buildings, by contrast, it is satisfied that sufficient instruments are available in this regard.

The FPC is still not enough of a strategy body for the procurement of goods and services

As a federal strategy body, the FPC has insufficient powers and must be strengthened. It currently has no directive-issuing, enforcement or supervisory powers. The SFAO believes that the FPC can become more effective and efficient with the renewal of its organisation. To this end, the existing bodies should be dismantled and built up from scratch, and also be assigned clearly defined tasks and powers. At present, the FPC is not managed by using clear objectives and too little attention is paid to core procurement issues.

The SFAO identified potential for optimisation in two areas to ensure better operational procurement management and control. Firstly, procurement controlling must be stepped up so that it can also be used as a steering instrument. Secondly, the SFAO believes that it is necessary for restrictive requirements to be defined for the granting of procurement delegations (currently 56) by the FOBL. Compliance with these provisions and correct processing of delegated procurement transactions must also be checked periodically and must be transparently disclosed in the annual report on procurement controlling.

The Competence Centre for Federal Public Procurement (CCPP), which is part of the FOBL, should establish uniform minimum standards to improve support for the procurement offices. Moreover, the powers of the CCPP should be formulated in a binding manner so that it can intervene and escalate issues across offices and departments within the scope of its cross-disciplinary tasks.



The KBOB should issue binding guidelines

The SFAO examined the business practices of the KBOB in connection with the strategy and supervision in the area of buildings. The KBOB has become established as the strategy body of the Confederation and has generally left a positive impression. However, the SFAO came to the conclusion that the possibility of issuing directives should be utilised to a greater extent. Aside from the ongoing key areas of activity, the KBOB board should set new annual targets. In addition, the SFAO welcomes the KBOB's initiative to better promote the Confederation's interests in standards bodies.

As far as the SFAO was able to examine, the standards for the commercial use of federal buildings are also applied in the construction area. Implementation work on the reallocation of responsibilities between the FOBL and the ETH is on track according to the FOBL. A detailed audit would not make sense until later on.

Original Text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Bauten und Logistik zur Prüfung:

Das BBL ist mit der Stossrichtung des Berichtes einverstanden und sieht vor, für die Umsetzung eines Grossteils der Empfehlungen im Rahmen der derzeit laufenden Revision der Org-VöB (SR 172.056.15) die rechtlichen Grundlagen zu schaffen. Dies ist notwendig, weil mit der aktuellen Gesetzgebung die rechtliche Grundlage dazu fehlt.



Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	14
1.1	Ausgangslage	14
1.2	Prüfungsziel und -fragen	14
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	15
2	Das BBL als Querschnitts- und Fachamt	15
2.1	Organisation und rechtliche Grundlagen	15
2.2	Erbringt das BBL die Querschnittsaufgabe nicht selber, versteht es sich heute primär als Kompetenz- und Beratungsstelle	15
3	Aufsicht und Strategie im Beschaffungswesen	16
3.1	Das Strategieorgan muss gestärkt werden	16
3.2	Mit der Erneuerung ihrer Organisation soll die BKB wirksamer und effizienter werden	18
3.3	Die BKB beschäftigt sich zu wenig mit den zentralen Fragestellungen des Beschaffungswesens	19
3.4	Mit einem Kommunikationskonzept können die Beteiligten noch besser erreicht werden	20
4	Steuerung und Kontrolle im Beschaffungswesen	21
4.1	Die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben bei Beschaffungsdelegationen wird kaum überprüft	21
4.2	Das Beschaffungscontrolling soll als Steuerungsinstrument nutzbar gemacht werden	22
4.3	Die IT-Anwendung Vertragsmanagement Bund wird weiterentwickelt	24
5	Vorgaben an die dezentralen Beschaffungsorganisationen	25
5.1	Das BBL muss verbindliche Mindeststandards für die dezentralen Beschaffungsstellen definieren	25
5.2	Das BBL muss amts- und departementsübergreifend intervenieren und eskalieren können	26
5.3	Der Teilnehmerkreis der Aus- und Weiterbildungskurse ist nutzenorientiert zu priorisieren	27
6	Aufsicht und Strategie im Zusammenhang mit Bauten	28
6.1	Die KBOB als Strategieorgan des Bundes hat sich etabliert, nimmt aber die Möglichkeit zum Erlass von Weisungen kaum wahr	28
6.2	Der Vorstand der KBOB soll nebst fortlaufenden Tätigkeitsschwerpunkten auch Jahresziele festlegen	29
6.3	Die Interessen des Bundes sollen in den Normengremien besser wahrgenommen werden	30
7	Rollen und Aufgaben des BBL bei Bundesbauten	30
7.1	Die Standards für die wirtschaftliche Nutzung von Bundesgebäuden werden angewendet	30
7.2	Die Zuständigkeiten zwischen BBL und ETH wurden neu geregelt und sind in Umsetzung	31
8	Schlussbesprechung	33



Anhang 1: Rechtsgrundlagen	34
Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen	35



1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

In der Bundesverwaltung (BVerw) haben der Bundesrat (BR) und die Departemente in den vergangenen Jahren eine Vielzahl neuer Weisungen erlassen bzw. bestehende Weisungen revidiert. Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) hat sich im Bereich IKT-Strategie des Bundes eingehend mit diesen Weisungen auseinandergesetzt. Dabei legte sie einen Schwerpunkt auf die Frage, ob die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen klar definiert und ob die Kontrolle über die Einhaltung und Umsetzung der Weisungen durch die Linienverantwortlichen ausreichend klar geregelt sind. In ihrem Schreiben vom 5. März 2014 an den BR betreffend dem Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) hält die FinDel folgendes fest: „Die FinDel ist klar der Ansicht, dass es Aufgabe des ISB ist, ...die Umsetzung seiner Weisungen und Vorgaben in den Departementen zu kontrollieren.“ Diese Haltung erklärt die Rolle der Querschnittämter. Die FinDel ortete Handlungsbedarf und hat die EFK mit einer Prüfung bei den Querschnittsämtern Eidgenössisches Personalamt (EPA), Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) und Informatiksteuerungsorgan Bund (ISB) beauftragt.

Die vorliegende Prüfung wurde beim BBL durchgeführt. Im Wesentlichen ging es darum, die Umsetzung der Querschnittsaufgaben zu untersuchen, welche in den beiden Verordnungen über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB) und des Immobilienmanagements des Bundes (VILB) formuliert sind.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Abgeleitet aus dem Prüfauftrag der FinDel hat die EFK folgende Fragen zu klären:

- Bestehen für die wesentlichen Querschnittsaufgaben angemessene Weisungen?
- Sind in den Weisungen die Kontrollen über deren Umsetzung ausreichend klar geregelt?
- Besteht ein Aufsichtskonzept mit einem geschlossenen Regelkreis oder sind Lücken im Kontrollsystem vorhanden?
- Wie werden die Kontrollen in der Praxis gelebt, insbesondere auch in Fällen mit delegierten Kontrollaufgaben?

Das Ziel der Prüfung liegt darin, gegebenenfalls Handlungsbedarf aufzuzeigen, damit die Sicherheit der einheitlichen Umsetzung von Weisungen erhöht werden kann. Dazu hat die EFK einen Controlling-Regelkreis definiert, der stichwortartig aus den Teilen Vorgaben, Kontrollen, Massnahmen bei Nichteinhaltung, Reporting und Eskalation besteht. Die Prüfung soll demnach zeigen, wie das BBL die Vorgaben gegenüber anderen Verwaltungseinheiten auf der operativen Stufe umsetzt, ob die Zielerreichung ermittelt wird und ob das BBL bei Abweichungen Sanktionen ergreift. Weiter interessierten die Berichterstattung und die vorgesehenen Eskalationsmöglichkeiten bei Differenzen. Damit stellt sich die EFK auch die Grundsatzfrage nach der Stellung des BBL und den Voraussetzungen für die Durchsetzung seiner Weisungen.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Daniel Scheidegger (Revisionsleiter) und Peter Zumbühl durchgeführt. Die aus dem neuen Bauproduktegesetz (BauPG) übertragenen Querschnittsaufgaben konnten nicht geprüft werden, da die Umsetzungsarbeiten zum Prüfungszeitpunkt noch nicht abgeschlossen waren.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden zuvorkommend und umfassend erteilt. Die von der EFK verlangten Unterlagen standen uneingeschränkt zur Verfügung.

