



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Interne Revision VBS

1. November 2022

Prüfbericht «Honorarbeziehende in der Gruppe V»

Abklärung A 2022-01



Mitglied des Institute of
Internal Auditing Switzerland



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Interne Revision VBS

Frau
Bundesrätin Viola Amherd
Chefin VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Bern, 1. November 2022

Prüfbericht «Honorarbeziehende in der Gruppe V»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Amherd

Gerne lassen wir Ihnen unseren Prüfbericht «Honorarbeziehende in der Gruppe V» zukommen. Unsere Prüfarbeiten fanden zwischen März und September 2022 statt. Den vorliegenden Bericht haben wir mit unseren Ansprechpartnern besprochen. Die Stellungnahmen der Gruppe Verteidigung und armasuisse zu unserem Bericht sind in Kapitel 8 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
- Chef der Armee
- Rüstungschef

1 Einleitung

Die Gruppe Verteidigung (Gruppe V) vergibt jedes Jahr Arbeiten gegen Bezahlung eines Honorars an Personen ausserhalb der Bundesverwaltung. Für diese Arbeiten werden spezielle Fachkenntnisse und/oder Fähigkeiten benötigt, welche mit eigenem Personal nicht abgedeckt werden können. Grundsätzlich sind das kurze, befristete und klar definierte Aufträge. Bei den Honorarbeziehenden handelt es sich z. B. um medizinisches Personal für die Rekrutierungszentren der Waffenplätze, administratives Personal für die Untersuchungskommission, Cyberspezialistinnen und Cyberspezialisten, Chauffeurinnen und Chauffeure, Personal für die Ausbildung und vieles mehr. Bei der Vergabe solcher Dienstleistungsaufträge an Unselbstständigerwerbende (sog. Honorarbeziehende) sind die geltenden Verfahrensvorschriften des Bundesgesetzes vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB)¹ einzuhalten. Zudem ist die Bundesverwaltung bei Honorarbeziehenden für die ordnungsgemässe Abrechnung der Beiträge an die Sozialversicherung verantwortlich.

Die Leistungsabrechnung von Honorarbeziehenden ist in der Bundesverwaltung mit hohem Aufwand verbunden. Um diesen zu verringern, hat das Eidgenössische Personalamt (EPA) zusammen mit der Human-Resources-Konferenz Bund (HRK) ein Lösungskonzept erarbeitet. Seit 2012 wird die Lohnadministration der Honorarbeziehenden durch die Schweizer Wirtschaftsprüfungs-, Treuhand- und Beratungsgesellschaft BDO AG (BDO) wahrgenommen. In einem Organisationshandbuch² (OHB) hat das EPA aufgezeigt, wie die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungseinheiten (VE)³, den Institutionen der Sozialversicherungen, der BDO und dem EPA zur Abrechnung von Honorarbeziehenden zu erfolgen hat.

2 Auftrag, Methodik und Abgrenzung

Am 15. Dezember 2021 beauftragte die Chefin VBS die Interne Revision VBS eine Prüfung im Zusammenhang mit den Honorarbeziehenden in der Gruppe V durchzuführen. Dabei soll beurteilt werden, ob die Vergabe von Honorarverträgen in Übereinstimmung mit den geltenden Verfahrensvorschriften erfolgt und dem Prinzip der Transparenz nachgekommen wird.

Zu diesem Zweck legten wir ein risikoorientiertes Vorgehen fest und wählten für unsere Stichprobe die im Jahr 2021 in der Gruppe V laufenden Honorarverträge mit den höchsten Jahresumsätzen innerhalb der jeweiligen VE aus. Wir prüften dabei Dokumente und führten strukturierte Befragungen von Schlüsselpersonen innerhalb der jeweiligen VE, beim Rechtsdienst Verteidigung, bei der BDO sowie bei armasuisse durch. Zudem wurde das Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund (KBB) für eine generelle Auskunft bezüglich einer Unterstellung von Honorarverträgen unter den Anwendungsbereich des BöB angefragt. Es

¹ SR 172.056.1 - [Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen \(BöB\) \(admin.ch\)](#)

² Organisationshandbuch Honorarbeziehende (OHB) - Version 2021 – 2.6

³ Gemäss Geschäftsordnung der Gruppe Verteidigung (GO V) vom 1. Januar 2018

Können diesbezüglich aber keine Rückschlüsse allgemeiner Gültigkeit für das ganze VBS und die Zusammenarbeit mit Partnern gezogen werden.

