



**Stadt Bern**  
Finanzinspektorat

Bümplizstrasse 45  
3027 Bern

Gemeinderat

Telefon 031 321 62 26  
Fax 031 321 62 25  
www.bern.ch

Bern, 16. März 2017 swa1/pju

**Status definitiv**

---

**Stadtweite Prüfung**

**Prüfperiode** 2014 bis 2016

**Prüfungsnr.** 20160055

---

## **Schwerpunktprüfung des Beschaffungs- und Vergabewesens der Stadt Bern**





# Inhalt

<b>1. Zusammenfassung</b>	<b>5</b>
<b>2. Auftrag und Durchführung der Prüfung</b>	<b>8</b>
2.1 Allgemeines	8
2.2 Prüfobjekt	8
2.3 Prüfauftrag	9
2.3.1 Ziele der Prüfung	9
2.3.2 Spezifische Auftragsziele	9
2.3.3 Prüfumfang	9
2.3.4 Einschränkungen des Prüfumfangs	10
2.4 Prüfansatz	10
2.5 Kommunikation der Prüfergebnisse	11
<b>3. Prüfergebnisse</b>	<b>13</b>
3.1 Einleitung	13
3.2 Schaffung von Wettbewerb	13
3.2.1 Stärkung des Wettbewerbs	13
3.2.2 Verfahrensarten	13
3.2.3 Schwellenwerte	14
3.2.4 Einholung von Konkurrenzofferten	15
3.3 Wahl des Beschaffungsverfahrens	17
3.3.1 Einleitung	17
3.3.2 Auftragsarten	18
3.3.3 Schätzung des Auftragswertes	19
3.3.4 Ein Auftrag – mehrere Aufträge	19
3.3.5 Wiederkehrende Lieferanten und Dienstleister	20
3.3.6 Rahmenverträge	21
3.3.7 Nachträge zum bestehenden Auftrag	23
3.3.8 Folgeaufträge	24
3.3.9 Beschaffung und Unterhalt von Spezialfahrzeugen oder Aufzügen	24
3.3.10 Umgang mit Anbietern in Monopolstellung	25
3.3.11 Anwendung der Ausnahmebestimmung	26
3.3.12 Unterstützung für den Alltag	26
3.3.13 Fazit	27
3.3.14 Massnahmen	28
3.4 Zentrale Beschaffung über Logistik Bern	29
3.5 Vertrags- und Kostenmanagement	29

<b>4. Weiteres Vorgehen</b>	<b>31</b>
<b>5. Schlussbemerkungen</b>	<b>32</b>

# 1. Zusammenfassung

Basierend auf der Jahresplanung 2016 des Finanzinspektorats (FI), welche vom Gemeinderat am 9. Dezember 2015 zur Kenntnis genommen wurde (GRB 2015-1825), hat das FI das städtische Beschaffungs- und Vergabewesen einer Schwerpunktprüfung unterzogen. Ziel der Prüfung war nicht, eine repräsentative Aussage über die Fehlerquote im Beschaffungs- und Vergabewesen zu machen. Vielmehr ging es darum zu eruieren, in welchen Bereichen und in welchen Fällen fachliche Lücken und Unsicherheiten bestehen, die letztlich zu einer unsachgemässen Ausschreibung führen können.

Zu diesem Zweck hat das FI anhand einer gezielt definierten Stichprobe insgesamt 125 Geschäftsfälle der laufenden Rechnung 2014 / 2015 aus unterschiedlichen Beschaffungsverfahren vertieft analysiert. Bei der Stichprobe handelt es sich um eine bewusste Auswahl und nicht um eine statistische Zufallsauswahl. Bei einer bewussten Auswahl werden Kriterien definiert; bereits erarbeitetes Wissen fliesst ein und aufgrund vorgängiger Kurzanalysen werden Elemente ausgeschlossen. Dies trägt zu einer effizienteren und effektiveren Prüfungsmethode bei, welche gewährleistet, dass Fehlerquellen sowie Art und Merkmale der Fehler erkannt werden. Als Folge der bewussten Festlegung der Stichprobe ist es nicht zulässig, von der Stichprobe statistisch auf die Gesamtheit der städtischen Beschaffungs- und Vergabeverfahren zu schliessen und quantitative Schlussfolgerungen daraus zu ziehen.

Der Fokus der stadtweiten Schwerpunktprüfung des Beschaffungs- und Vergabewesens des FI lag beim Vergabewesen. Geprüft wurden gezielt ausgewählte, aber nicht repräsentative 125 Geschäftsvorfälle mit Aufwänden aus den Jahren 2014 und 2015 in 22 Dienststellen, verteilt über alle 5 Direktionen. Die geprüften Geschäftsvorfälle basierten auf 89 freihändigen Verfahren, 12 Einladungsverfahren sowie 23 selektiven oder offenen Verfahren. In einem Fall konnte das Vergabeverfahren nicht eruiert werden.

Die Geschäftsfälle wurden im Rahmen der Prüfung mit der Arbeitshilfe Martin Buchlis analysiert. Die Beurteilung der Vergabeverfahren erwies sich dabei als äusserst komplex. Das FI hat festgestellt, dass erheblicher Spielraum besteht. Abhängig von der Argumentation sind auch andere Schlussfolgerungen zulässig. Insgesamt kommt das FI bei der Prüfung der Stichprobe zum folgenden Ergebnis:

Korrektes Vergabeverfahren	78 Beschaffungen
Korrektes Vergabeverfahren mit Klärungsbedarf zur zukünftigen städtischen Praxis	22 Beschaffungen
Nicht beurteilbares Vergabeverfahren	5 Beschaffungen
Anwendung Ausnahmeartikel 7, ÖVB, ohne Publikation	1 Beschaffung
Falsches Vergabeverfahren	19 Beschaffungen
<hr/>	
Total geprüfte Vergaben	125 Beschaffungen

- 78 der geprüften Fälle wurden vorbehaltlos als korrekt beurteilt.
- In 22 Fällen wurde die Vergabe rechtlich korrekt vollzogen, es besteht jedoch Klärungsbedarf, wie in Zukunft die städtische Praxis in solchen Fällen aussehen soll. Darunter fallen beispielsweise Beschaffungen, die seit Jahren über Rahmenverträge mit unbefristeter Lauf-

zeit erfolgen oder Verträge, bei denen sich die Kostenschätzung zum Beschaffungsvolumen im Nachhinein als falsch erwiesen hat und deshalb ein höherschwelliges Verfahren angezeigt gewesen wäre. Weiter gehören Fälle in diese Kategorie, bei denen eine freihändige Vergabe gestützt auf Artikel 7 Absatz 3 (Ausnahmetatbestand) der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖVB; BSG 731.21) ohne Rücksprache mit der Fachstelle Beschaffungswesen geltend gemacht wurden.

- Bei 5 Verfahren konnte das FI keine Beurteilung abgeben, da die gesetzliche Grundlage viel Ermessensspielraum zulässt und eine einschlägige Rechtspraxis dazu fehlt.
- In einem Fall wurde Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe f ÖBV (Ausnahmetatbestand) korrekt herangezogen. Jedoch wurde die Vergabe nicht auf SIMAP publiziert.
- 19 Aufträge der geprüften Stichprobe wurden gemäss Beurteilung des FI fälschlicherweise freihändig vergeben.

Leistungen, die rechtlich oder sachlich eng zusammenhängen, so dass sie vernünftigerweise im Geschäftsverkehr nicht unabhängig voneinander beschafft werden, sind zu addieren. Die 19 nicht korrekt vergebenen Aufträge sind vorwiegend darauf zurückzuführen, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufgrund rechtlicher Unsicherheiten und mangelnder Kenntnisse die Notwendigkeit der Zusammenrechnung nicht erkannt haben.

Das FI hat verschiedene Rahmenaufträge mit unbefristeter Laufzeit erhoben. Die Laufzeit eines Dauervertrags darf nicht so gewählt werden, dass andere Anbieter unangemessen lange vom Markt ausgeschlossen werden. Das Prinzip der Marktöffnung verlangt eine periodische Neuausschreibung von wiederholt benötigten Leistungen.

Die grösste Herausforderung besteht bei den wiederkehrenden Liefer- und Dienstleistungsaufträgen. Bei diesen ist der Gesamtwert aller gleichartigen Aufträge innerhalb von 12 Monaten an den gleichen Anbieter innerhalb des gleichen Anbieterkreises für die Bestimmung des Vergabeverfahrens massgebend. Dieser Grundsatz ist in der Praxis äusserst schwierig umzusetzen. Die Stadtverwaltung Bern sollte nach Ansicht des FI betreffend Zusammenrechnungsgebot eine praxisorientierte Handlungsanweisung erarbeiten.

Martin Buchli hält in der Arbeitshilfe fest, dass viele Fragen im Zusammenhang mit der Bestimmung des massgebenden Auftragswerts gerichtlich ungeklärt und in der Literatur nicht fundiert diskutiert worden seien. Gerade deshalb zeigten viele der geprüften Geschäftsvorfälle, dass die bestehenden Rechtsunsicherheiten einer Praxisfestlegung durch die Stadt Bern bedürften. Wie bei jeder Praxisfestlegung würde dabei ein Restrisiko bestehen, dass eine Verwaltungsjustiz im Beschwerdefall eine andere Rechtsauffassung vertrete.

Die wirtschaftliche Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen steht im Vordergrund des Vergabewesens. In den vergangenen Jahren hat sich mehrmals gezeigt, dass die Öffentlichkeit auf Verstösse gegen das Beschaffungsrecht empfindlich reagiert. Die betroffenen städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen vor rechtlichem Fehlverhalten und die Stadt vor möglichen Reputationsrisiken geschützt werden. Sie sollen Mittel und Kenntnisse erhalten, um zu erkennen, wann die FaBe in die Beschaffungsgeschäfte einzubeziehen ist.

Die Schwellenwerte für die Bestimmung des Vergabeverfahrens der Stadt Bern wurden aus wirtschaftlichen Überlegungen durch den Gemeinderat bewusst tiefer (als nach kantonalem Recht zulässig) festgelegt. Diese freiwillig tiefen Schwellenwerte zwingen die städtischen Beschaffungsstellen zu komplexeren Beschaffungsverfahren, die einen höheren administrativen

Verfahrensaufwand verursachen und länger dauern. Auf der anderen Seite versprechen sie einen stärkeren Wettbewerb zwischen den Anbietern sowie bessere Konditionen. In die Expertengruppe ist eingebracht worden, dass bei Ausschreibungsverfahren teilweise Anbieterinnen und Anbieter mit Tiefstpreisen zum Zuge kommen, die sie nur durch Abstriche bei der Qualität anbieten können. Dies könne in der Stadtverwaltung zu ressourcenintensivem Aufwand für umständliche Nachverhandlungen oder für die Behebung von Mängeln führen. Das FI empfiehlt deshalb eine Überprüfung der Schwellenwerte für das öffentliche und selektive Verfahren.