Die Prüfung wurde in der Zeit vom 5. bis 28. August 2015 vor Ort durchgeführt.

2 Das BBL als Querschnitts- und Fachamt

2.1 Organisation und rechtliche Grundlagen

Das BBL nimmt Querschnittsfunktionen im Immobilienmanagement und im Beschaffungswesen wahr. Es leitet die Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB), die Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB) und das Kompetenzzentrum Beschaffungswesen des Bundes (KBB). Das BBL ist zudem die Vollzugsbehörde der Bauprodukteverordnung. Neben den aufgezählten Organen leitet das BBL auch deren Geschäftsstellen bzw. Sekretariate.

Für die wesentlichen Querschnittsaufgaben des BBL haben der Bundesrat, das Finanzdepartement und das BBL Verordnungen und Weisungen erlassen, in welchen die Aufgaben näher beschrieben werden. Namentlich handelt es sich um die Org-VöB, die VILB, die Weisungen des EFD zur Erdbebenvorsorge und zu den Zahlungsfristen sowie die Weisungen des BBL über die wirtschaftliche Nutzung der zivilen Bundesbauten. Damit sind Instrumente zur Umsetzung von Standards für die gesamte Bundesverwaltung geschaffen worden.

2.2 Erbringt das BBL die Querschnittsaufgabe nicht selber, versteht es sich heute primär als Kompetenz- und Beratungsstelle

Dem BBL werden im Immobilienmanagement und im Beschaffungswesen zahlreiche Aufgaben zugewiesen, welche es exklusiv für die gesamte Bundesverwaltung wahrzunehmen hat. Namentlich handelt es sich um die Steuerung des Immobilienportfolios der zivilen Bundesbauten oder um die zentrale Beschaffung von Gütern und IKT-Bedarfen. Dort wo Querschnittsaufgaben dezentral erbracht werden, hat das BBL mangels rechtlicher Grundlagen eine Koordinationsfunktion mit Beratungsaufgaben.

Vor allem seitens Politik wurde aber – nicht zuletzt auch aufgrund verschiedener Vorfälle in Zusammenhang mit Beschaffungen, wie z.B. Insieme – eine straffere Führung und Kontrolle des Beschaffungswesens in der Bundesverwaltung gefordert.



So empfiehlt die FinDel dem Bundesrat, die Rolle des BBL im Prozess Beschaffungscontrolling zu stärken und zu diesem Zweck die Zuständigkeiten in der Org-VöB und die Verfahrensabläufe im Konzept Beschaffungscontrolling anzupassen. Zudem empfiehlt sie die Schaffung eines zentralen Massnahmencontrollings und die Präzisierung der Regelungen zu den Beschaffungsdelegationen sowie eine Ausweitung der heutigen Rapportierung.

Am Beispiel des Beschaffungscontrollings zeigt sich, dass gemäss Art. 38 RVOG nur die jeweilige die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher über uneingeschränkte Kontrollrechte in ihrem/seinem Bereich verfüge. Ausserdem statuiert Art. 21 RVOV, insbesondere dessen Absatz 3, dass die Departemente für das Controlling in ihrem Bereich zuständig sind. In der aktuell gültigen Org-VöB wurde mit Art. 38 eine analoge Bestimmung übernommen, wonach die Departemente den Vollzug des öffentlichen Beschaffungsrechts in ihrem Zuständigkeitsbereich zu beaufsichtigen haben. Mit der geplanten Revision der Org-VöB sollen dem BBL bzw. der BKB neu auch departementsübergreifende Kompetenzen zugewiesen werden.

3 Aufsicht und Strategie im Beschaffungswesen

3.1 Das Strategieorgan muss gestärkt werden

Die BKB ist gemäss Org-VöB das Strategieorgan der Bundesverwaltung für die Bereiche Güter- und Dienstleistungsbeschaffung. Sie setzt sich zusammen aus Vertretern der zentralen Beschaffungsstellen BBL und Armasuisse, dem Bundesamt für Strassen (ASTRA), dem Informatikstrategieorgan des Bundes (ISB), dem Bundesamt für Umwelt (BAFU), dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA). Die Mitglieder werden auf Antrag des EFD vom Bundesrat für vier Jahre gewählt. Die BKB besteht aus Mitgliedern, Beobachtern und Gästen. Sie verfügt über eine Geschäftsstelle mit 3,9 FTE (davon 2,3 zeitlich befristet), welche vom BBL geführt wird. Die einzelnen Aufgaben sind in der Org-VöB detailliert beschrieben: Die BKB verabschiedet Strategien und Weiterbildungskonzepte, beschliesst die allgemeinen Geschäftsbedingungen des Bundes (AGB), entscheidet über dauernde Delegationen, nimmt Stellung zu beschaffungsrechtlichen und -politischen Grundsatzfragen, fördert die Nachhaltigkeit und die Korruptionsprävention und sorgt für die Koordination zwischen den zentralen Beschaffungs- und den Bedarfsstellen.

Die BKB kann Empfehlungen für die gesamte Bundesverwaltung erlassen. Die BKB verfügt über keine Weisungsbefugnis, weder für die zentralen und dezentralen Beschaffungsstellen, noch für die Bedarfsstellen. In der Org-VöB sind deshalb keine Kontrollen und Massnahmen definiert. Auch die Eskalation bei Differenzen mit den Beschaffungs- und Bedarfsstellen ist nicht geregelt. Dem Geschäftsreglement der BKB zufolge „...sorgen die Mitglieder für die Bekanntmachung und Durchsetzung der Empfehlungen und Merkblätter in ihren Organisationseinheiten, indem sie organisationsinterne Weisungsrechte wahrnehmen“. Aufgrund der Aufgaben und Verantwortlichkeiten ist gemäss Org-VöB für die BKB keine Aufsichts- oder Kontrollfunktion im Beschaffungswesen vorgesehen. Diese liegt – verbunden mit der Aufgabe der Durchsetzung der Empfehlungen – bei den Mitgliedern der BKB und somit bei den Beschaffungs- und Bedarfsstellen.

Beurteilung

Aus Sicht der EFK macht es wenig Sinn, wenn das Strategieorgans departementsübergreifend nicht über die notwendigen Kompetenzen für die Durchsetzung seiner Beschlüsse verfügt. Die BKB muss deshalb als strategisches Organ gestärkt werden. Sie kann ihre Aufgabe als Strategieorgan für Güter- und Dienstleistungen in der Bundesverwaltung nur dann wahrnehmen, wenn sie eine wirkungsvolle Steuerungsfunktion erhält.

Ohne Weisungsbefugnis erscheint die BKB zum heutigen Zeitpunkt als Organ ohne Durchsetzungskraft. Sie kann mit den vorhandenen Instrumenten wenig Wirkung im Beschaffungswesen erzeugen. Die BKB überlässt es den Beschaffungsstellen des Bundes, wie weit diese beispielsweise die Empfehlungen zur nachhaltigen Beschaffung, zur Förderung der Mehrsprachigkeit oder des Merkblatts bezüglich Beizug von Experten anwenden. Diese Autonomie verhindert ein einheitliches Auftreten des Bundes gegenüber Anbietern und Vertragspartnern. Damit die Entscheidungen von den Beschaffungs- und Bedarfsstellen in der Linie umgesetzt werden, muss die BKB mit einem Weisungsrecht über die Departemente hinweg ausgestattet werden. Auch die departementsübergreifende Aufsicht der BKB ist zu verstärken. Dazu müssen die fehlenden Rechtsgrundlagen geschaffen werden. Die Aufsichtsaufgabe soll auf den Elementen des Controlling-Regelkreises basieren.

Die daraus resultierenden Empfehlungen der EFK sollten unbedingt in der aktuellen Revision der Org-VöB berücksichtigt werden. Eine Stärkung der BKB kann auch zur Verbesserung des Images des Beschaffungswesens in der Öffentlichkeit beitragen.

