



22. Oktober 2025

Prüfbericht «Einkauf von externen Dienstleistungen im VBS»

Abklärung A 2024-04





Herr
Bundesrat Martin Pfister
Chef VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Bern, 22. Oktober 2025

Prüfbericht «Einkauf von externen Dienstleistungen im VBS»

Sehr geehrter Herr Bundesrat

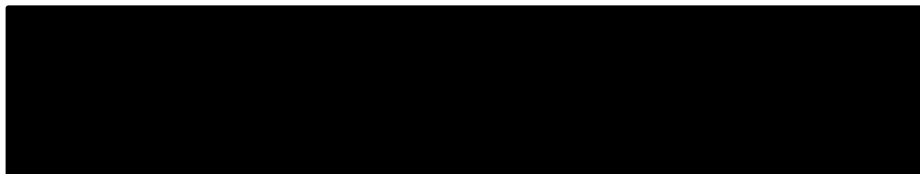
Gerne lassen wir Ihnen unseren Prüfbericht «Einkauf von externen Dienstleistungen im VBS» zukommen. Den vorliegenden Bericht haben wir mit unseren Ansprechpersonen besprochen. Die Stellungnahmen der Verwaltungseinheiten zu unserem Bericht sind in Kapitel 6 ersichtlich.

Diese Prüfung wurde in Übereinstimmung mit den internationalen Standards für die berufliche Praxis der internen Revision durchgeführt.

Sollten Sie Fragen zu unserem Bericht haben, stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Interne Revision VBS



Verteiler

- Generalsekretär VBS
- DU C VBS

Management Summary

Jährlich vergibt das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) externe Dienstleistungen und Beratungsmandate nach den Vorgaben des öffentlichen Beschaffungsrechts. Diese sind oftmals kostenintensiv und bergen das Risiko, langfristige Abhängigkeiten zu schaffen sowie interne Ressourcen und Kompetenzen nicht ausreichend zu nutzen. Deshalb sollten Aufträge an Dritte nur vergeben werden, wenn internes Wissen nicht genügt und keine wirtschaftlichen Alternativen bestehen.

Die Interne Revision VBS (IR VBS) prüfte, ob Beratungs- und externe Dienstleistungsverträge in Übereinstimmung mit den Weisungen über den Abschluss von Dienstleistungsverträgen (WDL) erfolgten und ob vor der externen Vergabe nachweislich sämtliche internen Möglichkeiten in Bezug auf Personalressourcen und Fachwissen ausgeschöpft worden sind.

Im Rahmen der Prüfung hat die IR VBS den Eindruck erhalten, dass in den Verwaltungseinheiten externen Dienstleistungen und Beratermandate nach den regulatorischen Vorgaben vergeben werden.

Ein grosser Anteil an externen Dienstleistungen und Berateraufträgen betrifft Leistungen und fachliche Begleitungen von Projekten, Gutachten und Beratungen sowie Übersetzungen. Bei all diesen Ausgaben gibt es Gründe, warum eine Dienstleistung extern vergeben werden kann. Gleichzeitig ist die IR VBS der Meinung, dass im VBS viele Mitarbeitende über qualifizierte Fachkenntnisse verfügen, die wenn immer möglich prioritär genutzt werden sollten.

Die Prüfung hat zudem gezeigt, dass es auch Sachverhalte gibt, die es besonders zu beachten gilt wie: Kernaufgaben nicht auslagern, Knowhow-Transfer sicherstellen und auf mögliche Interessenkonflikte und Gefälligkeitsaufträge achten. *Die Interne Revision VBS empfiehlt daher, vor der Auslösung von Aufträgen für externe Dienstleistungen und Beratermandaten diese kritischer zu hinterfragen und in Zukunft messbar zu reduzieren sowie bei Beratungen und externen Dienstleistungen den Knowhow-Transfer von erworbenen Kenntnissen und Fähigkeiten sicherzustellen, um die Kernkompetenzen intern zu festigen, weiterzuentwickeln und nachhaltig zu sichern.*

Um die Bedarfsträger auf spezifische Themen aufmerksam zu machen, *empfiehlt die Interne Revision VBS im Weiteren regelmässig Schulungen durchzuführen, um auf die Einhaltung des Beschaffungsprozesses für Beratungen und externe Dienstleistungen sowie sensibler Sachverhalte hinzuweisen.*

Schliesslich empfiehlt die Interne Revision VBS, die Weisungen über den Abschluss von Dienstleistungsverträgen (WDL), insbesondere die Ziffer 6 Absatz 3 «spezielle Vorgaben» konsequenter anzuwenden, um dem geforderten Nachweis oder einer «plausiblen Darlegung» des Bedarfsstellers für die externe Vergabe einer Dienstleistung nachzukommen.

1 Ausgangslage

Beratermandate und externe Dienstleistungen sind oftmals kostenintensiv und bergen das Risiko, langfristige Abhängigkeiten zu schaffen sowie interne Ressourcen und Kompetenzen nicht ausreichend zu nutzen. Deshalb sollten Aufträge an Dritte nur vergeben werden, wenn internes Wissen nicht genügt und keine wirtschaftlichen Alternativen bestehen.