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass der Gruppe V zwar ein integriertes elektronisches Vertragsmanagement zur Verfügung steht (VM Bund), dieses jedoch für die Abwicklung von Honorarverträgen nicht den Bedürfnissen der Gruppe V entspricht. Dieser Umstand bringt es mit sich, dass wir die Vollständigkeit der laufenden Verträge verwaltungsintern nicht abschliessend überprüfen konnten. Unsere Stichproben wählten wir daher basierend auf den in SAP verbuchten Kreditorenumsätzen aller Honorarbeziehenden in der Gruppe V aus.

Die Suche nach allfälligen deliktischen Handlungen war nicht Gegenstand dieser Abklärung.

3 Würdigung der Zusammenarbeit

Während unserer Prüfung trafen wir in der Gruppe V, bei armasuisse, dem KBB sowie dem Generalsekretariat VBS (GS-VBS) ausnahmslos auf engagierte Interviewpartnerinnen und -partner bzw. Auskunftstellen, die uns unterstützt und Informationen transparent zur Verfügung gestellt haben.

Zudem gewannen wir den Eindruck, dass all unseren Ansprechpersonen die ordnungsgemäße Vergabe sowie die rechtmässige Abwicklung vergebener Dienstleistungsaufträge an Honorarbeziehende ein wichtiges Anliegen ist. Wir bedanken uns bei allen Beteiligten für die zielführende Zusammenarbeit während der Prüfung. Besonders bedanken wir uns bei den Fachexpertinnen bei der BDO für die Unterstützung sowie die Dialogbereitschaft.

4 Honorarbeziehende in der Gruppe V

4.1 Übersicht der Umsätze 2021 pro Verwaltungseinheit

Die Gruppe V beschäftigte im Jahre 2021 gut 460 Honorarbeziehende, verteilt auf die verschiedenen OE und zahlte rund CHF 4,8 Millionen (inkl. Arbeitgeberbeiträge) aus. Diese Ausgaben wurden den entsprechenden Sachkrediten belastet. Das Gesamtvolumen der laufenden Honorarverträge bewegte sich in den letzten Jahren zwischen CHF 4,3 Millionen und 5,3 Millionen pro Jahr und entsprach zwischen 440 und 460 laufenden Honorarverträgen.

Zum Prüfungszeitpunkt wurde die Mehrheit der Honorarbeziehenden durch den Armeestab (A Stab) beauftragt. Dies liegt u. a. daran, dass die entsprechenden Verträge der Sanität durch den A Stab abgewickelt wurden.

VE	Umsätze 2021	Verteilung in %
A Stab	CHF 2'898'321	61%
Kdo Op	CHF 216'382	4%
Kdo Ausb	CHF 552'584	12%
LBA	CHF 276'522	6%
FUB	CHF 813'261	17%
Gruppe V	CHF 4'757'070	100%

Tabelle 1 : Eigene Darstellung, Angaben gemäss Kreditorenumsätze 2021 (A Stab, RW V).

4.2 Organisation innerhalb der Gruppe V

Die Beauftragung und die Entschädigung von Honorarbeziehenden lässt sich in zwei Teilprozesse unterteilen. Der erste Teilprozess besteht aus dem Vergabeprozess, bei dem die Bedarfsstelle ihren Bedarf analysiert, das entsprechende Vergabeverfahren einleitet und den Vertragsabschluss über die jeweiligen Bedarfskoordinatoren abwickelt. Der zweite Teilprozess besteht aus der Lohnadministration bzw. Zahlungsabwicklung der erbrachten Leistungen. Beide Prozesse sind in der Gruppe V dezentral in den jeweiligen VE organisiert.