Empfehlung 1 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BBL,

- *für die BKB ein Antragsrecht an das EFD für bundesweite Weisungen zu schaffen;*
- *die Aufsicht der BKB über die erlassenen Weisungen gegenüber den Departementen zu stärken.*

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit Ihrer Empfehlung einverstanden.

Die rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung werden mit der laufenden Revision der Org-VöB geschaffen.



3.2 Mit der Erneuerung ihrer Organisation soll die BKB wirksamer und effizienter werden

Die BKB ist zum heutigen Zeitpunkt folgendermassen strukturiert:

<i>Funktion</i>	<i>Verwaltungseinheit</i>
Vorsitz	BBL
8 Mitglieder	Armasuisse (2 Mitglieder), BBL (zusätzlich zum Vorsitz), ISB, EDA, ASTRA, SECO, BAFU
5 Beobachter	ETH, Post, SBB, Weko, EFK
1 ständiger Gast	Vertreterin der kantonalen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz
situative Gäste	Teilnahme an einer Sitzung auf Einladung der BKB
Geschäftsstelle BKB	BBL

Die Vertreterinnen und Vertreter der in der Tabelle erwähnten Organisationseinheiten tagen in der Regel dreimal jährlich im Rahmen einer gemeinsamen Sitzung. Der Vorsitz wird zwar durch das BBL wahrgenommen, ist aber in der Org-VöB nicht geregelt. Die Rollen, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Funktionen sind weder in der Org-VöB noch im Geschäftsreglement der BKB ausreichend definiert. Einzelne Mitglieder der BKB bemängeln neben der Ineffizienz auch die oft zu operativen Themen, welche an den BKB-Sitzungen behandelt werden. Weiter wird kritisiert, dass SBB, Post und ETH, als wichtige Player im öffentlichen Beschaffungswesen, lediglich Beobachter-Status haben und damit nicht in die Verantwortung eingebunden werden können.

Beurteilung

Für die EFK ist die BKB als Strategieorgan in der Bundesverwaltung unbestritten. Der Bund braucht ein Organ, welches die Spielregeln für das Beschaffungswesen vorgibt. Die heutige Organisationsstruktur mit Mitgliedern, Beobachtern und Gästen sowie den Mitarbeitenden der Geschäftsstelle, welche sich in ein und derselben Sitzung treffen, ist weder strategisch wirksam, noch effizient. Die heutige unübersichtliche Organisationsstruktur muss deshalb entflochten werden. Die EFK schlägt vor, dass die Mitglieder der BKB in einem Führungsorgan (Geschäftsebene) vereint werden und von den Gremien mit Fachspezialisten und Experten (Fachebene) getrennt werden. Ein Sounding-Board (Konsultativorgan) könnte die Organisation abrunden. Die Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen der Akteure in dieser mehrstufigen Organisation müssen ausreichend geregelt werden. Zudem sollte festgelegt werden, welche Organisationseinheit in der Bundesverwaltung die Leitung der BKB übernimmt. Es ist in jedem Fall sicherzustellen, dass Entscheide im Gremium unabhängig und ausgewogen gefällt werden (beispielsweise mit dem Erfordernis der Einstimmigkeit von Entscheiden). Die Entflechtung der heutigen Organisationsstruktur bildet zudem eine der Voraussetzungen, um die Aufsicht und Kontrolle über die Beschaffungs- und Bedarfsstellen wahrnehmen zu können.

Die EFK ist ausserdem der Auffassung, dass SBB, Post und ETH entsprechend ihrer Verantwortung als grosse Beschaffungsstellen in der BKB eine aktivere Rolle einnehmen müssten. Auch hier schöpft die BKB ihre Möglichkeiten als Strategieorgan noch zu wenig aus.

Empfehlung 2 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BBL, die bestehenden Gremien der BKB in ein schlankes Strategie- und Aufsichtsorgan bzw. in Fachorgane aufzutrennen und die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in einem Geschäftsreglement zu verankern.

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit Ihrer Empfehlung einverstanden.

Die rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung werden mit der laufenden Revision der Org-VöB geschaffen.

Empfehlung 3 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem BBL, das Notwendige zu veranlassen, damit SBB, Post und ETH als aktive Mitglieder der BKB eingebunden werden können.

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit Ihrer Empfehlung einverstanden.

Das BBL wird der BKB vorschlagen diese Organisationen, unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Besonderheiten, aktiv einzubinden.

3.3 Die BKB beschäftigt sich zu wenig mit den zentralen Fragestellungen des Beschaffungswesens

Die Beschaffungskonferenz verfügt zwar über Grundlagen wie ein Geschäftsreglement, einen Stellenbeschrieb für die Geschäftsstellenleiterin, einen Aufgabenbeschrieb der Geschäftsstelle, ein Leitbild und strategische Stossrichtungen etc. In ihrem Geschäftsreglement steht, dass die BKB der Geschäftsstelle zur Erfüllung ihrer Aufgaben Jahresziele geben kann. Gemäss Geschäftsstellenleiterin gibt es aber keine formalen Ziele, vielmehr ergeben sich diese aus der laufenden Pendenzenliste.

Zudem hat die BKB die Möglichkeit der Zielformulierung seit einigen Jahren selbst nicht mehr genutzt. Zwar formuliert das BBL Ziele (vgl. Rubrik „Jahresziele der übergeordneten Organe“), sie gelten jedoch nicht für die Beschaffungskonferenz. Für Vorhaben rund um das Thema BöB-Revision wurden für die Jahre 2014 und 2015 Ziele vorgegeben, die BKB selber hat sich aber nicht mit den Revisionsarbeiten befasst.



Die Geschäftsstelle der BKB verfasst keinen periodischen Rechenschaftsbericht (z. B. Jahresbericht). Ausserdem erhält die BKB kaum Rückmeldungen von Mitgliedern oder anderen Betroffenen, welche die Behandlung neuer Themen oder Aktivitäten in der Beschaffungskonferenz auslösen.

Beurteilung

Die EFK hat den Eindruck, dass es die BKB in den letzten Jahren versäumt hat, sich mit zentralen und herausfordernden Themen im Beschaffungswesen auseinanderzusetzen. Mit der Führung durch Ziele – gerade auch im Hinblick auf eine Stärkung ihrer Rolle – soll sich die Beschaffungskonferenz und deren Geschäftsstelle jährlich Vorgaben für strategisch wichtige Themen geben.

Anhand eines regelmässigen kurzen Rechenschaftsberichts würde sie ausserdem die Transparenz erhöhen und dem Bund die Möglichkeit geben, die Anliegen des öffentlichen Beschaffungswesens auch der Öffentlichkeit besser zu erklären.

Analysiert man die Betätigungsfelder der BKB anhand der Sitzungsprotokolle, so erscheinen immer dieselben Themen: Mehrsprachigkeit, Gleichstellungsfragen, Nachhaltigkeit, Antworten zu parlamentarischen Vorstössen, Anpassungen der AGB und die Selbstdeklaration der Anbieter. Der EFK fällt auf, dass die Beschaffungskonferenz aufgrund der vielen negativen Schlagzeilen über das öffentliche Beschaffungswesen der letzten Jahre auf die Medienberichterstattung nicht aktiv eingegangen ist. Auch von deren Mitgliedern sind kaum Ideen für neue Themen eingebracht worden. Die Mitarbeitenden der Geschäftsstelle führen ausserdem mit dem Revisionsprojekt BöB/VöB Aufträge aus, welche nur indirekt mit der Arbeit der Beschaffungskonferenz zusammenhängen.

Empfehlung 4 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BBL dafür zu sorgen, dass die BKB mittels Leistungszielen, welche vom Führungsorgan genehmigt werden, geführt wird. Über die Tätigkeit und die Zielerreichung soll die BKB regelmässig Rechenschaft ablegen (z. B. Jahresbericht).

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit Ihrer Empfehlung einverstanden.

Das BBL wird der BKB vorschlagen, dass die BKB mittels Leistungszielen zu führen sei.