Das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) vergibt jährlich externe Dienstleistungen und Beratungsmandate nach den Vorgaben des öffentlichen Beschaffungsrechts. Es werden vor allem Aufträge für Beratung und Unterstützung von grossen Projekten und Beschaffungen, Informations- und Kommunikationstechnik (IKT), juristische Beratungen und rechtliche Gutachten, Beratungen in den Bereichen Umwelt, Auftragsforschung im Bereich Cyber-Defence und Landesgeologie, Übersetzungen sowie Sicherheits- und Loggendienste vergeben.

Die Bedarfs- und Beschaffungsstellen des VBS müssen für die Vergaben von Aufträgen an Dritte die Verfahrensgrundsätze und die beschaffungsrechtlichen Vorgaben für das Vergabeverfahren einhalten. Die Vergabe erfolgt in Abhängigkeit vom Auftragswert und der Schwellenwerte sowie der gewählten Verfahrensart. Entweder erfolgt die Beschaffung im offenen Verfahren, im selektiven Verfahren, im Einladungsverfahren oder im freihändigen Verfahren. Dabei müssen Aufträge für Güter sowie Dienstleistungen ab einem Betrag von 230 000 Franken (jeweils ohne MWST) grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben werden. Auf der Internetplattform www.simap.ch werden Ausschreibungen zentral erfasst und in der Regel für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Bei Auftragswerten unter den Schwellenwerten kann die Auftraggeberin im Einladungsverfahren bestimmen, welche Anbieterinnen sie – ohne öffentliche Ausschreibung – zur Angebotsabgabe einladen will. Dafür erstellt sie Ausschreibungsunterlagen und holt wenn möglich mindestens drei Angebote ein. Eine weitere Möglichkeit der öffentlichen Vergabe betrifft das freihändige Verfahren, mit dem öffentliche Aufträge unter 150 000 Franken direkt ohne Ausschreibung freihändig vergeben werden können. Im Weiteren können Auftraggeber einen Auftrag unter bestimmten Prämissen auch über diesem Betrag freihändig vergeben.

Wegen mangelndem Wettbewerb können insbesondere freihändige Vergaben den Anschein einer Ungleichbehandlung oder von unwirtschaftlichem Handeln erwecken. Diese Risiken rücken die Vergabeart der «Freihänder» in einen besonderen Fokus der Öffentlichkeit. Um dieser Thematik vorzubeugen, kommt der Bundesverwaltung die Aufgabe zu, die freihändigen Vergaben juristisch stichhaltig und dem jeweiligen Sachverhalt entsprechend zu begründen. Damit wird den Grundprinzipien der Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Wirtschaftlichkeit sowie auch der Transparenz und der Governance zur Korruptionsbekämpfung nachgekommen.

Die Politik ist sich dieser Risiken bewusst und beauftragte den Bundesrat, der Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte (FinDel) jährlich Bericht zu den über dem Schwellenwert liegenden freihändigen Vergaben zu erstatten. Im Rahmen des Beschaffungscontrollings der Bundesverwaltung erstellen die Departemente und die Bundeskanzlei zudem eine jährliche Übersicht der Beschaffungen über 50 000 Franken. Diese wird durch die Fachstelle für Beschaffungscontrolling (FSBC) des Bundesamts für Bauten und Logistik (BBL) konsolidiert und auf Qualität und Vollständigkeit der von den Departementen erfassten Daten geprüft. Im VBS ist armasuisse für die Aufbereitung und Zustellung der Daten an die FSBC zuständig. Die Listen werden im Internet publiziert¹. Fragen zu Beschaffungen des VBS kann sich die FinDel bzw. das Parlament jederzeit über die armasuisse beantworten lassen. Auch die Medien können auf der Grundlage des Öffentlichkeitsgesetzes² Einsicht in die Beschaffungunterlagen verlangen.

2 Auftrag, Methodik und Abgrenzung

Die Chefin VBS beauftragte die Interne Revision VBS (IR VBS) am 19. November 2024 zu überprüfen, ob Beratungs- und Dienstleistungsverträge in Übereinstimmung mit den Weisungen über den Abschluss von Dienstleistungsverträgen (WDL) erfolgen. Die Prüfung soll dabei namentlich aufzeigen, ob vor der externen Vergabe *nachweislich* sämtliche internen Möglichkeiten in Bezug auf Personalressourcen und Fachwissen ausgeschöpft worden sind.

Die IR VBS wählte ein risikoorientiertes Vorgehen und hat Beschaffungen von Beratungs- und Dienstleistungsverträgen eingesehen. Anhand von ausgewählten Stichproben mit Fokus auf die Jahre 2022 und 2023 prüfte sie, wie die Anforderungen hinsichtlich der Prozesse und der Vorgaben der WDL eingehalten werden. Ergänzend führte die IR VBS Befragungen bei den Ansprechpersonen in den geprüften Bereichen des Departements durch.

Die Prüfungshandlungen fanden zwischen Dezember 2024 und März 2025 statt. Darauf basieren die Beurteilungen und Empfehlungen. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach Abschluss der Prüfungshandlungen.

Geprüft wurde beim Generalsekretariat VBS (GS-VBS), bei der Gruppe Verteidigung (Gruppe V), beim Bundesamt für Rüstung armasuisse (ar), beim Bundesamt für Sport (BASPO), beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) sowie beim Bundesamt für Landestopografie (swisstopo). Keine Prüfungen erfolgten beim Nachrichtendienst des Bundes (NDB) sowie bei dem ab 1. Januar 2024 neuen Staatssekretariat für Sicherheitspolitik (SEPOS) und dem Bundesamt für Cybersicherheit (BACS).