Auf städtischer Ebene gilt, dass bei freihändigen Vergaben über 25 000 Franken „in der Regel“ mindestens eine zusätzliche Konkurrenzofferte einzuholen ist (Verordnung des Gemeinderats). Eine klare Praxis für die Handhabung der Ausnahmen besteht nicht. Während der Prüfung hat sich gezeigt, dass in 28 Fällen eine Konkurrenzofferte eingeholt wurde, während in 42 Fällen darauf verzichtet wurde. In diesem Zusammenhang wurde in der Expertengruppe vorgebracht, dass der Schwellenwert von 25 000 Franken insbesondere bei Dienstleistungsaufträgen tief angesetzt sei. Gerade bei Dienstleistungen stehe zudem vor allem die Qualität des Anbieters sowie dessen spezielles Fachwissen und weniger der Preis im Vordergrund. Aus diesen Gründen empfiehlt das FI, die städtische Regelung sowie die Praxis für das Einholen von Konkurrenzofferten bei freihändigen Vergaben zu überprüfen.

Mit Blick auf die bestehenden Rechtsunsicherheiten und den vorhandenen Auslegungsspielraum schlägt das FI gemeinsam mit der Expertenrunde dem Gemeinderat vor, eine Arbeitsgruppe städtischer Expertinnen und Experten unter der Führung der FaBe einzusetzen. Diese Arbeitsgruppe soll die Fragen betreffend die Schwellenwerte, die Konkurrenzofferten, die unbefristeten Rahmenverträge, die wiederkehrenden Liefer- und Dienstleistungsaufträge usw. prüfen. Zusätzlich soll die Arbeitsgruppe für das Vergabewesen der Stadt Bern einen Praxisleitfaden formulieren.

## 2. Auftrag und Durchführung der Prüfung

### 2.1 Allgemeines

Prüfhandlungen	vorwiegend im Mai und Juni 2015
Prüfteam FI	Shanna Wagner, Revisionsleitung Philippe Jurt, Revisionsleitung Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter FI
Gesetzliche Grundlage des Prüfauftrags	Artikel 12 Buchstaben b und c der Verordnung vom 30. November 2011 über die interne Revision (Revisionsverordnung, RVO; SSSB 152.011)

### 2.2 Prüfobjekt

Basierend auf der Jahresplanung 2016 des Finanzinspektorats (FI), welche vom Gemeinderat Anfang Dezember 2015 zur Kenntnis genommen wurde, hat das FI eine Schwerpunktprüfung zum Thema Beschaffungswesen durchgeführt. Ausschlaggebend für die Wahl des Schwerpunktthemas waren mitunter in den Medien thematisierte Verstösse gegen beschaffungsrechtliche Grundlagen bei anderen Körperschaften der öffentlichen Hand.

Eine Schwerpunktprüfung des FI zeichnet sich durch folgende Elemente aus:

- Sie hat das Ziel, einen umfassenden Überblick über ein Prüfthema in der Stadtverwaltung zu schaffen.
- Geprüft wird die gesamte Stadtverwaltung. Aus verfahrensökonomischen Gründen werden jedoch risikoorientiert gewisse Dienststellen ausgewählt.
- Das FI arbeitet im Rahmen der Schwerpunktprüfung mit internen und externen Experten zusammen.

Bei der Schwerpunktprüfung wollte sich das FI ein Bild machen, inwieweit die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt die beschaffungsrechtlichen Grundlagen einschätzen können, weil nur bei deren Kenntnis und Einhaltung negative politische, rechtliche und wirtschaftliche Auswirkungen von problematischen Beschaffungen verhindert werden können

In Zusammenarbeit mit den Spezialistinnen und Spezialisten der Stadtverwaltung im Beschaffungswesen hat das FI den Prüfauftrag erstellt.

Als Ziele dieser Prüfung wurden die Einhaltung des korrekten Vergabeverfahrens, die konsequent zentrale Beschaffung gewisser Güter und Dienstleistungen über Logistik Bern sowie ein zweckmässiges Vertragsmanagement formuliert. Die Prüfung der Einhaltung weiterer verfahrensrechtlicher Bestimmungen der gesetzlichen Grundlagen zum Beschaffungswesen wurde ausgeschlossen.

Bei den geprüften Geschäftsvorfällen hat sich das FI auf die korrekte Handhabung der rechtlichen Grundlagen beschränkt. Inwieweit ein alternatives Vergabeverfahren aus wirtschaftlicher Sicht sinnvoll wäre, ist eine strategische Frage, die nicht im Fokus der Prüfung gestanden hat.

## **2.3 Prüfauftrag**

### **2.3.1 Ziele der Prüfung**

- Ziele der Prüfung sind die Abgabe eines Urteils darüber, ob Beschaffungen in der Stadt Bern den anzuwendenden Gesetzesvorschriften entsprechen und das Erkennen von betriebswirtschaftlichem Optimierungspotenzial.

### **2.3.2 Spezifische Auftragsziele**

- Prüfen, ob bei Beschaffungen der Wettbewerb hergestellt wird, insbesondere:
  - Erkennen von (stadtweiten) wesentlichen Lieferantinnen und Lieferanten
  - Umgang mit mehrfachen und / oder wiederkehrende Lieferantinnen und Lieferanten (z. B. aufgrund von Dauerverträgen und automatisch verlängerten Verträgen, Rahmenvereinbarungen, Exklusivlieferanten)
  - Eingeholte Konkurrenzofferten über Fr. 25 000.00 im freihändigen Verfahren
- Prüfen, ob die gesetzlich vorgesehenen Beschaffungsverfahren korrekt gewählt werden, insbesondere:
  - Überschreitung des nächsthöheren Schwellenwertes aufgrund falscher Einschätzung des maximalen Gesamtwertes (Vertragsnachträge, Folgeaufträge)
  - Zerstückelung einer Beschaffung
  - Dokumentation bei der Anwendung der Ausnahmebestimmungen
- Prüfen, ob Güter in den Bereichen Bürobedarf, Schulmaterial, Reinigungsmittel und Treibstoffe zentral beschafft werden (Art. 6 Abs. 2 der Verordnung vom 4. Dezember 2002 über das Beschaffungswesen der Stadt Bern [Beschaffungsverordnung, VBW; SSSB 731.21] ), insbesondere:
  - Beurteilen, ob die in Artikel 2 der Verordnung vom 22. April über Logistik Bern (Logistikverordnung, VLB; SSSB 152.311.3) aufgeführten Produkte über Logistik Bern bezogen werden
- Prüfen des Umgangs mit den Risiken und Chancen im Vertrags- und Kostenmanagement, insbesondere:
  - Prozesse der Auftragsvergabe, Vertragserstellung, Vertragsüberwachung
  - Sammlung und Übersicht über die laufenden Verträge
  - Musterformulare
  - Kompetenzregelungen für das Beschaffungswesen

### **2.3.3 Prüfumfang**

- Organisationseinheiten der städtischen Verwaltung

- Städtische Sonderrechnungen und Spezialfinanzierungen
- Von der Stadt geführte Kinderbetreuungseinrichtungen, Kindergärten, Schulen und Heime
- Fokus auf Beschaffungsgeschäfte in den Jahren 2014 und 2015.

#### **2.3.4 Einschränkungen des Prüfumfangs**

- Beschränkung auf Auftragsvergaben im Rahmen des Globalbudgets (Auftragsvergaben im Rahmen des Investitionsbudgets werden durch das FI bei jeder Kreditabrechnung geprüft)
- Begrenzung der Vergabeproofungen auf eine aussagekräftige, gezielt ausgewählte Stichprobe
- Partnerinnen und Partner von Leistungsverträgen sind nicht Teil der Prüfung
- Keine Beurteilung anderer verfahrensrechtlicher Bestimmungen im Rahmen der Beschaffung

### **2.4 Prüfansatz**

Das FI hat sich zunächst einen Überblick verschafft über die geltenden gesetzlichen Regelungen und Abläufe im städtischen Beschaffungs- und Vergabewesen. Danach hat das FI die bestehenden inhärenten Risiken evaluiert.

Zur Unterstützung hat das Prüfteam während seiner Arbeit bei Bedarf eine Expertenrunde konsultiert. Sie bestand aus

- Anton Funk, Fachstelle Beschaffungswesen (FaBe)
- Marcel Mischler, Immobilien Stadt Bern
- Melanie Bachmann, Hochbau Stadt Bern
- Christian Perler, Logistik Bern
- Reto Zurbuchen, Tiefbauamt
- Rechtsanwalt Martin Buchli, Recht & Governance Bern

Risiken, Prüfauftrag und mögliche Vorgehensweisen wurden mit den städtischen Beschaffungsexperten analysiert und diskutiert. Gestützt auf diesen Austausch wurden ein Prüfauftrag und ein Fragebogen erarbeitet, den alle Dienststellen sowie Schulen, Tagesschulen, Tagesstätten und Kitas erhielten. Ziel des Fragebogens war es, einen Überblick zu schaffen über die praktische Umsetzung des Vergabewesens, des Vertragsmanagements und der Beschaffung von Gütern des alltäglichen Bedarfs.

Die Prüfung der Kreditabrechnungen durch das Finanzinspektorat beinhaltet auch das Vergabewesen. Folglich wurde auf Ausgaben im Rahmen des Globalbudgets fokussiert. Aus Kreditoren mit über Fr. 50 000.00 Jahresumsatz wurde eine Stichprobe von 125 Beschaffungsgeschäften ausgewählt, verteilt über alle Direktionen in 22 Abteilungen. Dabei mussten diese Kreditoren entweder mindestens in den beiden Geschäftsjahren 2014 und 2015 einen Umsatz von über Fr. 50 000.00 oder eine grössere Einzelbeschaffung aufweisen. Bei Abteilungen mit zahlreichen Beschaffungsgeschäften wurde nach weiteren Auffälligkeiten oder nach Umsatz selektiert. Bei der Stichprobe handelt es sich um eine bewusste Auswahl und nicht um eine statistische Zufallsauswahl. Bei einer bewussten Auswahl werden Kriterien definiert, bereits erarbeitetes Wissen fliesst ein und aufgrund vorgängiger Kurzanalysen werden Elemente ausgeschlos-

sen. Dies trägt zu einer effizienteren und effektiveren Prüfungsmethode bei. Als Folge der bewussten Festlegung der Stichprobe ist es nicht zulässig, von der Stichprobe statistisch auf die Grundgesamtheit zu schliessen. Das heisst, dass die vorliegende Analyse keine repräsentativen Schlussfolgerungen auf das Beschaffungs- und Vergabewesen der Stadt Bern erlaubt.