3.4 Mit einem Kommunikationskonzept können die Beteiligten noch besser erreicht werden

Ein Teil des Geschäftsreglements der BKB beinhaltet Angaben zur Verbreitung von Informationen. Es sieht vor, dass die Grundlagen zum Beschaffungsrecht, Empfehlungen und Merkblätter der BKB auf der Website publiziert werden. Im Geschäftsreglement heisst es, dass die Mitglieder der BKB für die Bekanntmachung und die Durchsetzung der Empfehlungen und Merkblätter in ihren Organisationseinheiten verantwortlich sind. Als Grundlage dienen die organisationsinternen Weisungsrechte. Des Weiteren verbreitet die BKB seit Neuestem einen Newsletter. Dem Verteiler ist zu entnehmen, dass er allen Mitgliedern der BKB, allen Generalsekretariaten der Departemente und zahlreichen einzelnen Empfängern aus den Verwaltungseinheiten BBL, Armasuisse, BIT u.a. zugestellt wird.

Beurteilung

Als logische Konsequenz des derzeitigen Set-ups (keine Weisungsbefugnis, Durchsetzung über die Beschaffungsstellen) wird die BKB von den Beschaffungs- und Bedarfsstellen unterschiedlich wahrgenommen. Aus Sicht der EFK wird dies noch verstärkt durch die Art der Verbreitung der Informationen. Die Internetseite der BKB ist nicht allen dezentralen Beschaffungsstellen bekannt. Mit ihren Informationskanälen werden nicht alle Beschaffungs- und Bedarfsstellen des Bundes erreicht. Das Informationskonzept weist somit Lücken auf. Auch mit der Verbreitung des Newsletters werden nicht alle dezentralen Beschaffungsstellen abgedeckt. Es fehlen einzelne Verwaltungseinheiten wie z. B. die Parlamentsdienste. Die Liste der Einzelempfänger des Newsletters lassen auf keine systematische Auswahl schliessen.

Die BKB muss sicherstellen, dass alle Beschaffungs- und Bedarfsstellen auf dem Informationsverteiler erfasst sind. Dazu muss die BKB ein taugliches Kommunikationskonzept erarbeiten und umsetzen. Es ist davon auszugehen, dass die Geschwindigkeit der Informationen und der Anspruch auf Transparenz in Zukunft zunehmen und so den Druck auf das öffentliche Beschaffungswesen weiter erhöhen werden.

Empfehlung 5 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem BBL, die BKB mit der Ausarbeitung eines Kommunikationskonzepts zu beauftragen, in dem alle im Beschaffungswesen involvierten Personen und Organisationen des Bundes eingebunden sind. Dieses Kommunikationskonzept ist im Geschäftsreglement abzubilden.

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit Ihrer Empfehlung einverstanden.

Das BBL wird der BKB vorschlagen, ein entsprechendes Kommunikationskonzept zu erarbeiten.

4 Steuerung und Kontrolle im Beschaffungswesen

4.1 Die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben bei Beschaffungsdelegationen wird kaum überprüft

Das BBL führt ein Verzeichnis der erteilten Beschaffungs-Delegationen. Zum Prüfungszeitpunkt bestanden 56 Delegationen. Gemäss Art. 13 Org-VöB ist eine Delegation nur dann zulässig, wenn die Mitarbeitenden der Delegationsempfängerin über die entsprechenden Fachkenntnisse verfügen. Als Nachweis dieser Fachkenntnisse genügte bisher z. B. die Absolvierung aller Basismodule der KBB-Ausbildung. Ein erfolgreiches Bestehen einer Prüfung oder ein Erfahrungsnachweis im Beschaffungswesen waren nicht erforderlich. Das BBL verfügt für die Erteilung von Delegationen über keinen definierten Geschäftsprozess.

Auch nach Erteilung der Beschaffungs-Delegation müssen die Ämter die Auflagen (Fachkenntnisse, internes Kontrollsystem, revisionstaugliche Ablage etc.) erfüllen. Dazu muss das BBL gemäss



Org-VöB die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben bei den Delegationsempfängern überprüfen. Seit Bestehen der Org-VöB wurde eine einzige solche Kontrolle durch die Interne Revision BBL durchgeführt. Zwei zusätzliche Kontrollen waren zum Zeitpunkt der EFK-Prüfung geplant.

Das BBL will mit der aktuellen Revision der Org-VöB die Empfehlung der FinDel mit Projektdelegationen umsetzen, wonach neben der Rechtmässigkeit auch die Effizienz und damit die Wirtschaftlichkeit im Beschaffungsprozess zu beachten sei. Dies bedingt aber erhöhte Anforderungen an die Delegationsempfänger und einen Reporting- und Kontrollprozess. Im Rahmen der Ämterkonsultation konnte die EFK ihre Anliegen für eine straffe Führung der Delegationsempfänger einbringen.

Beurteilung

Ein erklärtes Ziel der FinDel ist die Stärkung der zentralen Beschaffungsstellen, was vom Bundesrat unterstützt wird. Das Abgeben von Verantwortung an die Delegationsempfänger entbindet nicht von der Aufsichtspflicht. Es ist daher sicherzustellen, dass Delegationen restriktiv und nur in begründeten Ausnahmefällen - z. B. aus Effizienzgründen - erteilt werden. Die EFK begrüsst es daher, dass in der revidierten Org-VöB eine Beschaffungsdelegation weiterhin die Ausnahme bleiben soll. Weiter soll klar definiert werden, welche fachlichen Qualifikationen für eine Delegation erforderlich sind und welche Modalitäten vom Delegationsempfänger jederzeit einzuhalten sind. Eingang gefunden in den Revisionsentwurf der Org-VöB hat nach einer Differenzbereinigung zwischen der EFK und dem BBL auch die Kontrollpflicht der zentralen Beschaffungsstelle, welche die Delegation abgibt – mit dem Recht des Entzugs der Delegation. Nur so ist der Controlling-Prozess geschlossen und macht Soll-Ist-Differenzen sichtbar.

Empfehlung 6 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BBL, in der Org-VöB die Delegation von Beschaffungskompetenzen restriktiv zu definieren. Es sind klare Vorgaben für das Reporting der Delegationsempfänger zu erlassen. Die Erfüllung der Delegationsbestimmungen ist periodisch zu kontrollieren. Die Delegationen sind im jährlichen Reporting zum Beschaffungscontrolling transparent auszuweisen.

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit Ihrer Empfehlung einverstanden.

Die rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung werden mit der laufenden Revision der Org-VöB geschaffen.

4.2 Das Beschaffungscontrolling soll als Steuerungsinstrument nutzbar gemacht werden

In der Org-VöB sind die Ziele des Beschaffungscontrollings (BC) ausführlich definiert. Damit der Bund die Ziele der rechtmässigen und nachhaltigen Beschaffung überprüfen kann, setzt er drei Controllinginstrumente ein: Die Statistik Beschaffungszahlungen, das Vertragsmanagement Bundesverwaltung und das Monitoring nachhaltige Beschaffung. Wie in der Org-VöB vorgesehen, werden die Auswertung der Daten und die Kontrollen durch das Ressort BC im BBL wahrgenommen.

Unter der Federführung des BBL analysiert die interdepartementale Arbeitsgruppe Beschaffungscontrolling (IDA BC) die Auswertungen und interpretiert Auffälligkeiten.

Daraus erarbeitet die IDA BC Handlungsempfehlungen zuhanden der Generalsekretärenkonferenz (GSK). Die GSK wiederum verfasst zuhanden des Bundesrates Handlungsempfehlungen zum Beschaffungscontrolling. Dabei stützt sie sich auf die Berichterstattung des BBL sowie auf die Handlungsempfehlungen und Massnahmenvorschläge der IDA BC. Die Departemente entscheiden, welche Massnahmen dem Bundesrat beantragt werden. Der Bericht über das Beschaffungscontrolling des Bundes wird an den Bundesrat und zum Mitbericht an die Departemente / Bundeskanzlei überwiesen. Der Bundesrat nimmt das übergeordnete BC wahr. Auf Antrag der GSK werden Massnahmen im Beschaffungswesen durch den Bundesrat beschlossen.