¹ <https://www.bkb.admin.ch/de/berichterstattung> - Bekanntgabe der Beschaffungen ab 50 000 Franken

² SR 152.3 [Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung](#) (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 17. Dezember 2004 (Stand am 1. November 2023)

3 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner der Verwaltungseinheiten (VE) haben der IR VBS die notwendigen Auskünfte umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüftteam vollumfänglich zur Verfügung. Die IR VBS dankt für die gewährte Unterstützung.

4 Beratungsaufwand und externe Dienstleistungen

4.1 Grundlagen

Damit sich die IR VBS über die im VBS vergebenen Beratermandate und externen Dienstleistungen einen Überblick verschaffen konnte, hat sie in allen geprüften VE risikobasierte Stichproben gezogen. Als Grundlage dienten die finanzierungswirksamen Aufwandkonten «Allgemeiner Beratungsaufwand» und «Externe Dienstleistungen» der Jahre 2022 und 2023 gemäss nachfolgender Übersicht:

Amt	BuKr	fw (=ex LV)	Jahr 2022	Jahr 2023
500 GS-VBS	1041	3115001000 Allg. Beratungsaufwand	3'426'201.71	1'701'336.78
504 BASPO	1019	3115001000 Allg. Beratungsaufwand	31'117.15	178'644.35
506 BABS	1035	3115001000 Allg. Beratungsaufwand	326'371.94	327'885.05
525 V	1045	3115001000 Allg. Beratungsaufwand	8'421'332.37	6'166'198.13
540 armasuisse (Beschaffung)	0800	3115001000 Allg. Beratungsaufwand	1'361'266.20	1'234'598.97
542 armasuisse W+T	0820	3115001000 Allg. Beratungsaufwand	288'526.31	274'843.74
543 armasuisse Immobilien	0810	3115001000 Allg. Beratungsaufwand	1'509'782.52	852'502.43
570 swisstopo	0570	3115001010 Allg. Beratungsaufwand	1'273'896.80	1'688'593.70
		3115 Allg. Beratungsaufwand	16'638'495.00	12'424'603.15
500 GS-VBS	1041	3119501000 Externe DL	3'780'218.67	3'495'573.01
504 BASPO	1019	31195* Externe DL	5'643'489.55	5'046'759.69
506 BABS	1035	31195* Externe DL	2'566'628.46	3'149'747.00
525 V	1045	3119501030 Externe DL	105'983'852.35	148'185'915.48
540 armasuisse (Beschaffung)	0800	3119501000 Externe DL	716'513.35	591'225.70
542 armasuisse W+T	0820	3119501000 Externe DL	1'342'321.94	790'437.08
543 armasuisse Immobilien	0810	3119501000 Externe DL	2'930'043.36	5'463'875.34
570 swisstopo	0570	31195010* Externe DL	5'581'769.00	6'944'746.00
		3119 Externe DL	128'544'836.68	173'668'279.30
Total			145'183'331.68	186'092'882.45

Tabelle, Angaben SAP per 07.11.2024

Die Richtlinien und Weisungen zur Haushalt- und Rechnungsführung Bund (HH+RF) Kapitel 19.2 «Kontierungsanleitungen» unterscheiden die beiden Aufwandkonten insofern, als dass auf «allgemeiner Beratungsaufwand» (Konto 3115) verbuchte Leistungen grundsätzlich der Erweiterung der Wissensbasis der Verwaltung dienen und dabei neue Fähigkeiten oder Kenntnisse erworben werden sollen, die zur Erfüllung der Aufgaben notwendig sind. Ferner werden auf das Konto «Externe Dienstleistungen» (Konto 3119) Leistungen für den Beizug von Dritten für Teile der Aufgabenerfüllung verbucht. In der Regel handelt es sich dabei um

Vor- und Hilfsleistungen, wobei die Wissensbasis der Verwaltung nicht nachhaltig erweitert wird.

4.2 Auswahl der Stichproben und Vorgehen

Aufgrund der Beschreibung in Ziffer 1 «Ausgangslage» hat die IR VBS Stichproben von grossen Ausgabenblöcken wie auch von «freihändigen Vergaben» für Beratungen und Dienstleistungen unter 50 000 Franken, die weder veröffentlicht noch dem Gesetzgeber gemeldet werden müssen, geprüft.

Für die Prüfung hat die IR VBS im Beschaffungsprozess die Unterlagen «Bedürfnisanalyse, Vorgehensplan und Beschaffungsvertrag» eingesehen, beurteilt und den Fokus auf die folgenden Kriterien gelegt:

- Beschaffungsvolumen (Auftragswert, Kostendach, Option für Nachtrag, Stundenansatz)
- Bedarf (Ausgangslage, Leistungsbeschreibung/Beschaffungsgegenstand, Zielsetzung)
- Bedarfsträger (Verwaltungseinheit, Amt, Gruppe)
- Auftragnehmer/Auftragnehmerin (wiederkehrende Mandatsträger und Dienstleister)

Ergänzend wurde bei Unklarheiten vom Bedarfsträger der Nachweis oder zumindest eine zusätzliche Begründung verlangt, wieso die Dienstleistung extern vergeben worden ist. Dabei versuchte die IR VBS zu klären, ob der Auftrag zu den Kernaufgaben der VE gehört und nicht durch internes Fachwissen und eigene Ressourcen hätte ausgeführt werden können. Als Gründe für einen externen Beizug für Unterstützungsleistungen sind in den meisten Fällen genannt worden:

- Einhaltung einer Frist für ungeplante Aufträge;
- Umfang und Komplexität eines Geschäfts;
- benötigtes Fach- oder Spezialwissen;
- unabhängige externe Meinungen (Glaubwürdigkeit) / Einholen einer Aussensicht sowie
- grundsätzlich intern fehlende Personalressourcen / Personalausfälle.