Die in die Stichprobe aufgenommenen Transaktionen wurden anschliessend mit Interviews und Akteneinsicht geprüft. Im Vordergrund der Prüfung standen das korrekte Vergabeverfahren sowie die Einholung der Konkurrenzofferten bei Beträgen ab Fr. 25 000.00.

Zusätzlich hat das FI in einigen Abteilungen ein Interview über die Organisation des Beschaffungswesens, des Vertragsmanagements und des Kostenmanagements geführt.

Bei der Beurteilung der Fälle hat das FI festgestellt, dass die Grundlagen sowie die Rechtsprechung nicht immer eindeutig sind. Um eine objektive Beurteilung der Fälle zu ermöglichen, hat Martin Buchli, Jurist mit dem Spezialgebiet Beschaffungswesen, Recht & Governance Bern, die Arbeitshilfe „Der massgebende Auftragswert zur Bestimmung des Vergabeverfahrens“ (Beilage 2) verfasst. Diese Arbeitshilfe beinhaltet zehn Grundsätze zur Bestimmung der Vergabeverfahren. Nach diesen Grundsätzen wurden die Fälle möglichst einheitlich und objektiv beurteilt.

Zum Abschluss der Prüfhandlungen wurden die Resultate und mögliche Massnahmen mit der Expertenrunde besprochen.

## **2.5 Kommunikation der Prüfergebnisse**

Nebst dem vorliegenden Bericht an den Gemeinderat werden sämtliche geprüften Dienststellen einen standardisiert aufgebauten Kurzbericht erhalten. Dieser umfasst:

- Informationen über das durch den Gemeinderat beschlossene Vorgehen;
- Hinweise auf den Bericht an den Gemeinderat;
- Schlussfolgerungen zu geprüften Fällen der Dienststellen, bei denen Handlungsbedarf besteht.





## **3. Prüfergebnisse**

### **3.1 Einleitung**

Das Ziel jeder öffentlichen Beschaffung besteht darin, zum wirtschaftlich günstigsten Preis die benötigte Qualität von Dienstleistungen, Lieferungen oder Bauarbeiten zu erwerben. Dabei muss die öffentliche Hand gemäss dem Beschaffungsrecht sicherstellen, dass alle Anbieterinnen und Anbieter gleich behandelt werden. Wenn über einen längeren Zeitraum immer wieder die gleichen Anbieterinnen und Anbieter Aufträge erhalten, besteht das Risiko, dass aufgrund der fehlenden Konkurrenz kein zusätzlicher Kostendruck erzeugt wird und dass deswegen nicht zum wirtschaftlich günstigsten Preis beschafft wird.

Aus der Prüfung der ausgewählten Beschaffungstransaktionen haben sich zahlreiche Fragen ergeben. Das FI empfiehlt, dass ein noch zu bildende Arbeitsgruppe Beschaffungswesen diese Fragen klärt und dazu einen Praxisleitfaden für die Stadt erstellt.

### **3.2 Schaffung von Wettbewerb**

#### **3.2.1 Stärkung des Wettbewerbs**

Gemäss dem Merkblatt „Beizug von Experten“ des Bundesamtes für Bauten und Logistik wird eine Wettbewerbssituation geschaffen durch

- die Wahl eines höherrangigen Beschaffungsverfahrens;
- Einladen mindestens einer ortsfremden Anbieterin oder eines ortsfremden Anbieters;
- sorgfältige Einschätzung des Auftragswertes (ohne missbräuchliche Aufteilung);
- Beschränkung der Dauer von Rahmenverträgen.

Das Hauptziel des öffentlichen Beschaffungswesens ist die Wirtschaftlichkeit. Wirtschaftlichkeit beinhaltet nicht zwingend den günstigsten Preis. Zu berücksichtigen sind ebenfalls Qualität, Nachhaltigkeit, Aufwand an internen Ressourcen, Einhaltung der städtischen Vorgaben, zum Beispiel betreffend Arbeitsbedingungen oder betreffend weitere Ansprüche und Bedingungen der Beschaffungsstelle.

#### **3.2.2 Verfahrensarten**

Je nach Höhe der Auftragssumme werden vier Verfahrensarten unterschieden:

- Das offene Verfahren: Im offenen Verfahren können alle Anbieter auf Grund einer öffentlichen Ausschreibung ein Angebot einreichen (Art. 4 der Verordnung vom 16. Oktober 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen [ÖBV; BSG 731.21]).
- Das selektive Verfahren: Im selektiven Verfahren reichen alle Anbietenden auf Grund einer öffentlichen Ausschreibung einen Antrag auf Teilnahme ein. Die Auftraggeberinnen oder

Auftraggeber bestimmen anschliessend anhand von Eignungskriterien die Anbieter, die ein Angebot einreichen dürfen (Art. 5 ÖBV).

- Das Einladungsverfahren: Im Einladungsverfahren bestimmen die Auftraggeberinnen und Auftraggeber, welche Anbietenden sie ohne Ausschreibung direkt zur Angebotsabgabe einladen. Mindestens drei Anbietende (Praxis der Stadt Bern fünf) müssen zur Offertstellung aufgefordert werden (Artikel 4 des Gesetzes vom 11. Juni 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen [ÖBG; BSG 731.2]).
- Das freihändige Verfahren: Im freihändigen Verfahren vergeben die Auftraggeberinnen oder Auftraggeber den Auftrag direkt ohne Ausschreibung und Zuschlagsverfügung.

Das Einladungsverfahren sowie das offene oder selektive Verfahren sind zwingend über die städtische Fachstelle Beschaffungswesen (FaBe) abzuwickeln. Zudem müssen die Vergaben im offenen oder selektiven Verfahren bei der städtischen Beschaffungskommission (BeKo) beantragt werden (Art. 6 Abs. 1 VBW). Die BeKo prüft die Geschäfte und erteilt den Direktionen eine Empfehlung für den Zuschlagsentscheid. In der Praxis bedeutet dies, dass die Direktionen die Empfehlung der BeKo übernehmen, da ein anderer Entscheid politisch äusserst heikel wäre.

### 3.2.3 Schwellenwerte

Für die Bestimmung der Verfahrensart sind die Schwellenwerte gemäss Anhang 2 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (Art. 3 Abs. 1 ÖBG) massgebend. Die Stadt Bern hat vom Recht der Gemeinden Gebrauch gemacht, tiefere Schwellenwerte zu definieren (Art. 3 Abs. 2 ÖBG):

Verfahrensart	Freihändige Vergaben		Einladungsverfahren		Offenes/selektives Verfahren	
	Stadt	Kanton*	Stadt	Kanton*	Stadt	Kanton*
Lieferungen	unter 50 000	unter 100 000	unter 100 000	unter 250 000	ab 100 000	ab 250 000
Dienstleistungen	unter 100 000	unter 150 000	unter 200 000	unter 250 000	ab 200 000	ab 250 000
Baunebengewerbe	unter 50 000	unter 150 000	unter 100 000	unter 250 000	ab 100 000	ab 250 000
Bauhauptgewerbe	unter 50 000	unter 300 000	unter 100 000	unter 500 000	ab 100 000	ab 500 000

\* Schwellenwerte gemäss Anhang 2: Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen im von Staatsverträgen nicht erfassten Bereich

Im Vergleich zu anderen Gemeinwesen im Kanton Bern sowie zur Stadt Zürich sind die Schwellenwerte tief angesetzt.

Gemeindevergleich	Bern	Thun	Biel	Köniz	Zürich
Einwohnerinnen u. Einwohner	141 000	42 000	54 000	40 500	378 000
Aufwand	1 196 016 018	281 928 000	425 877 271	219 505 000	8 541 300 000
Nettoinvestitionen	100 662 183	14 386 000	71 608 915	21 551 157	736 900 000
<b>Schwellenwerte:</b>					
<b>Lieferungen</b>					
- Freihändiges Verfahren	bis 50 000	bis 100 000	bis 100 000	bis 100 000	bis 100 000
- Einladungsverfahren	bis 100 000	bis 200 000	bis 150 000	bis 250 000	bis 250 000
- öff./sel. Verfahren	ab 100 000	ab 200 000	ab 250 000	ab 250 000	ab 250 000

Diese freiwillig gewählten, tieferen Schwellenwerte zwingen die städtischen Beschaffungsstellen zu komplexeren Beschaffungsverfahren, die einen höheren administrativen Verfahrensaufwand verursachen und länger dauern. Auf der anderen Seite versprechen sie einen stärkeren Wettbewerb zwischen den Anbietenden und bessere Konditionen. Die FaBe hat dieses Fazit im Jahr 2012 gezogen nach einer Untersuchung von 24 offenen Verfahren und 26 Einladungsverfahren der Direktion Tiefbau, Verkehr, Stadtgrün (TVS). Die FaBe hat festgestellt, dass die Preisunterschiede zwischen dem ersten und dem zweiten Rang beim Ausschreibungsverfahren 24 Prozent und beim Einladungsverfahren 9,9 Prozent betragen. Daraus hat die FPI gefolgert, dass Ausschreibungsverfahren zu günstigeren Preisen führen als Einladungsverfahren.

Preisliche Vorteile, bedingt durch den gesteigerten Wettbewerbsdruck, sollten die aufwändigeren Ausschreibungs- und Einladungsverfahren somit wettmachen. In die Expertengruppe wurde eingebracht, dass bei Ausschreibungsverfahren (offene Verfahren) teilweise Anbietende mit Tiefstpreisen zum Zuge kämen. Tiefstpreise könnten jedoch nur mit Qualitätsabstrichen angeboten werden. In der Stadtverwaltung führe dies folglich zu ressourcenintensivem Aufwand für aufwändige Nachtragsverhandlungen oder für die Behebung von Mängeln.

Das FI schlägt deshalb vor, dass eine Arbeitsgruppe aus Beschaffungsexperten der Stadt den Auftrag erhält, die aktuellen Schwellenwerte auf Angemessenheit zu prüfen. Aus Sicht des FI sollte insbesondere analysiert werden, ob für die offenen bzw. selektiven Verfahren eine Erhöhung der Schwellenwerte angebracht wäre. Durch Beibehaltung der tiefen Schwellenwerte im Einladungsverfahren bleibt der Wettbewerbsdruck bestehen. Die Beschaffungsstellen entscheiden bei Einladungsverfahren, welche Anbietenden für eine Offerte angefragt werden. Dies ist bei offenen oder selektiven Verfahren nicht möglich. Hingegen sollten die Schwellenwerte fürs Vorlegen der Beschaffungsgeschäfte an die Beschaffungskommission (BeKo) nicht erhöht werden, da die Beschaffungsstellen den daraus resultierenden politischen Rückhalt sehr schätzen.