Die in den Handlungsempfehlungen beschriebenen Massnahmen sind sehr generell und in unverbindlicher Form beschrieben. Als Beispiel: *„Die Beschaffung von Software-Pflege und Hardware-Wartung ist vermehrt über die zentrale Beschaffungsstelle abzuwickeln, sofern keine Delegation vorliegt.“*

Die Statistik Beschaffungszahlungen zeigt auf, welche Verwaltungseinheit bei welchem Lieferant wieviel wofür bezahlt hat. Sie macht keine qualitativen Aussagen etwa zu Schlüssellieferanten oder zu Vergabeverfahren bzw. zu den Beschaffungsdelegationen. Mit der flächendeckenden Einführung des Vertragsmanagements in der Bundesverwaltung dürften hier wesentlich aussagekräftigere Auswertungen erwartet werden.

Die Erhebung der freihändigen Vergaben bei den Departementen erfolgt durch das GS-EFD im Auftrag der FinDel. Die Ergebnisse sind im Reporting Set Bundesrat der Vollständigkeit halber aufgeführt. Ob konkrete Verbesserungen durch die Departemente angestossen werden, ist nicht ersichtlich. Ausserdem werden zahlreiche freihändigen Vergaben über dem Schwellenwert nicht im SIMAP publiziert. Dies widerspricht den gesetzlichen Vorgaben.

Beurteilung

Das BBL als Querschnittsamt verfügt heute über keine direkte Weisungsbefugnis gegenüber den Departementen und Ämtern. Eine Ausnahme bildet die Kompetenz zum Entzug von Beschaffungsdelegationen. Gemäss Konzept Beschaffungscontrolling sorgt das BBL lediglich dafür, dass der bundesweite Controllingprozess abläuft und stellt dafür Auswertungen zur Verfügung.

In Verlauf des Reportingprozesses „schrumpft“ die Liste mit den vom BBL erkannten Auffälligkeiten regelmässig über mehrere Stufen bis zum Bundesratsbeschluss. Diese Veränderungen sollten aus Sicht EFK in Zukunft sowohl im Reporting Set des Bundesrates wie auch in der Überweisung des Bundesratsbeschlusses durch das EFD an den Bundesrat transparent ausgewiesen und begründet werden.

Mit dem Bundesratsbeschluss ist der Reportingprozess zwar abgeschlossen, ein zentrales Massnahmencontrolling findet aber nicht statt. Die Umsetzung der Massnahmen liegt bei den verantwortlichen Beschaffern, Departementen und folglich bei den Betroffenen. Damit ist der eigentliche Controlling-Kreislauf nicht geschlossen. Das Beschaffungscontrolling kann in dieser Form nicht als wirkungsvolles bundesweites Steuerungsinstrument eingesetzt werden.



Die EFK hält an einem zentralen Massnahmencontrolling fest: Dem BBL sind die entsprechenden Kompetenzen gegenüber den Departementen zu übertragen; konkrete Aufgaben im Zusammenhang mit der Führung und Steuerung durch das BBL sind zu definieren. Nach Auffassung der EFK sind die für das Beschaffungscontrolling notwendigen Ressourcen in den Beschaffungsorganisationen - unter Ausschöpfung aller Synergiepotenziale - innerhalb des EFD, namentlich beim BIT und der EZV, zu suchen.

Empfehlung 7 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BBL, auf Stufe Bund jährlich einen Beschaffungscontrolling-Bericht mit Auffälligkeiten zu erstellen und Massnahmen zu empfehlen. Dieser Bericht soll über die GSK dem Bundesrat zur Kenntnis gebracht werden. Das BBL soll zudem allfällige Berichte der Departemente auf deren Vollständigkeit prüfen und plausibilisieren. Das Massnahmencontrolling soll zentral geführt werden.

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit Ihrer Empfehlung einverstanden.

Die rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung werden mit der laufenden Revision der Org-VöB geschaffen. Der Prozess des Beschaffungscontrollings wird in einer technischen Weisung, die die Org-VöB ergänzt, detailliert vorgegeben.

Empfehlung 8 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BBL, beim EFD den Prozess der Synergieausschöpfung in den Beschaffungsorganisationen des EFD anzustossen.

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit Ihrer Empfehlung einverstanden.

Das BBL wird mit dem GS EFD diesbezüglich Kontakt aufnehmen.

4.3 Die IT-Anwendung Vertragsmanagement Bund wird weiterentwickelt

Das Vertragsmanagement Bund (VM Bund) ist das informatikbasierte Vertragsbewirtschaftungssystem, das die Vertragssteuerung auf der Grundlage von systemgestützten Prozessen abwickelt. Das BBL hat den Betrieb und den Unterhalt der Informatikanwendung sowie dessen Einsatz zwischen den Bedarfsstellen und den externen und internen Leistungserbringern zu koordinieren. Dazu hat es eine Betriebskoordinationsstelle eingerichtet, welche die Pflege des SW-Standards und das Änderungsmanagement sicherstellt. Änderungsanträge der Benutzer und Betreiber werden gemäss dem Prozess «Integrationsmanagement Finanzen» des BBL abgewickelt. Die Betriebskoordinationsstelle nimmt keine Kontrollaufgaben wahr.

Das VM Bund ist Teil des übergeordneten Beschaffungscontrollings. Über die BKB kann die Betriebskoordinationsstelle die dazu notwendigen Ausführungsbestimmungen erlassen, hat aber von

diesem Recht bisher noch nicht Gebrauch gemacht. Der vom GS-EFD erteilte Auftrag, die Basiskonfiguration aufgrund harmonisierter Beschaffungsprozesse weiterzuentwickeln, konnte das BBL wegen mangelnder Ressourcen noch nicht plangemäss vorantreiben.

Beurteilung

In der Prüfung 14373¹ im Jahr 2014 hat die EFK festgestellt, dass im VM Bund weitere Entwicklungsschritte notwendig sind, damit das Tool den gesamten Beschaffungsprozess und alle Ziele des Bundes abdecken kann. Einzelne Departemente haben ihre diesbezüglichen Bedürfnisse bereits im Rahmen des Rollouts des VM Bund formuliert und die Realisierung teilweise in Angriff genommen. Damit die Weiterentwicklung der Basiskonfiguration einheitlich erfolgt, hat das BBL aufgrund der EFK-Prüfung vom EFD den Auftrag erhalten, die Weiterentwicklung des Systems zu führen. Eine der Grundlagen bildet die Harmonisierung der Beschaffungsprozesse in der Bundesverwaltung. Aus Sicht der EFK müssen die Arbeiten weiter vorangetrieben werden, um systemunterstützend und prozessbegleitend den ganzen Beschaffungsprozess so rasch wie möglich zu gewährleisten.

5 Vorgaben an die dezentralen Beschaffungsorganisationen

5.1 Das BBL muss verbindliche Mindeststandards für die dezentralen Beschaffungsstellen definieren

Eine Auswertung von 52 EFK-Prüfberichten der Jahre 2013 und 2014 mit beschaffungsrelevanten Inhalten zeigte, dass bei den dezentralen Beschaffungsstellen organisatorische Schwachstellen bestehen. Festgestellt wurden Mängel bei der Aufbauorganisation, bei der Regelung der Rollen, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten, bei den Beschaffungsprozessen, der Erarbeitung der Grundlagendokumente sowie bei der praktischen Abwicklung von Einzelgeschäften. Diese Mängel haben dazu geführt, dass die Grundsätze des öffentlichen Beschaffungsrechts (Wirtschaftlichkeit, Wettbewerb, Transparenz und Gleichbehandlung) oft nicht eingehalten werden konnten.