4.3 Prüffeststellungen

4.3.1 Grosse Ausgabenblöcke

Anhand der konsultierten Unterlagen und getätigten Abklärungen konnte sich die IR VBS einen Überblick über die Berateraufträge und externen Dienstleistungen verschaffen. Bei den nachfolgend aufgeführten Feststellungen geht es primär um Vergaben mit grossem Ausgabenvolumen, wobei wiederkehrende Dienstleistungen und Projekte (skyguide, Mitholz, Sicherheitsdienste, Assessments und weitere) nicht geprüft wurden.

Leitung und fachliche Begleitung von Projekten

Eine Vielzahl der Stichproben fiel in die Bedarfskategorie «*Leitung und Unterstützung von Projekten*». Nebst dem Beizug von externen Projektleitern zur Führung, Unterstützung und fachlichen Begleitung der Projekte werden oftmals auch klassische Projektarbeiten wie das Erstellen von Konzepten und Pflichtenheften, die Qualitätssicherung und das Projekt-Office-management an Dritte vergeben. Entwicklungsprojekte zur IKT, Cybersicherheit, Digitalisierung oder Geschäftsverwaltung (um hier nur einige zu nennen) die teilweise über Jahre dauern, können heute in vielen Fällen kaum noch ohne externe Unterstützung und spezifischem Fachwissen VBS-intern abgewickelt werden.

Gutachten und Beratungen

Weitere wesentliche Vergaben werden für externe *Gutachten oder Beratungen* getätigt, bei denen juristisches Spezialwissen eingeholt wird. Spezifische Gutachten und Expertisen werden vor allem zu Geschäften in den Bereichen Kartographie, Geologie, Umwelt und Umweltschutz, Informations- und Kommunikationstechnik, Sportwissenschaften und Grossprojekte (z. B. Top-Projekte) sowie auf Departementsstufe zu politischen Geschäften in Auftrag gegeben. Für eine unabhängige Aussensicht zu komplexen rechtlichen Fragestellungen, die sich in Zusammenhang mit den Projekten VBS ergeben, wurde zudem ein Rahmenvertrag über acht Millionen Franken (über eine Laufzeit von acht Jahren) mit sechs Grosskanzleien erstellt. Für die korrekte Abwicklung und Aufsicht dieser Dienstleistungsbezüge hat die Chefin VBS eigene Weisungen erlassen³. Weiter hat die IR VBS festgestellt, dass in allen VE auch für spezifische Fragestellungen im Rahmen von kleineren Projekten oder Abklärungen die Unterstützung externer Juristen und Fachanwälte herangezogen wird (z. B. für Medien- oder Baurecht).

Übersetzungen

Ein weiteres grosses Ausgabenvolumen betrifft *Übersetzungsdienstleistungen*. VBS-intern sind die Zuständigkeiten wie folgt geregelt: Der Sprachdienst GS-VBS ist für das GS-VBS, die Gruppe V, das SEPOS, das BACS, das Oberauditorat und teilweise für den Nachrichtendienst des Bundes zuständig. Die übrigen Ämter entscheiden im Rahmen der Vorgaben⁴ und unter Einhaltung der Beschaffungsgrundlagen selbst, ob Übersetzungen durch externe Dienstleister oder inhouse erfolgen sollen. Seit Mitte der 2000er-Jahre vergeben swisstopo und armasuisse ihre Aufträge extern. Im Falle von armasuisse mittels WTO⁵ an grosse externe Dienstleister. In den Jahren 2022 und 2023 konnte der Übersetzungsumfang in den Amtssprachen zwischen 60 und 90 Prozent des Gesamtvolumens (an zu übersetzenden Seiten) VBS-intern erledigt werden. Englisch-Übersetzungen müssen seit dem Jahr 2023 zent-

³ Weisungen über den Abruf von Rechtsdienstleistungen zu Gunsten von Projekten VBS aus Rahmenvertrag vom 20. Februar 2024

⁴ SR 172.081 [Verordnung vom 14. November 2012 über die Sprachdienste der Bundesverwaltung \(Sprachdienstverordnung, SpDV\)](#); Stand am 1. Juli 2022) und [Weisungen der Bundeskanzlei über die Sprachdienstleistungen \(Sprachweisungen\) vom 3. April 2023](#)

⁵ World Trade Organization (WTO)

ral über die Bundeskanzlei (BK) abgewickelt werden. In den Jahren 2022 und 2023 sind jeweils Aufträge an externe Dienstleister für rund 1,7 Millionen Franken (ohne MWST) vergeben worden.

Beurteilung

Der Anteil an externen Beratern und Dienstleistern im VBS ist hoch und hat in den letzten Jahren aufgrund der bestehenden Personalpolitik zugenommen. Es gibt Gründe, warum eine Dienstleistung extern vergeben werden kann. Beispielsweise kann ein Outsourcing von Dienstleistungen eine strategische Entscheidung der Führung sein, Kosten zu senken, Belastungsspitzen zu brechen, eine höhere Glaubwürdigkeit zu erzielen oder um auf spezialisierte Fähigkeiten und Fachwissen zuzugreifen. Dagegen hat die Abklärung aber auch gezeigt, dass der Einkauf von externen Dienstleistungen in der Regel teurer ist und das Risiko birgt, langfristige Abhängigkeiten zu schaffen und dabei interne Kernkompetenzen nicht ausreichend und nachhaltig zu fördern.