### **3.2.4 Einholung von Konkurrenzofferten**

Seit dem 1. Januar 2014 ist bei freihändigen Vergaben über Fr. 25 000.00 in der Regel mindestens eine zusätzliche Konkurrenzofferte einzuholen (Art. 4 Abs. 2 VBW). Dadurch wird sichergestellt, dass auch für kleinere Auftragsvolumen ein minimaler Wettbewerb entsteht.

Die Beschaffungsexperten der Stadtverwaltung haben in der Diskussion darauf hingewiesen, dass der Schwellenwert von Fr. 25 000.00 insbesondere für Dienstleistungsaufträge äusserst tief angesetzt sei und einen unverhältnismässigen Aufwand bedeute. Bei Dienstleistungsaufträgen stehe zudem vor allem die Qualität des Anbieters und weniger der Preis im Vordergrund.

Mit GRB 2013-811 wurden die Schwellenwerte für das freihändige Verfahren von Bau- und Lieferaufträgen von Fr. 25 000.00 auf Fr. 50 000.00 erhöht. Der Schwellenwert für Dienstleistungsaufträge wurde unverändert beibehalten. Mit GRB 2013-1602 wurde die Beschaffungsverordnung entsprechend angepasst. Zur Abfederung der Erhöhung der Schwellenwerte von Bau- und Lieferaufträgen wurde Art. 4 VBW Abs. 2 ergänzt, wodurch bei Aufträgen über Fr. 25 000.00 in der Regel mindestens eine Konkurrenzofferte eingeholt werden muss. Dies hat

zu einer Praxisverschärfung bei Dienstleistungsaufträgen geführt, ohne dass die Schwellenwerte bei dieser Auftragsart erhöht worden wären.

Während der Prüfhandlungen hat das FI festgestellt, dass verschiedene Abteilungen bei freihändigen Vergaben ganz oder teilweise auf die Einforderung von Konkurrenzofferten verzichten. In 70 geprüften Vergabeverfahren hätten gemäss Art. 4 VBW Abs. 2 grundsätzlich Konkurrenzofferten eingeholt werden müssen. In 28 Fällen wurde die Konkurrenzofferte eingeholt, bei 24 Dienstleistungsaufträgen und 18 Bau- oder Lieferaufträgen wurde darauf verzichtet. Die Begründungen dafür waren vielseitig:

- Zu wenig Anbietende seien auf dem Markt
- Spezielles Know-how sei notwendig
- Die Zuständigen wollten andere Anbieterinnen und Anbieter nicht verärgern
- Die vertrauensvolle Zusammenarbeit habe sich bewährt
- Die Beschaffung sei dringlich gewesen

#### Beispiel

Eine Dienststelle vergibt seit mehreren Jahren für die Organisation eines grösseren Anlasses den Auftrag im Umfang von rund Fr. 40 000.00. Der Auftrag geht ohne Konkurrenzofferte immer an den gleichen Dienstleister mit der Begründung, dass die Dienststelle mit dem verlässlichen Partner eine gute Zusammenarbeit pflege. Dann müsse jeweils die Budgetdebatte des Stadtrates abgewartet werden, bis bekannt sei, ob der Anlass durchgeführt werden könne. Daraus entstehe ein gewisser Zeitdruck.

#### Fragen

- Wie definiert sich der Spielraum, den der GR den Dienststellenleitungen mit der Wendung „in der Regel“ (Art. 4 Abs. 2 VBW) gewährt?
- Müssen Konkurrenzofferten von freihändigen Verfahren als Nachweis aufbewahrt werden? Genügt eine Dokumentation darüber, wer für eine Offerte angefragt worden ist?
- Erhöht die Einholung einer Konkurrenzofferte bei Dienstleistungsaufträgen den Wettbewerb oder ist diese Massnahme wirtschaftlich nicht gerechtfertigt?

Den Dienststellen wird mit der Formulierung „in der Regel“ in Artikel 4 Absatz 2 VBW ein gewisser Handlungsspielraum zugestanden. Dennoch geht das FI nicht davon aus, dass der GR als Erlasser der Verordnung den generellen Verzicht auf die Einholung von Konkurrenzofferten einräumen wollte. Beim Verzicht, eine Konkurrenzofferte einzuholen, handelt es sich um eine Ausnahme und nicht um die Regel. Die Voraussetzungen sind aus Sicht des FI deshalb eng auszulegen und der Grund der Abweichung ist zu dokumentieren.

Es besteht innerhalb der Stadtverwaltung keine einheitliche Praxis, inwieweit die Einholung von Konkurrenzofferten bei freihändigen Verfahren nachgewiesen und die Wahl des Anbieters begründet werden müssen. Diese Fragen sind in der VBW nicht geregelt.

#### Beispiel

In einer Dienststelle, die zahlreiche Beschaffungsverfahren durchführt, werden Konkurrenzofferten nicht aufbewahrt. Auf einem Laufblatt wird aber jeweils kurz mit Stichworten begründet, wer für eine Konkurrenzofferte angefragt worden ist und weshalb die Wahl auf den ausgewählten Anbieter gefallen ist.

#### Fragen

- Muss die Einholung von Konkurrenzofferten nachgewiesen werden? Wenn ja, wie?
- Muss die Wahl des Anbieters begründet werden?

Bei der Prüfung hat das FI festgestellt, dass mehrere Abteilungen die Aufbewahrung der Konkurrenzofferte oder die Begründung der Wahl des Anbieters nicht als notwendig erachten und auch keine Aktennotiz dazu hinterlegen.

Auch die Expertenrunde hält eine Aufbewahrung der Konkurrenzofferte nicht für notwendig. Die Archivierung von Konkurrenzofferten benötige viel Platz und erhöhe den administrativen Aufwand.

Das FI schlägt vor, den Umgang mit den Konkurrenzofferten in der Arbeitsgruppe Beschaffungswesen zu definieren und je nach Ausgang der Diskussion die VBW zu überarbeiten. Dabei sollten insbesondere folgende Fragen geklärt werden:

- In welchen Fällen dürfen die Dienststellen auf das Einholen einer Konkurrenzofferte verzichten?
- Wie sollen das Einholen der Konkurrenzofferte und die Wahl des Anbieters dokumentiert werden?
- War es beabsichtigt, im Jahr 2014 mit der Einführung der Konkurrenzofferte für Dienstleistungsaufträge ebenfalls eine Konkurrenzofferte ab dem Auftragswert von Fr. 25 000.00 einzuholen?
- Wie waren die diesbezüglichen Erfahrungen der Dienststellen seither?

### **3.3 Wahl des Beschaffungsverfahrens**

#### **3.3.1 Einleitung**

Unterliegt eine Beschaffung dem öffentlichen Submissionswesen, so ist die Verfahrensart zu bestimmen. Diese ist abhängig von der Auftragsart (Dienstleistungs-, Liefer- oder Bauauftrag) und vom voraussichtlichen Auftragswert. Die Schwierigkeit besteht darin, zusammenhängende Aufträge zu erkennen, da bei solchen Aufträgen die Auftragsvolumina zusammengerechnet werden müssen.

Beim Prüfen der ausgewählten Fälle ist das FI auf zahlreiche Detailfragen gestossen, deren Beurteilung ohne Beizug eines spezialisierten Juristen nicht möglich gewesen wäre. Im Oktober 2012 hat Rechtsanwalt Martin Buchli (Recht & Governance Bern) zuhanden der damaligen Stadtbauten Bern das Schreiben „Der massgebende Auftragswert zur Bestimmung des korrekten Vergabeverfahrens“ verfasst (Beilage 1). In Zusammenarbeit mit der FaBe hat das FI Martin Buchli beauftragt, sowohl die weitere Entwicklung des Vergaberechts seit 2012 zu analysieren als auch die Arbeitshilfe um einige Fragestellungen zu erweitern (Fact-sheet/Arbeitshilfe „Der massgebende Auftragswert zur Bestimmung des Vergabeverfahrens“ vom September 2016, Beilage 2). Soweit die nachfolgenden Fallbeurteilungen nicht direkt aus den gesetzlichen Grundlagen haben abgeleitet werden können, beruhen sie auf diesen beiden Grundlagendokumenten.

### 3.3.2 Auftragsarten

Die kantonalen gesetzlichen Grundlagen unterscheiden für die Festlegung der Schwellenwerte zwischen

- Bauaufträgen,
- Lieferaufträgen und
- Dienstleistungsaufträgen.

Die Stadt Bern hat jedoch nur Schwellenwerte für „Dienstleistungs“- und „andere Auftragsarten“ definiert (vgl. Tabelle Ziffer 3.2.3). Dennoch ist eine Unterscheidung zwischen Dienstleistungsaufträgen und Bauaufträgen wesentlich, da bei wiederkehrenden Liefer- und Dienstleistungsaufträgen die Aufträge innerhalb von 12 Monaten zusammenzurechnen sind. Dies betrifft jedoch nicht die Bauaufträge (vgl. Ziffer 3.3.5).

#### Beispiel

Der Unterhalt und die Reparaturen (Kleinaufträge) einer grossen Liegenschaft werden über Jahre immer dem gleichen Elektroinstallationsgeschäft aufgetragen, da dieses die technischen Gegebenheiten kennt und rasch vor Ort ist.

#### Frage

- Sind der Unterhalt und die Kleinreparaturen einer Liegenschaft als Dienstleistungs- oder als Bauauftrag zu qualifizieren?

Massgebend für die Abgrenzung ist das GATT/WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungsrecht, bzw. die bilateralen Abkommen unter Bezugnahme auf die CPC-Listen<sup>1</sup>. Eine generelle Einteilung von Reparaturen und Instandhaltungsarbeiten als Dienstleistungsaufträge oder Bauaufträge ist gemäss diesen Listen nicht möglich. Je nach Anbieterkreis kann es sich um eine Dienstleistung oder einen Bauauftrag handeln.