Bei den Beschaffungsdelegationen werden, wie unter Kapitel 4.1 erläutert, spezifische Anforderungen an die vorhandenen Fachkenntnissen in die neue Org-VöB aufgenommen. Für die Beschaffung von Dienstleistungen, welche von den Verwaltungseinheiten selbst durchgeführt wird, gibt es keine entsprechenden Vorgaben. Das BBL begründet dies damit, dass es mit geltendem Recht nicht über die Kompetenzen verfüge, den Verwaltungseinheiten Vorgaben zur ihren Beschaffungsorganisationen zu machen. Das Erlassen solcher Vorgaben läge in der Verantwortung der Departemente. Das KBB berät insbesondere bei den einzelnen Beschaffungsgeschäften (formal und juristisch), macht aber keine Beratung im Sinn einer Organisationsentwicklung für den Beschaffungsbereich.

¹ Bericht ist publiziert



Beurteilung

Die Beschaffungsprüfungen der letzten Jahre zeigen, dass es in Bezug auf die beschaffungsspezifischen Vorgaben und bei der Abwicklung der Einzelgeschäfte Handlungsbedarf gibt. Viele dezentrale Verwaltungseinheiten würden es begrüßen, wenn das BBL Mindeststandards bezüglich Rollen und Funktionen, Beschaffungsprozesse, Abwicklung der Einzelgeschäfte und der Dokumentation definieren und zur Verfügung stellen würde. Für die EFK ist es zwingend, dass nicht nur im Delegationsbereich, sondern auch für Beschaffer und Beschaffungskoordinatoren der dezentralen Beschaffungsstellen, Mindestanforderungen hinsichtlich der Ausbildung im öffentlichen Beschaffungsrecht festgelegt werden. Dazu sind im Rahmen der Revision der Org-VöB die rechtlichen Grundlagen zu schaffen. Das BBL müsste zum Vollzug über die notwendige Weisungsbefugnis verfügen.

Empfehlung 9 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BBL, Mindeststandards für die dezentralen Beschaffungsstellen festzulegen (Beschaffungshandbuch mit Vorgaben zu Prozessen, Rollen und Funktionen und der Dokumentation der Beschaffungsgeschäfte). In der Org-VöB sind die rechtlichen Grundlagen zu schaffen.

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit Ihrer Empfehlung einverstanden.

Die rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung werden mit der laufenden Revision der Org-VöB geschaffen.

5.2 Das BBL muss amts- und departementsübergreifend intervenieren und eskalieren können

Gemäss Org-VöB unterstützt und berät das KBB (als Ressort innerhalb des BBL) die Beschaffungs- und Bedarfsstellen bei beschaffungs- und vertragsrechtlichen Fragen. Es verfügt aber über keine Weisungsbefugnis gegenüber anderen Verwaltungseinheiten und ist somit auf deren Kooperation angewiesen. Dem KBB zufolge bestehen keine Durchsetzungsinstrumente, falls sich die zu beratende Verwaltungseinheit gesetzes- oder verordnungswidrig verhält. Das BBL bezieht sich dabei auf die Org-VöB, wonach die Departemente und die Bundeskanzlei den Vollzug des öffentlichen Beschaffungsrechts in ihrem Zuständigkeitsbereich zu beaufsichtigen haben.

Beurteilung

Damit das KBB im Rahmen seiner Querschnittsaufgabe die notwendigen Kompetenzen erhält, sind die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen. Diese sollen erlauben, auch amts- und departementsübergreifend intervenieren und im Bedarfsfall eskalieren zu können. Dazu müssen auch seine Aufgaben verbindlicher formuliert werden. Das KBB muss die Beschaffungsstellen bei Nichteinhaltung mahnen und, wenn mit der Bedarfsstelle keine Einigung erzielt wird, an eine definierte Stelle eskalieren können.

Empfehlung 10 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem BBL, in der Org-VöB die Aufgaben des KBB verbindlich zu formulieren. Es sind die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, damit das KBB im Rahmen der Querschnittsaufgaben amts- und departementsübergreifend intervenieren und eskalieren kann.

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit Ihrer Empfehlung einverstanden.

Die rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung werden mit der laufenden Revision der Org-VöB geschaffen.

5.3 Der Teilnehmerkreis der Aus- und Weiterbildungskurse ist nutzenorientiert zu priorisieren

Das KBB bietet ein umfassendes Aus- und Weiterbildungsprogramm für alle Mitarbeitenden der Bundesverwaltung, der öffentlich-rechtlichen Betriebe des Bundes und der kantonalen und kommunalen Verwaltungsstellen an. Es führt ein Verzeichnis, welche Mitarbeitenden aus welchen Verwaltungseinheiten welche Kurse absolviert haben. Das KBB verfügt aber über keine Informationen darüber, ob und welche Funktionen die Kursteilnehmer in ihren Verwaltungseinheiten innehaben. Die Möglichkeit, jemandem einen Kurs zu verweigern oder eine Person dazu zu verpflichten, besteht nicht. Momentan ist für den Ausbildungskurs der Basismodule die Nachfrage grösser als die verfügbaren Kursplätze, es bestehen lange Wartelisten.

Beurteilung

Momentan wird ohne Priorisierung nach dem Nachfrageprinzip ausgebildet. Die geführten Listen der bereits Ausgebildeten erlauben keine Aussage darüber, ob eine bestimmte Person in der Verwaltungseinheit überhaupt in Beschaffungsgeschäften tätig ist und falls ja, welche Funktion sie dabei ausübt. Das KBB soll sicherstellen, dass es nicht „Spezialisten auf Vorrat“ ausbildet, welche die Ausbildung in der Praxis nicht anwenden können. In den Verwaltungs- und Organisationseinheiten sollen zudem Ansprechpersonen für das KBB (Beschaffungskoordinatoren) bezeichnet werden. Über sie sollen die Informationen des KBB an die Beschaffungs-Beteiligten in den Departementen und Ämtern weiterverbreitet werden. Damit entsteht ein Fachkanal für das Beschaffungswesen. Das KBB und die BKB (siehe auch Kap. 3.4) sollen zukünftig über diesen Weg mit den Beschaffungs-Beteiligten kommunizieren können. Letztere werden auf diese Weise gezielter mit Informationen zu Weiterbildungsangeboten, Newsletter etc. erreicht.

Empfehlung 11 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem BBL,

- *dass diejenigen Kursinteressierten, die in ihrer Funktionen im Amt den grössten beschaffungsspezifischen Nutzen erzielen können, prioritär für die Kurse berücksichtigt werden;*



- einen Fachkanal für das Beschaffungswesen einzurichten. Damit sollen die Kreise aus Absolventen von Aus- und Weiterbildungskursen, Beschaffungs-Beteiligten und Interessierten besser erreicht werden.

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit Ihrer Empfehlung einverstanden.

Es wird ein Konzept für die prioritäre Schulung von Verantwortungsträgern in der Beschaffung der Verwaltungseinheiten erstellt und umgesetzt.

6 Aufsicht und Strategie im Zusammenhang mit Bauten

6.1 Die KBOB als Strategieorgan des Bundes hat sich etabliert, nimmt aber die Möglichkeit zum Erlass von Weisungen kaum wahr

Die Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB) ist die Vereinigung der öffentlichen Bauherren. Sie soll als Strategieorgan die Interessen ihrer Mitglieder als Bauherr und Liegenschaftseigentümer wahren. Sie setzt sich durch die Harmonisierung der Abläufe für eine effiziente Zusammenarbeit von allen am Bau Beteiligten ein. Des Weiteren engagiert sich die KBOB für die Schliessung von Wissenslücken im gesamten Beschaffungsprozess und in der Projektrealisierung. Sie verfolgt ihre Ziele u.a. in Zusammenarbeit mit den Verbänden, mittels Beratungen, Schulungen und der Erarbeitung von Hilfsmitteln wie Musterverträgen, Leitfäden, Indexreihen für die Berechnung von Preisänderungen etc. Damit soll die Effizienz wie auch die Rechtssicherheit im Immobilienmanagement der öffentlichen Hand gesteigert werden. Zugleich ist die KBOB ein wichtiger Player, wenn es um die Erstellung und die Pflege von technischen und vertragsrechtlichen Normen im Baubereich geht.