Bei den zahlreichen *Projektunterstützungen* durch externe Dienstleister und Berater stellt sich insbesondere die Frage, welche Rolle die Externen bei den Projekten einnehmen. Der Einsatz im Rahmen von Projektarbeiten kann sinnvoll sein, wenn beispielsweise temporär Spezialwissen oder eine Aussensicht eingebracht werden muss. Jedoch sollte darauf geachtet werden, dass die Rollen der Externen dabei vor allem «beratend» und «unterstützend» sind. Insbesondere muss die Verantwortung und Entscheidungsfindung in jedem Fall bei den internen Projektverantwortlichen bleiben. Die IR VBS ist grundsätzlich der Meinung, dass in der Gruppe V, in den anderen VE sowie auch im GS-VBS viele Mitarbeitende über qualifizierte Projektführungs- und Projektmanagement Kenntnisse verfügen, die in der Regel anstelle einer externen Projektunterstützung eingesetzt werden sollten.

Die IR VBS kann den *Beizug rechtlicher Unterstützung* insbesondere bei komplexen Grossprojekten oder bei spezifischen Sachverhalten nachvollziehen. Gerade das Einbringen einer unabhängigen Aussensicht kann entscheidend sein, um die Glaubwürdigkeit eines Gutachtens zu stützen. Jedoch vertritt sie auch die Meinung, dass im VBS eine Vielzahl von Juristen arbeitet, die ein breites Fachwissen haben und über entsprechende Kernkompetenzen verfügen. Gerade planbare Arbeiten im Rahmen von Gesetzesänderungen oder die Analyse von amtspezifischen Gesetzesartikeln (u.a. Militär- und Sportgesetz), die zu den Kernaufgaben einer VE gehören, sollten mit eigenen Ressourcen durchgeführt werden.

Die IR VBS erachtet die Ausgaben für externe *Übersetzungsaufträge* nicht als kritisch. Die Aufträge erfolgen nach den Grundsätzen der Sprachdienstverordnung und den Vorgaben der BK. Die Bundesverwaltung steht im Dienst einer mehrsprachigen Bevölkerung und muss ihre Informationen und Publikationen deshalb in allen Amtssprachen bereitstellen. In erster Linie werden (ausser bei swisstopo und armasuisse) die eigenen Übersetzungsdienste beauftragt und Aufträge an Externe nur zur Überbrückung von Belastungsspitzen oder in Zusammenhang mit spezifischem Fachwissen vergeben.

4.3.2 Diskussionswürdige Sachverhalte

Bei der Prüfung der Stichproben sind Ausgaben aufgefallen, die aus Sicht der IR VBS diskussionswürdige Sachverhalte darstellen:

Kernaufgaben nicht auslagern

Zunehmend werden Aufgaben durch Externe erbracht, die grundsätzlich zu den verwaltungs-internen *Kernaufgaben* zählen. In Themenbereichen wie der Strategie, der Steuerung des Departements oder des Controllings werden beispielsweise Konzepte, Berichte und Prozessanalysen durch Externe erstellt. Gleichzeitig werden beim Einkauf von fachspezifischem Support durch die Auftragnehmer teilweise zu den gleichen Kostenansätzen auch Protokollführung, Koordinations- und allgemeine administrative Arbeiten übernommen und in Rechnung gestellt. Einzelne Abteilungen werden über Jahre durch Beraterfirmen und Honorarempfänger unterstützt, weil spezielles Fachwissen gefragt ist oder benötigte Personalressourcen intern nicht genügend vorhanden sind. Im Weiteren nehmen externe Berater vereinzelt stellvertretend für VBS-Mitarbeitende an internen Sitzungen teil.

Knowhow-Transfer sicherstellen

Für die Erweiterung der Wissensbasis und den Aufbau von Fachwissen durch den Erwerb neuer Fähigkeiten und Kenntnisse ist ein Knowhow-Transfer nach Abschluss einer Beratung wichtig. Bei Kernaufgaben sowie auch bei aktuellen Themenbereichen, wie z. B. Digitalisierung, Diversity Management oder Generation Z ist das Fachwissen zwingend intern aufzubauen, um künftige Schulungen und Workshops selbst durchführen zu können und (langjährige) Abhängigkeiten zu vermeiden. Um sicherzustellen, dass nach Abschluss der Dienstleistung das Fachwissen für weiterführende Arbeiten entsprechend internalisiert wird, sollte bereits in der Ausschreibung ein allfälliger Knowhow-Transfer berücksichtigt und vertraglich geregelt werden.

Auf mögliche Interessenkonflikte und Gefälligkeitsaufträge achten

Im Rahmen der Stichproben hat die IR VBS den Eindruck erhalten, dass in den VE die externen Dienstleistungen und Beratermandate nach den regulatorischen Vorgaben vergeben werden und dass sowohl die Auftraggeber wie auch die Auftragnehmer in den Dienstleistungsverträgen jeweils bestätigen, dass sie in keinem Interessenkonflikt stehen. Zudem müssen die Mitarbeitenden des VBS (also auch die Bedarfsträger) in der jährlichen Zielvereinbarung ihre bestehenden Interessenkonflikte melden. Die Thematik «Interessenkonflikte» wurde letztmals mit der Abklärung A 2024-01⁶ geprüft und entsprechende Massnahmen zur Sensibilisierung sind zur Umsetzung erlassen worden.