Die Kantone Graubünden und Wallis haben ihre diesbezügliche Praxis publiziert. Sie legen die CPC-Listen sehr weit aus. Im „Handbuch öffentliches Beschaffungswesen im Kanton Graubünden“ (Ziffer 4.2.1 Staatsvertragsbereich und 4.2.2 Aufträge im Binnenmarktbereich) werden „Instandhaltungs- und Reparaturarbeiten“ als Dienstleistungen bezeichnet. Auch in der Broschüre des Kantons Wallis „Öffentliches Beschaffungswesen von A bis Z“ werden „Instandhaltung und Reparaturen“ (S. 12) Dienstleistungen genannt.

Da der Kanton Bern bisher keine Praxis publiziert hat, fragt das FI Herrn Thomas M. Fischer, Rechtsanwalt und Leiter der Kantonalen Beschaffungskonferenz, nach der Abgrenzung zwischen Bau- und Dienstleistungen.

Thomas M. Fischer stellt die Notwendigkeit der Unterscheidung aus heutiger Sicht grundsätzlich in Frage. Gemäss einer Auskunft des Sekretariats der BPUK<sup>2</sup> gebe es zu diesem Erlass

<sup>1</sup> (Statistical Papers Series M No.77 der Vereinten Nationen mit dem Titel „Central Product Classification CPC“)

<sup>2</sup> Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK

keine Materialien. Deshalb sei der Grund für die fragliche Bestimmung nicht mehr nachvollziehbar. Die zuständige Person der BPUK vermutet, dass es sich um ein Versehen des Gesetzgebers bzw. der BPUK handle: Man habe sich damals nicht vorstellen können, dass sich bei Bauarbeiten (in Form von Reparaturen) dieselbe Frage der Zusammenrechnung von regelmässigen Kleinaufträgen stellen könne wie bei Lieferungen und Dienstleistungen.

Eine Änderung des geltenden Rechts wird gegenwärtig geprüft. Wann eine entsprechende Änderung in Kraft treten wird, ist nicht absehbar. Das FI empfiehlt folglich die Unterscheidung betreffend der Zusammenrechnungspflicht bei Bauaufträgen weiterhin vorzunehmen und eine Regelung für die Abgrenzung von Dienstleistungs- und Bauaufträgen zu definieren.

### **3.3.3 Schätzung des Auftragswertes**

Steht der Wert des Auftrages noch nicht fest, so ist er sorgfältig zu schätzen. Eine solche Schätzung kann auf eigenen Kenntnissen (Erfahrungswerte) oder spezifischen Marktabklärungen (Richtofferte, Internetrecherche) basieren (Buchli Beilage 2, RZ12). Die Expertengruppe erachtet auch den bewirtschafteten Kostenvoranschlag als geeigneter Nachweis der Schätzung.

Das FI empfiehlt, dass die Schätzung dokumentiert wird, falls sie auf einer unsicheren Grundlage basiert; bzw. nahe dem nächsthöheren Schwellenwert zu liegen kommt. Falls der Zuschlag bei gleichbleibender Leistung schlussendlich zu einem höheren Wert erfolgt und ein höherschwelliges Verfahren angewendet werden müsste, kann der Tatbestand der Umgehung des Schwellenwerts nachweislich widerlegt werden. Wenn eine sorgfältig gemachte ursprüngliche Kostenschätzung sich nachträglich als falsch erweist und dadurch aufgrund des überschrittenen Schwellenwertes ein anderes Beschaffungsverfahren zur Folge gehabt hätte, wäre dies unerheblich.

### **3.3.4 Ein Auftrag – mehrere Aufträge**

Nebst der Schätzung des Auftragswertes ist von grosser Bedeutung, wie der Umfang des Auftrags definiert wird. Der Auftrag darf auch hier nicht in der Absicht aufgeteilt werden, für die Bestimmung des Vergabeverfahrens einen Schwellenwert zu unterschreiten.

#### **Beispiel**

Eine Dienststelle verfügt über ein Dutzend Fahrzeuge, die aus Effizienzgründen alle einheitlich ausgestattet sein sollen. Bereits zum Zeitpunkt der Planung besteht also die Absicht, für den Innenausbau einheitliche Geräte zu beziehen. Diese Geräte werden periodisch über mehrere Jahre aufgrund der tatsächlichen Abnutzung erneuert.

#### **Frage**

- Müssen zur Bestimmung des massgebenden Auftragswertes für das Vergabeverfahren die Käufe sämtlicher gleichartigen Geräte der Fahrzeugflotte über die ganze Periode summiert werden oder kann jede Beschaffung als Einzelbeschaffung qualifiziert werden?

In der Praxis gestaltet sich die Beurteilung, zu bestimmen, was zusammengehört, als schwierig. Martin Buchli hat sich dazu im Schreiben vom September 2016 wie folgt geäussert (RZ 13):

„Leistungen, die in einem engen rechtlichen oder sachlichen Zusammenhang stehen, so dass sie vernünftigerweise im Geschäftsverkehr nicht unabhängig voneinander beschafft werden, sind zusammen zu rechnen. Dies ist insbesondere anzunehmen, wenn diese demselben Zweck dienen, von derselben Person erbracht werden sollen oder die Aufteilung der Verantwortlichkeiten unerwünscht ist. Die Frage ist letztlich: Bedingen sich die Leistungen (rechtlich oder sachlich) gegenseitig oder nicht.“

Im obgenannten Beispiel ist das FI zum Schluss gekommen, dass aufgrund der Absicht, sämtliche Fahrzeuge mit dem gleichen Gerätetypen auszustatten, ein sachlicher Zusammenhang bejaht werden muss.

Das FI hat im Rahmen der Prüfhandlungen festgestellt, dass zahlreiche Zusammenrechnungen von Aufträgen fehlen. Die unterschiedlichen Ausprägungen (z. B. wiederkehrende Lieferanten oder Dienstleister, Zusammenrechnung des Erstauftrags mit den Folgeaufträgen, Rahmenverträge usw.) werden im Bericht nachfolgend unter den entsprechenden Themen aufgeführt. Das Know-how in der Stadtverwaltung muss diesbezüglich aufgebaut, bzw. verbessert werden und es bedarf einer Praxisfestlegung. Das FI empfiehlt deshalb sowohl die Beauftragung der Arbeitsgruppe Beschaffungswesen mit der Erarbeitung einer stadtweit geltenden Praxis als auch die Durchführung einer stadtweiten Schulungs- und Sensibilisierungskampagne.

### 3.3.5 Wiederkehrende Lieferanten und Dienstleister

Wenn bei freihändigen Vergaben immer der gleiche Anbieter zum Zug kommt, kann der Schwellenwert für ein höheres Verfahren ebenfalls überschritten werden.

#### Beispiel

Eine Dienststelle bezieht regelmässig verschiedene Werkzeuge, Eisenwaren usw. (jährlich für rund Fr. 110 000.00) immer beim gleichen Lieferanten. Die Konzentration auf einen Lieferanten wird damit begründet, dass es in der Schweiz nur zwei Anbietende mit dem benötigten Vollsortiment gebe. Weitere Anbietende verfügten nur über einen Teil des Sortiments. Aus betriebswirtschaftlichen Gründen beabsichtigt die Dienststelle, die Bezüge auf einen Lieferanten beschränken.

#### Fragen

- Müssen wiederkehrende Einzelbestellungen beim gleichen Anbieter zur Berechnung des Auftragswertes zusammengerechnet werden?
- Spielt es eine Rolle, dass die Bestellungen nicht einheitlich ausgestaltet sind, sondern verschiedene Werkzeuge und Eisenwaren beinhalten?

Wiederkehrende Liefer- und Dienstleistungsaufträge an den gleichen Anbieter müssen entweder nach dem Gesamtwert der Aufträge, die während der letzten zwölf Monate vergeben worden sind, oder nach dem geschätzten Gesamtwert der Aufträge im Geschäftsjahr, bzw. in den zwölf Monaten, die dem Erstauftrag folgen, summiert werden (Art. 3 Abs. 1 ÖBV).

Massgebend ist gemäss dem Normwortlaut in Artikel 3 Absatz 1 ÖBV das Datum der Vergabe. Bei einem Beratungsmandat im Projektmanagement wäre für die Berechnung der Dauer von 12 Monaten weder das Datum des letzten Projektabschlusses noch die Dauer der Ver-

tragserfüllung relevant, wenn 13 Monate nach Vergabe des Erstauftrages ein Folgeauftrag erteilt würde.

Wiederkehrend ist ein Auftrag nur, wenn er demselben Anbieter vergeben und im selben Anbieterkreis erfüllt wird. So muss z. B. bei der Beschaffung von Hard- und Software von unterschiedlichen Anbieterkreisen gesprochen werden. Die zu bildende Arbeitsgruppe muss klären, wie eng oder wie weit der Anbieterkreis definiert werden soll.

Diese Bestimmungen gelten nach dem Wortlaut des Gesetzes nicht für Bauaufträge, da diese nicht zusammengerechnet werden müssen (vgl. Ziffer 3.3.2).

Das FI hat festgestellt, dass diese Bestimmung in der Stadtverwaltung am meisten Probleme bereitet. 42 der überprüften Geschäftsfälle hat das FI als freihändig vergebene wiederkehrende Liefer- oder Dienstleistungsaufträge qualifiziert. In 21 Fällen musste das FI zur Kenntnis nehmen, dass der Umsatz von 12 Monaten die Schwellenwerte zum Einladungs- oder Ausschreibungsverfahren überschritten hatte. Nebst wiederholten Bestellungen von Artikeln wie Medikamenten, Werkzeugen, Sportgeräten oder Hardware sind verschiedene, wiederkehrende Beratungsaufträge an den gleichen Anbieter zu verzeichnen.

Die Definition, welche Aufträge zusammenzurechnen sind, wird zu einer der Kernfragen der Arbeitsgruppe werden.

### 3.3.6 Rahmenverträge

Bei der Rahmenvereinbarung handelt es sich um eine Vereinbarung zwischen einem öffentlichen Auftraggeber und einem Leistungserbringer. Diese Vereinbarung dient dazu, die Konditionen für Aufträge, die im Laufe eines bestimmten Zeitraumes vergeben werden sollen, festzulegen. Rahmenvereinbarungen beinhalten keine direkt umzusetzenden Leistungspflichten des Zuschlagsempfängers, sondern lediglich die Konditionen für zukünftige Leistungsbezüge.

#### Rahmenverträge mit bestimmter Laufzeit

##### Beispiel

Die Stadt entscheidet sich, mit einem Spezialisten für Facility Management einen Dienstleistungsvertrag über 5 Jahre abzuschliessen. Der Vertrag kann optional um maximal 3 Jahre verlängert werden. Die zu erbringenden Leistungen sind in einem Facility-Management-Handbuch festgehalten. Die Stadt vergütet diese Leistungen gemäss einer festgelegten Preisliste.