Das EFD erlässt auf Antrag der KBOB beim Immobilienmanagement Weisungen für die Mitglieder der KBOB, die der Bundesverwaltung angehören, sowie für deren Benutzerorganisationen. Bisher wurden vom EFD zwei Weisungen erlassen: Die eine bezüglich Erdbebenvorsorge auf Initiative des Bundesamtes für Umwelt (BAFU), die andere zum Thema Zahlungsfristen, ausgelöst durch parlamentarische Vorstösse. Beide sind so konzipiert, dass Kontrollen, Massnahmen, Reporting und Eskalation gewährleistet sind. Die Einhaltung wird durch die KBOB bzw. das BAFU sichergestellt.

Beurteilung

Die KBOB bietet den öffentlichen Bauherren und der Schweizer Bauwirtschaft essentielle Dienstleistungen an, die einen hohen Nutzen haben. Durch die grosse Anzahl von öffentlichen Bauherren wirkt sich jede Verbesserung, welche die KBOB mit ihrem Engagement erreichen kann, auch für den Bund aus. Trotz Effizienzsteigerungen, ihrer guten Organisation und einer breiten Information kann sie heute nicht alle Aufgaben erfüllen, welche ihr in der VILB übertragen worden sind. Angesichts der Ressourcensituation geht es bei den Kernthemen gemäss dem Geschäftsstellenleiter in

den nächsten Jahren darum, die Aufgaben der KBOB zu konsolidieren und soweit möglich die Dienstleistungen zu optimieren. Die EFK ist trotzdem erstaunt darüber, dass die KBOB die Möglichkeit erst zweimal genutzt hat, über das EFD Weisungen zu erlassen. Dabei kam der Input jeweils von ausserhalb der KBOB. Begründet wird die kleine Zahl damit, dass die EFD-Weisungen lediglich auf die Bau- und Liegenschaftsorgane sowie Benutzerorganisationen des Bundes angewendet werden können und deshalb für den Rest der Bauherren kein adäquates Instrument darstellen. Der Regelkreislauf «Vorgaben-Kontrolle-Massnahmen-Reporting» wird in den beiden genannten Weisungen gut umgesetzt. Es fehlt lediglich die Beschreibung des Eskalationsprozesses mit der Bezeichnung des Gremiums mit entsprechender Schiedsfunktion.

6.2 Der Vorstand der KBOB soll nebst fortlaufenden Tätigkeitsschwerpunkten auch Jahresziele festlegen

Die KBOB verfügt nicht über ein Geschäftsreglement. Ihre Organisation und Aufgaben sind gemäss BBL in der VILB genügend genau beschrieben. Der Leiter verfügt für die Geschäftsstelle über ein umfangreiches Pflichtenheft.

Gemäss VILB hat der Vorstand der KBOB die Aufgabe, die Tätigkeitsschwerpunkte festzulegen. Diese Vorgabe wird dem Leiter der Geschäftsstelle zufolge im Rahmen einer rollenden Planung realisiert. Somit ergeben sich die Aktivitäten der KBOB bspw. aus parlamentarischen Vorstössen, aktuellen Inputs des Vorstandes, aus den Fachgruppen oder Anliegen der Bauwirtschaft. Die Tätigkeitsschwerpunkte werden ad-hoc in den Sitzungen des Vorstandes beschlossen und durch die Geschäftsstelle umgesetzt. Je nach Thema wird die Geschäftsstelle durch eine der Fachgruppen unterstützt. Im Dokument «Jahresziele 2015 des BBL» sind drei strategische Ausrichtungen und sieben Jahresziele der KBOB festgehalten. Für einen Teil der strategischen Ausrichtungen sind auch Messgrössen beschrieben.

Beurteilung

Der Vorstand definiert für die KBOB im Verlauf des Jahres Tätigkeitsschwerpunkte. Aufgrund dieser Schwerpunkte legt das BBL die Jahresziele für die Geschäftsstelle fest. Die EFK ist der Meinung, dass auch Jahresziele der KBOB durch den Vorstand formell beschlossen und nicht durch das BBL gesetzt werden sollten.

Mit einem regelmässigen kurzen Rechenschaftsbericht könnte die KBOB ausserdem konkrete Angaben zur Zielerreichung machen. Er wäre aber auch ein Kommunikationsmittel, mit welchem sich die KBOB gegen innen und aussen präsentieren und im Sinn der Transparenz an weitere Zielgruppen richten kann.

Empfehlung 12 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem BBL dafür zu sorgen, dass der Vorstand nebst den bisherigen fortlaufenden Tätigkeitsschwerpunkten, formell auch verbindliche Jahresziele für die KBOB festlegt. Über die Tätigkeit und die Zielerreichung soll die KBOB regelmässig Rechenschaft ablegen (z. B. Jahresbericht).



Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit Ihrer Empfehlung einverstanden.

Das BBL wird die Empfehlung dem Vorstand der KBOB zur Kenntnis bringen und beantragen, dass diese umgesetzt wird.

6.3 Die Interessen des Bundes sollen in den Normengremien besser wahrgenommen werden

Eine Vielzahl von Vertretern der öffentlichen Bauherren ist in Normenkommissionen tätig. Diese Koordination stellt eine Hauptaufgabe der KBOB dar. In den Normenkommissionen des SIA, VSS, NPK, CRB und VKF werden die Interessen der öffentlichen Bauherren von 136 Vertretern wahrgenommen. Die KBOB strebt eine Intensivierung des Einflusses der öffentlichen Bauherren an, weil in den letzten Jahren Schwierigkeiten festgestellt wurden, welche die Wahrnehmung dieser Aufgabe erschweren: Das Paritätsprinzip wurde zunehmend verletzt, die öffentlichen Bauherren bekundeten Mühe, den Überblick über die Normierungsaktivitäten zu behalten. Sie sind ausserdem teilweise schlecht untereinander abgestimmt. Verbesserungen sollen durch die Entwicklung einer Normungspolitik und einer besseren Bündelung der Ressourcen erreicht werden. Die Vertreter sollen ein Mandat der KBOB erhalten. Letztere ist daran Massnahmen umzusetzen, um gezielter Einfluss nehmen zu können

Beurteilung

Der Einfluss der oben genannten Normenvereinigungen auf das Bauwesen ist sehr gross. Einerseits aus rechtlicher, andererseits aus wirtschaftlicher Sicht. Der Bund muss dabei seine wichtige und übergeordnete Rolle wahrnehmen. Die EFK begrüsst es, wenn die KBOB bemüht ist, den Einfluss der öffentlichen Bauherren zu vergrössern und damit auch die Interessen des Bundes wahrzunehmen. Aus Sicht der EFK ist der Massnahmenplan der KBOB zielführend. Die EFK wird zur Thematik «Interessenvertretung des Bundes in Normengremien des Immobilienmanagements» voraussichtlich zu einem späteren Zeitpunkt eine separate Prüfung durchführen.

7 Rollen und Aufgaben des BBL bei Bundesbauten

7.1 Die Standards für die wirtschaftliche Nutzung von Bundesgebäuden werden angewendet

Für die Nutzung und den Betrieb von zivilen Bundesbauten gelten besondere Bestimmungen. Diese sind in den „Weisungen des BBL über die wirtschaftliche Nutzung der zivilen Bundesbauten“ geregelt. Die Weisungen gewährleisten eine langfristige und kostengünstige Raumbewirtschaftung der zivilen Bundesbauten im In- und Ausland. Diese Bewirtschaftung hat dabei nach den Grundsätzen der Zweckmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Benutzerorientierung zu erfolgen. Die

Vorgaben und Standards für die Raumbewirtschaftung orientieren sich gemäss BBL an privatwirtschaftlichen Vergleichszahlen (Benchmarks).

Die oben erwähnte Weisung soll im Rahmen der VILB-Revision die Liste der in der Verordnung aufgeführten «besonderen Bestimmungen» ergänzen. Das BBL will damit der Weisung mehr Gewicht verleihen. Durch die Erwähnung in der VILB erhofft sich das BBL zukünftig eine noch bessere Akzeptanz der Weisungen bei den Benutzerorganisationen. Die Weisung beinhaltet keinen Controlling-Kreislauf. Das BBL geht aber davon aus, dass zwischen BBL und Benutzerorganisation im Eskalationsfall die ausführliche Regelung der VILB zur Anwendung kommt.