In den Stichproben finden sich dennoch einzelne, kleinere Aufträge, die bei Aussenstehenden den Eindruck entstehen lassen könnten, dass die Vergaben an Dritte aus Gefälligkeit oder persönlicher Verbindung zu den mandatierten Auftragnehmern oder deren Umfeld erfolgten.

⁶ [Abklärung A 2024-01 «Interessenkonflikte beim Kader»](#)

Beurteilung

Die IR VBS konnte bei ihren Stichproben die Begründungen für die externen Vergaben grundsätzlich nachvollziehen. Gleichzeitig zeigten die aufgeführten Sachverhalte aber auch, dass die an externe Berater und Dienstleister vergebenen Aufträge kritischer hinterfragt werden sollten.

Zudem sollte jede Vergabe unter dem Gesichtspunkt des wirtschaftlichen, ökologischen und sozial nachhaltigen Einsatzes der öffentlichen Mittel erfolgen. Daher sollten alle Mitarbeitenden im Sinne der bundesweiten Sparmassnahmen mit gutem Beispiel vorangehen.

Mehr Sensibilisierung für die Vergabe von externen Dienstleistungen und Beratermandaten sieht die IR VBS insbesondere auf Führungsebene. Dabei stellt sich die Frage, ob den Führungsverantwortlichen genügend bewusst ist, dass sie mit ungeplanten und kurzfristigen Aufträgen den Verwaltungsapparat zusätzlich zum Kern- und Tagesgeschäft unter Druck setzen. Aufträge, die nicht in der Strategie oder den Zielen VBS verankert sind, sollten vermehrt und kritischer auf ihre Wichtigkeit und Dringlichkeit hinterfragt werden. Ein «nice to have» sollte nicht der Grund sein, Mitarbeitende mit Mehrarbeit zu belasten und damit den Einkauf von externen Dienstleistungen zu fördern.

Weiter weist die IR VBS darauf hin, dass die Auslagerung von staatlichen Aufgaben der Verwaltung das Risiko birgt, dass Bundesangestellte beispielsweise Projektarbeiten nur noch überwachen und sich ihrer Verantwortung für wichtige Entscheide entziehen. Insbesondere durch die zunehmende Übertragung von Kernaufgaben an Dritte könnte der Personalmangel mit übersteuerten Stundenansätzen über den Sachkredit «umgangen» werden. Deshalb empfiehlt die IR VBS, dass sich bei wiederholenden Aufträgen oder wenn über längere Zeit Ressourcen und Aufgaben nicht im Gleichgewicht sind, entweder eine Aufgabenverzichtsplanung oder eine Internalisierung des Fachwissens durch zusätzliches Personal anzustreben ist. Dadurch sollen insbesondere die Abhängigkeit zu den externen Beratern reduziert sowie die Kernkompetenzen gefestigt, weiterentwickelt und nachhaltig gesichert werden. Dabei sind auch Alternativen zu prüfen. Das Eingehen von Kooperationen mit anderen Bundesstellen und öffentlichen Institutionen könnte ebenfalls dazu beitragen, Abhängigkeiten mit externen Beratern und Gutachtern im VBS zu reduzieren und den Fokus auf die Weiterentwicklung und Stärkung der internen Kompetenzen zu legen.

Schliesslich legt die IR VBS im Rahmen dieser Prüfung Wert darauf, dass beim Einkauf von externen Dienstleistungen und der Vergabe von Beratermandaten ein besonderes Augenmerk auf die Aspekte «Interessenkonflikt» und «Gefälligkeit» gelegt wird. Es kann durchaus nicht ausgeschlossen werden, dass sich Auftragnehmer und Auftraggeber kennen. Ist jedoch eine Befangenheit erkennbar oder sind Interessenkonflikte (oder nur schon der Anschein solcher Konflikte) nicht vermeidbar, sind diese offen zu legen und die betreffenden Mitarbeitenden müssen im Vergabeverfahren in den Ausstand treten.

Empfehlung 1: Externe Dienstleistungen und Beratermandate reduzieren

Die Interne Revision VBS empfiehlt den Bedarfsträgern und Linienverantwortlichen, vor der Auslösung von Aufträgen für externe Dienstleistungen und Beratermandaten diese kritischer zu hinterfragen und in Zukunft messbar zu reduzieren.

Empfehlung 2: Knowhow-Transfer sicherstellen

Die Interne Revision VBS empfiehlt den Verwaltungseinheiten, bei Beratungen und externen Dienstleistungen den Knowhow-Transfer von erworbenen Kenntnissen und Fähigkeiten sicherzustellen, um die Kernkompetenzen intern zu festigen, weiterzuentwickeln und nachhaltig zu sichern.