##### Frage

- Wie berechnet sich der massgebende Auftragswert?

Sobald mit einem Anbieter ein Rahmenvertrag abgeschlossen wird, bestimmt sich das Auftragsvolumen nicht mehr für 12 Monate wie bei wiederkehrenden Dienstleistungs- und Lieferaufträgen. Der berücksichtigte Wert einer Rahmenvereinbarung entspricht dem geschätzten Gesamtwert (exkl. MwSt.) sämtlicher Aufträge innerhalb der vorgesehenen Laufzeit (Art. 3 Abs. 3 Bst. a ÖBV).

Das FI hat 16 Rahmenverträge mit fester Laufzeit überprüft. Da die Vorgehensweise zur Bestimmung des Auftragsvolumens direkt den gesetzlichen Grundlagen entnommen werden

kann, haben diese Geschäftsfälle keine Probleme bereitet. Alle Aufträge sind korrekt vergeben worden.

### **Rahmenverträge mit unbestimmter Laufzeit**

Neben Rahmenverträgen mit im Voraus bestimmter Laufzeit sind Rahmenverträge mit unbestimmter Laufzeit abgeschlossen worden.

#### **Beispiel**

1991 hat ein Ingenieurbüro mit einer Dienststelle einen Vertrag für wiederkehrende Dienstleistungen abgeschlossen. Als Honorarbasis wurde der SIA-Tarif vereinbart, der alle 5 Jahre angepasst wird. Das Vertragsverhältnis wird stillschweigend jeweils um ein Jahr verlängert.

#### **Fragen**

- Wie wird bei einem solchen (Dauer-)Rahmenvertrag der Auftragswert berechnet?
- Sind Rahmenverträge mit unbestimmter Laufzeit zulässig?

Bei Verträgen mit unbestimmter Laufzeit wird die monatliche Rate mit 48 multipliziert, beziehungsweise sind die geschätzten Kosten für 4 Jahre massgebend (Art. 3 Abs. 3 Bst. b ÖBV). Dies gilt auch, wenn vertraglich ein Kündigungsrecht vereinbart worden ist oder wenn sich der Vertrag selbst erneuert.

Es bestehen keine gesetzlichen Bestimmungen bezüglich der zeitlichen Beschränkung von Rahmenverträgen. Die Laufzeit eines Dauervertrags darf aber nicht so gewählt werden, dass andere Anbieter unangemessen lange vom Markt ausgeschlossen bleiben. Das Prinzip der Marktöffnung verlangt eine periodische Neuausschreibung von wiederholt benötigten Leistungen.

Das FI empfiehlt, die Arbeitsgruppe Beschaffungswesen zu beauftragen, eine angemessene maximale Laufzeit für Rahmenverträge der Stadtverwaltung zu bestimmen. Aus Sicht des FI sollte diese die Dauer von 7 bis 8 Jahren inkl. Optionen auf Verlängerungen nicht übersteigen.

Das FI hat 14 Rahmenverträge mit unbestimmter Laufzeit überprüft. Davon waren 9 Rahmenverträge, die bereits seit Jahren erneuert worden waren und die so gegen den Grundsatz der Marktöffnung verstossen hatten. Das FI wird den betroffenen Dienststellen empfehlen, sogenannte „Dauerverträge“ oder sich immer wieder stillschweigend verlängernde Verträge gemeinsam mit der FaBe zu überprüfen und allenfalls neu auszuschreiben.

### **Implizite Rahmenverträge**

Wenn Anbieter der Stadt Bern schriftlich Rabatte oder andere, verbesserte Konditionen für die langjährige Kundenbeziehung oder aus anderen Gründen zusichern, stellt sich die Frage, ob diese Zusicherung bereits als Rahmenvertrag zu bewerten ist, der sich über die einzelnen Aufträge legt.

#### **Beispiel**

Eine Garage hat einer Dienststelle ein Schreiben zugestellt, das regelt, wie Ende Jahr die umsatzabhängige Rückvergütung bemessen wird. Die Dienststelle verpflichtet sich gegenüber dieser Garage nicht, den Unterhalt ihrer Fahrzeuge bei diesem Anbieter ausführen zu lassen.

Frage

- Ist eine einseitige Verpflichtung des Anbieters beschaffungsrechtlich als Rahmenvertrag zu werten?

Die Rechtsbeziehung mit dem Anbieter muss daraufhin „analysiert“ werden, ob mit der Annahme dieser besonderen Konditionen durch die Stadt Bern dem Anbieter nach Treu und Glauben zu verstehen gegeben wird, das auch in Zukunft Leistungen bei ihm bezogen werden. Zur Kontrolle, ob zwischen den Parteien durch konkludentes Verhalten ein Rahmenvertrag abgeschlossen wurde, mag die folgende Frage dienen: Was würde passieren, wenn die Stadt Bern ab morgen ohne weitere Begründung keine Aufträge an den Anbieter mehr erteilen würde? Sofern die Frage mit „nichts“ zu beantworten ist, liegt in der Regel auch kein Rahmenvertrag vor. Wenn der Abbruch der Vertragsbeziehung indessen als treuwidrig erscheinen würde und sich der Anbieter demnach dagegen zur Wehr setzen könnte, ist ein fortlaufendes Vertragsverhältnis anzunehmen (Buchli RZ 24).

Der vorliegende Fall kann deshalb nicht als Rahmenvertrag qualifiziert werden. Es liegt aber eine wiederkehrende Dienstleistung vor (vgl. Ziffer 3.3.5). Die Stichprobe des FI enthielt keine impliziten Rahmenverträge.

### 3.3.7 Nachträge zum bestehenden Auftrag

Ein Nachtrag zum Auftrag wird notwendig, wenn der Auftragswert zu tief eingeschätzt worden ist. Zur Beendigung der Leistung muss das Kostendach erhöht werden. Es handelt sich immer noch um die gleiche Leistung, die erbracht werden muss.

Beispiel

Eine Dienststelle vergibt einem Dienstleister freihändig einen Auftrag mit einem Kostendach von Fr. 95 000.00 zur Unterstützung des Projektmanagements.

Nach 6 Monaten wird festgestellt, dass der Aufwand zur Bewältigung des Auftrags deutlich zu tief geschätzt worden ist und ein Nachtrag von Fr. 20 000.00 notwendig ist, damit die Arbeiten beendet werden können.

Frage

- Durch den Nachtrag übersteigt der Auftragswert den Schwellenwert zum Einladungsverfahren. Muss die Dienststelle etwas vorkehren, um den gesetzlichen Vorgaben zu entsprechen?

Die Summen von Erstauftrag und Nachtrag müssen zusammengerechnet werden. Kann davon ausgegangen werden, dass der Auftrag nicht in der Absicht aufgeteilt worden ist, einen Schwellenwert zu unterschreiten, so ist das Aufteilungsverbot gemäss Artikel 2 ÖBV nicht verletzt worden. D. h., wenn der Auftragswert nicht absichtlich zu tief geschätzt worden ist, muss auch bei Überschreitung des Schwellenwerts zu einem höherrangigen Verfahren keine Massnahme getroffen werden (wie z. B. die Publikation bei simap.ch). Auch hier zeigt sich die Wichtigkeit einer seriösen Schätzung des Auftragsvolumens und einer entsprechenden Dokumentation. In einer schriftlichen Vereinbarung zur Erhöhung des Kostendachs sollte der Auftragnehmer seine Gründe aber darlegen müssen, weshalb das offerierte Kostendach überschritten worden ist. In 6 Fällen hat das FI eine Überschreitung des Kostendachs oder des offerierten Betrags festgestellt, ein schriftlicher Nachtrag (Zusatz zum Vertrag) mit dem Anbieter fehlt jedoch in allen 6 Fällen.

Im Rahmen der geprüften Transaktionen hat das FI keine Hinweise auf absichtlich zu tief geschätzte Aufträge (Art. 2 ÖBV) mit späteren Nachträgen festgestellt.

### 3.3.8 Folgeaufträge

Bei einem Folgeauftrag wird auf der Basis eines bestehenden Auftrags eine neue Leistung definiert.

#### Beispiel

Eine Beratungsfirma erhält freihändig einen Dienstleistungsauftrag. Aus der Erfüllung des Auftrags entsteht weiterer Handlungsbedarf. Der Folgeauftrag für die Umsetzung des eruierten Handlungsbedarfs geht an dieselbe Firma, da sie das Mandat schon kennt. Schlussendlich übersteigt das Auftragsvolumen den Schwellenwert für ein Einladungsverfahren oder gar den Schwellenwert für eine öffentliche Ausschreibung.

#### Frage:

- Müssen der Erst- und der Folgeauftrag zusammengerechnet werden?

Sachlich zusammenhängende Erst- und Folgeaufträge (inkl. Optionen für Folgeaufträge) werden zusammengerechnet, wenn bei der ursprünglichen Auftragsvergabe bereits klar ist, dass zusätzliche Arbeiten erforderlich sein werden (Art. 3 Abs. 2 ÖBV). Der Erst- und der Folgevertrag sind (allenfalls als Option) zusammen auszuschreiben und unterliegen so später keinem neuen Beschaffungsverfahren.

Ein Folgeauftrag aufgrund zusätzlichen Bedarfs an Leistungen stellt in der Regel einen neuen, eigenständigen Auftrag dar. Ein Zusammenrechnen mit dem Grundauftrag zur Bestimmung des Vergabeverfahrens ist nur erforderlich, wenn es sich um einen Liefer- oder Dienstleistungsauftrag handelt, der dem Erstauftrag innert 12 Monaten folgt (Buchli, RZ 16).

Bei Bauprojekten besteht die Problematik der Vorbefassung. Ein Planungsbüro, welches z. B. ein Vorprojekt erstellt hat, gilt bei neuen Folgeaufträgen beschaffungsrechtlich als vorbefasst und darf keine Offerte einreichen.

Generell gilt: Wenn eine gewisse Wahrscheinlichkeit besteht, dass ein Projekt oder Verfahren mit dem gleichen Anbieter Folgeaufträge auslösen wird, sollte eher ein höherschwelliges Verfahren gewählt werden.

Überschreitungen von Schwellenwerten und die damit verbundenen falschen Beschaffungsverfahren aufgrund von Folgeaufträgen hat das FI nicht explizit erhoben.

Der korrekte Umgang mit Folgeaufträgen ist in der Arbeitsgruppe Beschaffungswesen festzulegen.