Beurteilung

Das BBL ist bei der Nutzung der Immobilien in einem schwierigen Umfeld tätig. Als Verantwortlicher für das Immobilienmanagement für alle zivilen Bauten ist das BBL mit allen Departementen und ihren Verwaltungseinheiten in Kontakt. Man kann davon ausgehen, dass diese bisher die Verantwortung des BBL unterschiedlich akzeptiert haben, auch wenn das BBL dies nicht derart offen ausspricht. Da die erwähnte Weisung eine wichtige Grundlage für die wirtschaftliche Nutzung der BBL-Immobilien darstellt, begrüsst die EFK die explizite Nennung der BBL-Weisung in der Bundesratsverordnung VILB.

7.2 Die Zuständigkeiten zwischen BBL und ETH wurden neu geregelt und sind in Umsetzung

Der ETH-Rat wird in Art. 8 der Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB) als Bau- und Liegenschaftsorgan BLO bezeichnet. Er ist damit den anderen beiden BLO, dem BBL und der Armasuisse Immobilien, weitgehend gleichgestellt. Die Immobilien des ETH-Bereichs gehören der Schweizerischen Eidgenossenschaft und nicht den ETH Institutionen oder dem ETH-Bereich selber.

Die VILB bzw. insbesondere deren Anhang 1, wurde per 1. Januar 2015 angepasst. Die Aufgaben und Kompetenzen der an der Bewirtschaftung der ETH-Immobilien beteiligten Stellen wurden detailliert beschrieben. Diese Anpassungen müssen nun vom ETH-Rat in Zusammenarbeit mit dem BBL im Jahr 2015 umgesetzt werden. Es geht dabei vorab um die verstärkte Kontrollfunktion des ETH-Rats, vornehmlich um die Ausgestaltung des Internen Kontrollsystems und um einzelne anzupassende Geschäftsvorfälle. Das BBL hat die Funktion der Aufsichtsbehörde, vor allem auch in Bezug auf die Immobilienbewertung der Bundesrechnung. Die beabsichtigte Folge der Änderungen ist, dass der ETH-Rat zum alleinigen Ansprechpartner und Antragsteller gegenüber dem BBL wird. Die Umsetzungsarbeiten für die neuen Regelungen waren zum Prüfungszeitpunkt noch im Gange. Sie beinhalten, dass die relevanten Handbücher der ETH überarbeitet und mit dem BBL abgestimmt werden. Die Abnahme dieser Grundlagen wird schlussendlich durch die EFV vorgenommen. BBL und ETH streben an, die neuen Grundlagen am 1.1.2016 in Kraft zu setzen.

Beurteilung

Die Instrumente des strategischen Immobilienmanagements sind vorhanden, müssen nun aber im Rahmen der laufenden Arbeiten zur Umsetzung der VILB noch gefestigt und ausgebaut werden. Mit der revidierten VILB sind aus Sicht der EFK die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen



klarer zugewiesen worden. Weil die Grundlagen noch in Erarbeitung sind, ist das vollständige und korrekte Anwenden und Umsetzen dieser Regelungen nicht Gegenstand der Prüfung. Aufgrund der laufenden Umsetzungsarbeiten, welche erst Ende 2015 abgeschlossen sein werden, ist eine solche Prüfung auch frühestens 2017 sinnvoll (Beurteilung des Geschäftsjahres 2016).

8 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 14.10.2015 statt. Teilgenommen haben folgende Personen:

BBL

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

EFK

- Brigitte Christ, stellvertretende Direktorin
- Urs Matti, Leiter Fachbereich Bau- und Beschaffungsprüfungen
- Peter Küpfer, Leiter Querschnittsprüfung
- 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)

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG, SR 172.010)

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV, SR 172.010.1)

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

Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes
(VILB, SR 172.010.21)

Weisungen über die Festsetzung der Zahlungsfristen des Bundes bei Mitgliedern der Koordinati-
onskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB)

Weisungen zur Erdbebenvorsorge bei Mitgliedern der Koordinationskonferenz der Bau- und Lie-
genschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB)

Weisung über die wirtschaftliche Nutzung der zivilen Bundesbauten im Bundesamt für Bauten und
Logistik

Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen

ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BC	Beschaffungscontrolling
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BKB	Beschaffungskonferenz des Bundes
BLO	Bau- und Liegenschaftsorgan
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FinDel	Finanzdelegation der eidgenössischen Räte
GSK	Generalsekretärenkonferenz
IDA BC	Interdepartementale Arbeitsgruppe Beschaffungscontrolling
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
KBB	Kompetenzzentrum Beschaffungswesen des Bundes
KBOB	Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren
Org-VöB	Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens des Bundes
SBB	Schweizerische Bundesbahnen SBB
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
VILB	Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes
VM Bund	Vertragsmanagement Bundesverwaltung
WEKO	Wettbewerbskommission



Glossar

BC	Die zentralen Beschaffungsstellen treffen geeignete Massnahmen für ein effizientes Beschaffungscontrolling. Dazu gehören insbesondere der Betrieb eines standardisierten Vertragsmanagementsystems, das Führen der Statistik für Beschaffungszahlungen und das Monitoring der nachhaltigen Beschaffung.
BKB	Die BKB ist das Strategieorgan der Bundesverwaltung für Güter- und Dienstleistungsbeschaffungen. Sie nimmt insbesondere Aufgaben in den Bereichen Weiterentwicklung des öffentlichen Beschaffungswesens des Bundes, Nachhaltigkeit, Politik, Aus- und Weiterbildung sowie Organisation wahr.
IDA BC	Der Prozess des BC wird von der IDA BC geführt und koordiniert; die Federführung liegt beim BBL. Die IDA BC hat folgende Aufgaben: Analyse der Auswertung/Reporting des BBL, Analyse der Auffälligkeiten und Erarbeitung von Begründungen oder Massnahmenvorschlägen evtl. nach Rücksprache mit den Bedarfsstellen sowie Erarbeitung von Handlungsempfehlungen zuhanden der GSK.
KBOB	Sie wahrt die Interessen ihrer Mitglieder als Bauherr sowie Liegenschaftseigentümer und -besitzer. Dabei vertritt sie diese Interessen gegenüber der Bauwirtschaft und ist zugleich ihr Ansprechpartner im Baubereich. Zusammen mit ihren Mitgliedern will die KBOB den wirtschaftlichen Mitteleinsatz über den gesamten Lebensweg der Immobilien unter Berücksichtigung kultureller und ökologischer Aspekte des Bauens sicherstellen.
KBB	Das KBB unterstützt die Beschaffungsstellen und die Bedarfsstellen in den Bereichen der Güter- und Dienstleistungsbeschaffung. Es hat insbesondere die folgenden Aufgaben: <ul style="list-style-type: none">• Es berät die Beschaffungsstellen und die Bedarfsstellen bei beschaffungs- und vertragsrechtlichen Fragen.• Es unterstützt und berät die Beschaffungsstellen und die Bedarfsstellen bei der Planung und Konzeption sowie bei der administrativen und formellen Abwicklung öffentlicher Ausschreibungen.• Es konzipiert die Aus- und Weiterbildung in den Bereichen des öffentlichen Beschaffungs- und des Vertragswesens und bietet entsprechende Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen an.• Es stellt Hilfsmittel wie Handbücher und Checklisten sowie Musterverträge zur Verfügung.• Es erarbeitet und revidiert die allgemeinen Geschäftsbedingungen gestützt auf ein Mandat der BKB und legt diese der BKB zum Beschluss vor.
VM Bund	Die Informatik-Anwendung unterstützt die Vertragsbewirtschaftung sowie das Reporting/Controlling in der gesamten zentralen Bundesverwaltung. Sie ist seit anfangs 2015 in der ganzen Bundesverwaltung ausgerollt.

Priorisierung der Empfehlungen

Die EFK priorisiert die Empfehlungen nach den zugrundeliegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstöße gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).