5 Einhaltung der Prozesse und Vorgaben

5.1 Beschaffungsprozesse in den Verwaltungseinheiten

Bei allen geprüften VE hat die IR VBS Einsicht in die aktuellen Beschaffungsprozesse in Zusammenhang mit dem Einkauf von Beratungen und externen Dienstleistungen genommen. Die Prozesse sind – von der Bedarfsanmeldungen bis zur Bewilligung des Vertrags – überwiegend als «Geschäftsvorfälle» im digitalen Geschäftsverwaltungssystem Acta Nova hinterlegt und werden durch die Bedarfsträger selbst ausgelöst und geführt. Aufgrund der Eingaben werden die Anträge je nach Bedarfsbetrag mittels elektronischen Workflows an die berechtigten Entscheidungsträger zur Bewilligung weitergeleitet.

Im Jahr 2022 prüfte die IR VBS letztmals die Einhaltung der Beschaffungsprozesse der VE im VBS (Abklärung A 2022-04). Grundsätzlich konnte bei der Handhabung des Beschaffungsprozesses gegenüber dieser Prüfung keine Veränderungen festgestellt werden, weshalb hier nicht nochmals auf eine detaillierte Darstellung der Abläufe eingegangen wird. Die Ausnahme und einzige wesentliche Neuerung findet sich im Prozessablauf bei der Gruppe V: Mit der seit 1. Januar 2025 gültigen Vertragsvereinbarung «Konvention 150» zwischen der Gruppe V und armasuisse sind die Zuständigkeiten bei der Vergabe von Beschaffungen für Güter und Dienstleistungen in der Gruppe V neu vereinbart worden. Der wesentliche Unterschied zu vorher besteht darin, dass die gesamte Gruppe V Dienstleistungen bis 150 000 Franken neu grundsätzlich selbst beschaffen kann. Dies nachdem vorgängig in einem Pilotversuch der Armeestab für die Dauer von zwei Jahren Beschaffungen von Dienstleistungen in diesem Rahmen selbst tätigen konnte. Nach diesem erfolgreichen Pilotversuch ist nun die «Konvention 150» auf unbestimmte Zeit abgeschlossen worden. Sie kann von beiden Parteien unter Einhaltung einer einjährigen Kündigungsfrist jeweils per 31. Dezember gekündigt werden.

Im Rahmen der Stichprobenprüfungen hat die IR VBS festgestellt, dass es möglich ist, Aufträge direkt an Dritte zu vergeben, ohne den ordentlichen Beschaffungsweg einzuhalten.

Dadurch besteht das Risiko, dass die gemäss WDL geforderte Sicherung der finanziellen Mittel nicht gewährleistet ist. Deshalb sollte nachträglich ein formeller Beschaffungsantrag eingefordert werden, um den Prozess ordentlich abzuschliessen.

Beurteilung

Die IR VBS hat den Eindruck erhalten, dass die verantwortlichen Beschaffungskordinatorinnen und -koordinatoren einen guten Gesamtüberblick über ihre Geschäfte haben. Die Beschaffungsprozesse in den VE sind zielgerichtet installiert und werden mehrheitlich gelebt. Auch die beschaffungsrechtlichen Vorgaben sind in den Prozessen integriert und werden umgesetzt. Die Umsetzung der erst seit Januar 2025 neu in Kraft getretenen «Konvention 150» kann zum heutigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden.

Jedoch ist die IR VBS der Ansicht, dass die direkte Vergabe von Aufträgen ohne Einbezug des Beschaffungsmanagements heikel ist, weil dabei der Beschaffungsprozess faktisch umgangen wird und die dafür benötigten finanziellen Mittel nicht im Voraus gesprochen worden sind. Da es sich meist um dringliche Geschäfte im Auftrag der obersten Führungsstufen handelt, kann dieses Vorgehen teilweise nachvollzogen werden. Jedoch besteht hier verstärkt die Gefahr von Gefälligkeitsaufträgen oder von Interessenkonflikten, da diese Aufträge keinen Kontrollprozess durchlaufen. Deshalb sollten solche Direktaufträge grundsätzlich vermieden werden.

Empfehlung 3: Einkaufsprozess schulen

Die Interne Revision VBS empfiehlt den Bedarfskordinatorinnen und Bedarfskoordinatoren, in ihren Bereichen regelmässig Schulungen durchzuführen, um auf die Einhaltung des Beschaffungsprozesses für Beratungen und externe Dienstleistungen sowie sensibler Sachverhalte hinzuweisen.

5.2 Weisungen über den Abschluss von Dienstleistungsverträgen (WDL)

Die WDL wurden aufgrund des übergeordneten Beschaffungsrechts revidiert und auf den 10. Januar 2024 neu in Kraft gesetzt. Sie bezwecken ein koordiniertes und abgestimmtes Vorgehen und regeln die Prüfung der Zweckmässigkeit, die Einhaltung der Rechtmässigkeit und stellen die Qualität der Verträge sicher.

Die IR VBS prüfte im Rahmen dieser Abklärung, ob die Beratungs- und Dienstleistungsverträge in Übereinstimmung mit der WDL erfolgen. Dabei lag der Fokus auf der Umsetzung der Ziffer 6 Absatz 3. Darin wird explizit vorgegeben, dass externe Unterstützung erst dann in Anspruch genommen werden darf, wenn *nachweislich*:

- a) sämtliche internen Möglichkeiten in Bezug auf Personalressourcen und Fachwissen geprüft und ausgeschöpft worden sind;
- b) das notwendige Fachwissen zur Aufgabenerfüllung intern nicht vorhanden ist.