### 3.3.9 Beschaffung und Unterhalt von Spezialfahrzeugen oder Aufzügen

Der Unterhalt von Spezialfahrzeugen oder Aufzügen kann normalerweise nur durch den Lieferanten bzw. den Hersteller gewährleistet werden. Bereits bei der Beschaffung wird somit entschieden, welcher Anbieter inskünftig Aufträge für Servicearbeiten erhalten wird.

#### Beispiel

Eine Dienststelle will mehrere Kommunalfahrzeuge einkaufen. Die Beschaffung soll über eine Ausschreibung erfolgen. Bereits bei der Ausschreibung ist klar, dass aufgrund der spezifischen Technik spätere Servicearbeiten und Ersatzteillieferungen ebenfalls diesem Anbieter anvertraut werden müssen und dass die Servicearbeiten und die Ersatzteillieferungen den Schwellenwert eines Ausschreibungsverfahrens übersteigen werden (wiederkehrender Dienstleister).

#### Frage

- Welches ist das richtige Vergabeverfahren für die Servicearbeiten?

Zur Bestimmung des Auftragswerts sind alle Leistungen miteinzurechnen, die entweder zwingend notwendig mit dem Grundauftrag zusammenhängen oder die vernünftigerweise im Geschäftsverkehr immer gemeinsam mit dem Grundauftrag beschafft werden.

Das FI empfiehlt deshalb, dass bei der Beschaffung von Spezialfahrzeugen, Aufzügen oder in ähnlichen Fällen der künftige Unterhalt für die Anfangsjahre mitberücksichtigt wird. Das korrekte Vorgehen dabei soll die Arbeitsgruppe Beschaffungswesen festlegen.

### 3.3.10 Umgang mit Anbietern in Monopolstellung

Tritt in einem Markt nur ein oder wenige Anbieter auf, so ist die Durchführung der vorgesehenen Vergabeverfahren möglicherweise nicht sinnvoll.

#### Beispiel

Eine Dienststelle will in den Schulen der Stadt Bern Lektionen über Abfälle anbieten. Da für sie selber der Zeitaufwand zu gross ist, will sie dieses Projekt extern vergeben. In der Schweiz existiert nur ein Anbieter, der auf solche Schulungen spezialisiert ist. Die Dienststelle entscheidet sich, den Auftrag für die Dauer vom 1. August 2013 bis zum 31. Juli 2015 mit Option auf Verlängerung bis zum 31. Juli 2018 im geschätzten Gesamtvolumen von Fr. 640 000.00 freihändig zu vergeben.

#### Frage

- Unter welchen Umständen ist dieses Vorgehen zulässig?

Das Vorgehen ist zulässig. Nach Artikel 6 des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen ÖBV können Aufträge unter gewissen Voraussetzungen freihändig vergeben werden. Die Dienststelle wendet Artikel 7 Absatz 3 Buchstabe c der ÖBV an (technische oder künstlerische Besonderheiten). Die Dienststelle kann so den Auftrag im freihändigen Verfahren vergeben, auch wenn die Schwellenwerte des offenen oder selektiven Verfahrens erreicht werden (vgl. auch Ziffer 3.3.11). Die Absicht der Freihandvergabe muss vor dem Zuschlagsentscheid auf der Webseite [simap.ch](http://simap.ch) veröffentlicht werden (Art. 6 Abs. 2 ÖBG).

Soll ein Auftrag über dem Schwellenwert des öffentlichen oder selektiven Verfahrens freihändig vergeben werden, muss dies zudem vorgängig bei der BeKo beantragt werden (Art. 6 Abs. 1. Bst. C VBW).

Die acht erhobenen Aufträge, alle von den Dienststellen als Aufträge an Monopolanbieter bezeichnet, sind alle freihändig vergeben worden. Ein Geschäftsfall ist auf [simap.ch](http://simap.ch) veröffentlicht worden; ein weiterer hat die relevanten Schwellenwerte nicht erreicht.

Die Publikationspflicht und die Ausnahmen sind in Artikel 6 ÖBG festgehalten. Die Umsetzung sollte in der Arbeitsgruppe Beschaffungswesen diskutiert und anschliessend in die Arbeitshilfe integriert werden.

### **3.3.11 Anwendung der Ausnahmebestimmung**

Artikel 7 Abs. 3 ÖBV enthält eine Liste von Tatbeständen, bei denen öffentliche Aufträge ausnahmsweise in freihändigen Verfahren vergeben werden dürfen, obwohl die Schwellenwerte des Einladungs-, des offenen bzw. selektiven Verfahrens erreicht wären (z. B. technische oder künstlerische Besonderheiten, Dringlichkeit aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse, Ersatz, Ergänzung oder Erweiterung bereits erbrachter Leistungen zur Gewährleistung der Kontinuität usw.).

Einladungsverfahren sind zwingend über die FaBe und offene bzw. selektive Verfahren über die BeKo abzuwickeln (Art. 6 Abs. 1 VBW). Aufträge, die in Anwendung der Ausnahmebestimmung freihändig vergeben werden, müssen der FaBe bzw. der BeKo gemeldet werden. Mit GRB 2012-0358 hat der GR beschlossen, dass die FaBe eine Statistik über alle vergebenen Aufträge oberhalb des Schwellenwerts der freihändigen Vergabe führt. Damit die Auswertung der FaBe korrekt ist, müssen ihr die Informationen über die Vergaben zugestellt werden.

Erreicht das Auftragsvolumen die Schwellenwerte des offenen oder selektiven Verfahrens, so muss der Entscheid über die Durchführung des freihändigen Verfahrens vor dem Zuschlag auf der Webseite [simap.ch](http://simap.ch) veröffentlicht werden (Art. 6 Abs. 2 ÖBG).

Das FI hat festgestellt, dass diese Bestimmung nicht allen Verantwortlichen bekannt ist. Bei der Prüfung hat das FI mehrmals freihändige Vergaben festgestellt, obwohl das Auftragsvolumen die Schwellenwerte zum Einladungs- oder offenen bzw. selektiven Vergabeverfahren übertraf. Teilweise argumentierten die Zuständigen der Dienststellen mit den in Art. 7 Abs. 3 ÖBV genannten Gründen. Teilweise waren sich die Verantwortlichen aber nicht bewusst, dass die Schwellenwerte überschritten worden waren (Problematik der Zusammenrechenbarkeit von Aufträgen). In den obgenannten freihändigen Vergabeverfahren mit Anwendung des Ausnahmeartikels blieb die entsprechende Kommunikation an die FaBe bzw. an die BeKo folglich aus. Auch die Veröffentlichung auf [simap.ch](http://simap.ch) wurde unterlassen.

Ein freihändig vergebener Auftrag über dem Schwellenwert des öffentlichen oder selektiven Verfahrens resp. im Bereich der Einladungsverfahren unter Anwendung der Ausnahmebestimmung Artikel 7 Absatz 3 ÖBV muss der FaBe gemeldet werden. Diese stellt bei offenen und selektiven Verfahren Antrag an die BeKo. Diese Bestimmung ist aus der VBW nicht einfach zu erkennen. Das FI empfiehlt, diese Bestimmung bei der nächsten Überarbeitung der VBW klarer hervorzuheben.

### **3.3.12 Unterstützung für den Alltag**

Die Prüfergebnisse zeigen, dass die korrekte Einhaltung der rechtlichen Grundlagen im Vergabewesen ohne spezifisches Know-how schwierig ist. Insbesondere Mitarbeitende der Stadtverwaltung, die nur sporadisch Beschaffungen verantworten, benötigen aus Sicht des FI eine Unterstützung zur Erkennung von Sachverhalten, bei denen sie die Experten der FaBe in den Beschaffungsprozess einbeziehen oder konsultieren sollten.

Das FI empfiehlt, auf Basis der beiden Dokumente Martin Buchlis (Beilagen 1 und 2) eine Arbeitshilfe für die Mitarbeitenden der Stadt zu verfassen. In der Arbeitsgruppe Beschaffungswesen soll ein Prüfschema erarbeitet werden, das die korrekte Vergabe und insbesondere die Frage der Zusammenrechnung von einzelnen Aufträgen bzw. Teilaufträgen zur Bestimmung des Vergabeverfahrens erleichtert.

Referenzen wurden bisher von den potenziellen Anbietern eingereicht. Folglich waren diese immer positiv. Um ein differenzierteres Bild zu gewinnen, fliessen auch stadtinterne Erfahrungen in den Entscheidungsprozess ein. Mit der neuen Applikation „submiss“, welche auf März 2018 erwartet wird, kann wie bisher, nebst den aktualisierten Basisdaten wie angebotenen Leistungen und dem aktuellen Stand der vorhandenen Unterlagen der Anbieter, auch eine detailliertere Bewertung des Anbieters hinterlegt werden.

Das FI empfiehlt, dass die Konsultation der neuen Applikation „submiss“ bei freihändigen Verfahren als zwingender Prozessschritt integriert wird.

### **3.3.13 Fazit**

Das FI hat insbesondere von der FaBe die Rückmeldung erhalten, dass die Prüfung des Vergabewesens bereits Wirkung zeigt. Die FaBe ist seit der Prüfung bei Beschaffungen vermehrt beigezogen worden. Zudem haben einige Abteilungen um Schulungen ersucht. Die interne Schulung über das Beschaffungswesen, die im vergangenen Jahr mangels Anmeldungen eingestellt worden ist, ist von der AOB wieder ins Ausbildungsprogramm aufzunehmen. Dennoch sind weitere Massnahmen zu ergreifen.

Gemäss Martin Buchli ist die Stadt Bern im Gemeindevergleich betreffend Beschaffungswesen gut aufgestellt. Dennoch ist dringender Handlungsbedarf ermittelt worden zum besseren Schutz der Stadt und vor allem der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor rechtlichem Fehlverhalten und zur Vermeidung von Reputationsrisiken für die Stadt.

Im Dokument vom 30. September 2016 RZ 9 (Beilage 2) hat Martin Buchli die Schwierigkeiten beim Vergaberecht treffend umschrieben: „Weiterhin gibt es aber viele Fragen in Zusammenhang mit der Bestimmung des massgebenden Auftragswertes, die gerichtlich noch ungeklärt sind und auch in der Literatur nicht fundiert diskutiert wurden. Gerade die vielen Fallbeispiele, die in Zusammenhang mit der Untersuchung der städtischen Freihandvergaben durch das FI zu Diskussionen Anlass gaben, zeigen nach Ansicht des Unterzeichnenden, dass es bei den bestehenden Rechtsunsicherheiten insbesondere einer Praxisfestlegung durch die Stadt Bern bedarf. Wie bei jeder Praxisfestlegung wird es dabei Restrisiken geben, dass eine Verwaltungsjustizbehörde (Regierungsstatthalteramt oder Verwaltungsgericht) im Beschwerdefall eine andere Rechtsauffassung vertreten könnte.“

Zurzeit wird die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungsrecht (IVöB) revidiert. Die Auslegung der Bestimmung zur Berechnung des massgebenden Auftragswertes könnte verschärft werden. Wann eine entsprechende Änderung in Kraft treten wird, ist nicht absehbar. Das FI empfiehlt folglich gegenwärtig eine Praxisumsetzung nach geltendem Recht anzustreben. Eine spätere Verschärfung der Zusammenrechnungspflicht muss jedoch umgehend den Mitarbeitenden aktiv kommuniziert werden.