Auch die Beschaffungsstrategie VBS vom 1. Februar 2023 legt in Schwerpunkt 1 die Anforderungen fest, dass jede Vergabe auf einer klaren Bedarfsdefinition, einer eindeutigen Bedürfnisanalyse und einem nachvollziehbaren Leistungsbeschreibung basieren muss. Dazu müssen die in den oben erwähnten Ziffern ausgeführten Vorgaben *plausibel dargelegt* werden können.

Bei den Stichproben hat die IR VBS festgestellt, dass die Bedarfsstellen in der Bedürfnisanalyse oder im Leistungsbeschreibung den Beschaffungsgegenstand grundsätzlich umschreiben und den Bedarf entsprechend begründen. Eine vorherige Überprüfung, ob der Auftrag mit den eigenen internen Ressourcen und dem vorhandenen internen Fachwissen ausgeführt werden könnte, wird jedoch nicht explizit dokumentiert. Auch zeigten die Befragungen bei den Beschaffungsstellen, dass aus der WDL nicht klar hervorgeht, in welcher Form dieser Nachweis zu erbringen ist.

Beurteilung

Die Prüfung hat gezeigt, dass die rechtlichen Vorgaben bei Beschaffungsanträgen grundsätzlich eingehalten werden. Sowohl in der Beschaffungsstrategie VBS wie auch in den WDL sind die Prüfkriterien für den Abschluss eines Vertrags festgelegt. Die Anträge durchlaufen mehrere Instanzen (z. Bsp. Führungsstufen, Rechtsdienst), die mit ihrer Unterschrift bestätigen müssen, dass der Bedarf besteht und die externe Vergabe begründet ist. Jedoch braucht es aus Sicht IR VBS einen konkreten Nachweis oder eine «plausible Darlegung» des Bedarfsstellers, damit die in Ziffer 6 Absatz 3 der WDL verlangten speziellen Vorgaben eingehalten werden können. Allein der Hinweis «wir verfügen nicht über das nötige Fachwissen oder nicht über genügend Ressourcen» genügt aus Sicht IR VBS nicht.

Empfehlung 4: Weisungen konsequenter anwenden

Die Interne Revision VBS empfiehlt den Verwaltungseinheiten, die Weisungen über den Abschluss von Dienstleistungsverträgen (WDL), insbesondere die Ziffer 6 Absatz 3 «Spezielle Vorgaben», konsequenter anzuwenden.

6 Stellungnahmen

Generalsekretariat (GS-VBS)

Das Generalsekretariat VBS dankt der Internen Revision VBS für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Wir haben keine Bemerkungen zum Prüfbericht.

Gruppe Verteidigung

Die Gruppe Verteidigung ist mit dem Prüfbericht grundsätzlich einverstanden, erlaubt sich aber folgende Bemerkungen:

Die Internalisierung von Arbeiten, die über «externe Dienstleistungen» erbracht werden und somit dem Aufbau der Fähigkeiten dienen, erscheint der Gr V zielführend zu sein. Da sich jedoch die Gr V gemäss Vorgaben mit der Senkung der Betriebskosten - und dies insbesondere im Bereich der Personalkosten - konfrontiert sieht, wird die Umsetzung des oben genannten Ziels nur bedingt möglich sein.

Bundesamt für Rüstung (armasuisse)

armasuisse ist mit den Empfehlungen einverstanden. Sie wird die in ihrem Einflussbereich liegenden Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen intern beauftragen.

Bei der Empfehlung 2 stellt armasuisse in Abstimmung mit den Bedarfsstellen wo möglich und sinnvoll sicher, dass die Anforderungen an den Knowhow-Transfer in den Leistungsbeschrieb aufgenommen werden und somit auch vertraglich abgesichert werden können. Bei der Empfehlung 4 wird armasuisse die Checklisten und interne Leitfäden so anpassen, dass die speziellen Vorgaben gemäss der WDL, Ziffer 6 Absatz 3, durch den Bedarfsträger expliziter ausgeführt werden müssen.

Bundesamt für Landestopografie (swisstopo)

swisstopo nimmt Kenntnis vom vorgelegten Prüfbericht; bereits heute befolgt, bzw. setzt swisstopo die erwähnten Empfehlungen um.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS)

Das BABS nimmt den Bericht und die Empfehlungen zur Kenntnis, möchte aber auch unterstreichen, dass politisch beauftragte Projekte auf Grund von fehlenden personellen Ressourcen oftmals gar nicht ohne externe Unterstützung bzw. externe Ressourcen realisiert werden könnten.

Bundesamt für Sport (BASPO)

Die vom BASPO erteilten Aufträge betreffen mehrheitlich Kurzeinsätze im Ausbildungsbereich, welche mit dem bestehenden Personal nicht abgedeckt werden konnten. Der Umstand, dass das BASPO eine Hochschule führt und weitere Ausbildungen im Bereich der Kaderbildung von J+S sowie der Trainerbildung erbringt, führt dazu, dass für die Erfüllung

dieser Aufträge externe Dienstleistungen beschafft werden müssen. Es macht in den wenigsten Fällen Sinn, diese Leistungen zu internalisieren, da vor allem im Bereich der EHSM sehr spezifisches Wissen eingekauft wird, das zudem nur punktuell zur Verfügung stehen muss. Der aktuelle Spardruck führt dazu, dass eine noch stärkere Priorisierung bzw. ein Abbau der aktuellen Leistungen erfolgen muss. In diesem Zusammenhang muss auch die Frage der Optimierung der extern eingekauften Ressourcen geklärt werden. Die Empfehlungen der IR VBS werden in diese Überlegungen einfließen.