### 3.3.14 Massnahmen

Die wirtschaftliche Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen steht im Vordergrund des Vergabewesens. Die vergangenen Jahre haben mehrmals gezeigt, dass die Öffentlichkeit auf Verstösse gegen das Beschaffungsrecht empfindlich reagiert. Die betroffenen städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen deshalb die Mittel und Kenntnisse erhalten, um zu erkennen, wann die FaBe in die Beschaffungsgeschäfte einbezogen werden soll. Zudem müssen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch das Einhalten der entsprechenden Praxisanweisungen schützen.

Zusammenfassend schlägt das FI gemeinsam mit der Expertenrunde dem GR folgende Massnahmen vor:

- Einsetzen einer Arbeitsgruppe Beschaffungswesen mit städtischen Experten unter der Führung der FaBe. Diese Arbeitsgruppe prüft:
  - ob die aktuellen Schwellenwerte für offene und selektive Verfahren angemessen sind oder angepasst werden sollen;
  - in welchen Fällen auf eine Konkurrenzofferte verzichtet werden darf;
  - inwieweit die Einholung einer Konkurrenzofferte bei kleineren (Dienstleistungs-) Aufträgen sinnvoll ist;
  - wie die Einholung von Konkurrenzofferten bei freihändigen Verfahren dokumentiert werden muss;
  - welche maximale Laufzeit Rahmenverträge der Stadt Bern umfassen sollen;
  - wie die Abgrenzung zwischen Bauauftrag und Dienstleistungsauftrag ausgestaltet werden soll;
  - wie mit wiederkehrenden Liefer- oder Dienstleistungsaufträgen an den gleichen Anbieter umgegangen werden soll und wie der gleiche Anbieterkreis zu definieren ist;
  - welche Dauer für Unterhalts- und Servicearbeiten bei der Ausschreibung des Grundauftrags berücksichtigt werden soll, wenn solche zusammenhängende Leistungen vernünftigerweise im Geschäftsverkehr immer mit dem Grundauftrag zusammen beschafft werden sollen;
  - wie Aufträge an Anbieter in Monopolstellung vergeben werden sollen und
  - wie lange Vergabeakten aufbewahrt werden müssen.
- Die Arbeitsgruppe Beschaffungswesen fasst in einem nächsten Schritt auf Basis der beiden Dokumente Martin Buchlis (Beilagen 1 und 2) sowie mit den erörterten Fragen eine Arbeitshilfe zum Vergabewesen für die Mitarbeitenden der Stadt.
- Die FaBe und das FI haben eine Sensibilisierungs- und Ausbildungskampagne durchzuführen.
- Bei Freihandvergaben sollte Submiss- (bzw. Nachfolge-Software) zwingend konsultiert werden.
- Häufige Fragen (FAQ) und die entsprechenden Antworten sollen auf der Webseite der FaBe publiziert werden.
- Das FI wird 2020 eine Follow-up-Prüfung zum Thema Vergabewesen durchführen.

### **3.4 Zentrale Beschaffung über Logistik Bern**

Gemäss Artikel 6 Absatz 2 VBW werden Güter in den Bereichen Bürobedarf, Schulmaterial, Reinigungsmittel und Treibstoffe zentral beschafft.

Mit einem Fragebogen an Dienststellen, Schulen, Tagesschulen, Kitas und Tagesstätten hat sich das FI einen Überblick verschafft über den Bezug dieser Güter bei Bern Logistik. Zusätzlich hat das FI relevante Konten der Erfolgsrechnung durchgesehen.

Die Prüfhandlungen haben gezeigt, dass sich Logistik Bern als Beschaffungsstelle für die Alltagsgüter etabliert hat und dass diese Bestimmungen mehrheitlich eingehalten werden.

Einzelne dezentrale Organisationseinheiten wie Tagesschulen, Tagesstätten und Kitas haben angegeben, verschiedene Artikel statt über Bern Logistik direkt bei einem Dritten zu beziehen. Die durchgeführte Durchsicht der SAP-Konten zeigt aber, dass es sich dabei um kleine Umsätze handeln muss.

Das FI wird in den Kurzberichten an die betroffenen Dienststellen sowie ans Schulamt und ans Jugendamt auf die zentrale Beschaffungspflicht hinweisen. Das FI empfiehlt, die zentrale Beschaffung bei nächster Gelegenheit mit den Leitenden der Schulen, Kitas usw. zu thematisieren.

### **3.5 Vertrags- und Kostenmanagement**

Ein Vertrag durchläuft systematisch einen Lebenszyklus: Verträge werden rechtswirksam gestaltet, erstellt, in Kraft gesetzt, bewirtschaftet, überwacht, ausgewertet, aufgelöst und archiviert.

Ein Vertragsmanagement ermöglicht die Überwachung des ganzen Lebenszyklus aller laufenden und abgeschlossenen Verträge. Dadurch werden eine Übersicht und eine Planungsgrundlage geschaffen, die zeitliche Engpässe durch die rechtzeitige Initiierung von Beschaffungen vermindern.

Die Umfrage zum Vertrags- und Kostenmanagement bei den Dienststellen hat folgende Resultate ergeben:

- Fast alle Dienststellen, die regelmässig Beschaffungen durchführen, verfügen über schriftlich festgelegte Prozesse mit Kompetenzregelungen für das Beschaffungswesen und über eine Übersicht über die laufenden Verträge.
- Vertragsunterlagen werden nicht überall in einer zentralen Ablage aufbewahrt.
- Fast alle Dienststellen haben angegeben, über ein Rechnungscontrolling zu verfügen, bei dem eingegangene Rechnungen systematisch mit dem Vertrag bezüglich Konditionen und (Rest-) Budgetbetrag überprüft werden.

ID und TAB verfügen über ein softwareunterstütztes Vertragsmanagement-Tool. Die meisten anderen Dienststellen behelfen sich heute mit einer manuell geführten Excel-Lösung. Für Dienststellen mit wenigen Verträgen reicht eine Excel-Lösung sicherlich aus. Es ist jedoch zu

beachten, dass diese fehleranfälliger und dass die Pflege der Daten aufwändiger ist. Zudem fehlen gute Auswertungsmöglichkeiten.

Bei der vorliegenden Prüfung und am Treffen der Direktionsfinanzdienste vom 27. Mai 2016 wurde festgestellt, dass ein Bedürfnis nach einem Vertragsmanagement-Tool besteht.

Beispiel

Das TAB hat vor etwa 3 Jahren zusammen mit den ID und externer Unterstützung eine Vertragsmanagement-Software eingesetzt. Sie beruht auf einer Windows-SharePoint-Plattform und bietet viele Ausgestaltungsmöglichkeiten. Das Tool kann unterschiedlich eingesetzt werden und hat Potenzial, spezielle Sachverhalte oder Bedürfnisse miteinzubeziehen, z. B. besteht eine Verknüpfung mit dem GIS.

Im TAB erfolgt die Bewirtschaftung vor allem über den Finanzdienst TAB. Grundsätzlich ist aber jeder Mitarbeitende dafür verantwortlich, die eingegangenen Verträge zu erfassen. Die Bewirtschaftung ist folglich in den Prozessen des TAB eingebunden.

In der alten wie in der neuen Beschaffungssoftware „submiss“ können die Dienststellen ihre Verträge hinterlegen und nach dem Zuschlagsentscheid wird automatisch ein Vertrag erstellt. Gemäss FaBe wird diese Möglichkeit bisher nur von vereinzelt Dienststellen genutzt.

Das FI empfiehlt, dass in der Sensibilisierungs- und Ausbildungskampagne auf die Vertragsmanagement-Software von TAB und ID sowie die Möglichkeiten des submiss hingewiesen wird. Interessierte Personen können sich anschliessend bei diesen Dienststellen näher informieren.

## 4. Weiteres Vorgehen

Das FI wird den vorliegenden Bericht dem Gemeinderat unterbreiten und die unter Ziffer 3.3.15 aufgeführten Massnahmen empfehlen. Stimmt der Gemeinderat zu, soll die Arbeitsgruppe Beschaffungswesen gebildet werden.

Folgende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung Bern haben sich bereit erklärt, in der Arbeitsgruppe mitzuwirken:

- Anton Funk, GS FPI, Leiter FaBe
- Reto Zurbuchen, TAB, Leiter Projektierung und Realisierung
- Melanie Bachmann, HSB, Leiterin Verwaltung, Kultur und Infrastruktur
- Christian Perler, LB, Leiter Logistik Bern
- Marcel Mischler, ISB, Bereichsleiter Baumanagement
- Eric Tönz, ID, Bereichsleiter Stabsdienste
- Claudia Mannhart, stellvertretende Generalsekretärin BSS

Das FI empfiehlt zudem, dass die Arbeitsgruppe externe juristische Unterstützung bezieht.

Nach Unterbreitung des Berichtes an den GR wird das FI die geprüften Abteilungen in Einzelberichten auf die abteilungsspezifischen Resultate der Vergabeprüfung hinweisen.

Wenn sich eine neue Vergabepraxis hat etablieren können, erachtet das FI eine Nachtragsprüfung im Jahre 2020 als angemessen.

## 5. Schlussbemerkungen

Wir danken den beteiligten Mitarbeitenden der Dienststellen für die angenehme Zusammenarbeit. Einen besonderen Dank sprechen wir den Teilnehmern der Expertengruppe aus. Der Austausch mit ihnen war stets zielführend und sehr interessant.

Ihre Fragen beantworten wir gerne.

Freundliche Grüsse

Shanna Wagner  
Leiterin Finanzinspektorat

Philippe Jurt  
Revisionsleiter

Beilagen

- Beilage 1 „Der massgebende Auftragswert zur Bestimmung des korrekten Vergabeverfahrens“ vom Oktober 2012
- Beilage 2 Factsheet/Arbeitshilfe „Der massgebende Auftragswert zur Bestimmung des Vergabeverfahrens“ vom September 2016