Bei der Abwicklung von Honorarverträgen ist die Abgrenzung zwischen Arbeitsvertrag und Auftrag von zentraler Bedeutung. Werden von selbstständig erwerbenden Fachkräften Dienstleistungen im Auftragsverhältnis bezogen, so fällt die Vergabe der Verträge in den Anwendungsbereich des BöB. Entsprechend obliegt die Gesamtverantwortung für die Beschaffung von solchen Dienstleistungen im VBS – basierend auf der Verordnung vom 24. Oktober 2012 über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB)⁴ – grundsätzlich bei der zentralen Beschaffungsstelle armasuisse. Diese Verantwortung umfasst u. a. die Einhaltung der beschaffungsrechtlichen Vorgaben. Ergänzend sieht Art. 19 Org-VöB vor, dass die Bedarfsstellen Dienstleistungen, welche nicht in Anhang 1 Org-VöB aufgeführt sind, selbst beschaffen können. Bei solchen dezentralen Beschaffungen ohne Delegation von armasuisse obliegt die Verantwortung zur Überwachung und Einhaltung von beschaffungsrechtlichen Vorgaben grundsätzlich bei den jeweiligen VE in der Gruppe V. In der Praxis wird aktuell jedoch nicht zwischen Art. 19 und Anhang 1 Org-VöB unterschieden. In diesem Zusammenhang haben die Gruppe V und armasuisse im Rahmen des Projekts «Optimierung Beschaffungsprozess» am 9. Mai 2018 diese Vergaben als Spezialfälle definiert und deren Abwicklung – sofern diese einen Auftragscharakter aufweisen – über armasuisse beschlossen. Insofern werden sämtliche Honorarverträge, welchen in den Anwendungsbereich des BöB fallen, im Sinne des Umsetzungskonzepts des Projekts über armasuisse abgewickelt.

⁴ SR 172.056.15 - [Verordnung vom 24. Oktober 2012 über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung \(Org-VöB\) \(admin.ch\)](#)

Der Teilprozess «Lohnadministration» wurde im Rahmen einer WTO-Ausschreibung⁵ an BDO ausgelagert und ist im OHB geregelt. Das Handbuch zeigt auf, wie die Zusammenarbeit zwischen den VE, den Institutionen der Sozialversicherungen und der BDO zur Abrechnung von Honorarbeziehenden erfolgt. Die Prozesse in der Gruppe V unterliegen den geltenden Geschäftsordnungen (GO) der jeweiligen VE.

Derzeit ist jede VE für die Vergabe und Umsetzung von Honorarverträgen in ihrem Bereich selber verantwortlich. Involviert sind dabei die folgenden Parteien:

- der Auftraggeber in der Rolle der Bedarfsmeldestelle;
- die HR-Berater, die als Unterstützungsstellen im Vergabeprozess u. a. als Kontaktpersonen der Verwaltungseinheiten (VE POC) als Bindeglied zwischen Bedarfsstelle und der externen Lohnadministration bei der BDO fungieren;
- der Rechtsdienst der jeweiligen VE bei rechtlichen Fragen;
- Die VE POC, die als Abwicklungsstellen dienen und die Prozesse zur Abrechnung der Honorarbeziehenden koordinieren.

5 Feststellungen und Beurteilungen

In den nachfolgenden Abschnitten legen wir die wesentlichen Feststellungen und Beurteilungen unserer Stichprobenprüfung dar.

5.1 Einhaltung beschaffungsrechtlicher Vorgaben

Feststellung: Die stichprobenartige Prüfung von Honorarverträgen hat ergeben, dass in einzelnen Fällen die beschaffungsrechtlichen Vorgaben gemäss BöB nicht vollumfänglich eingehalten wurden (z. B. korrekte Wahl des Beschaffungsverfahrens, Stückelungsthematik bei freihändigen Vergaben). Auch wurden mit Personen wiederkehrend Verträge abgeschlossen. In Einzelfällen stehen die Honorarbeziehenden bereits seit 2012 im Dienst der Gruppe V.

Beurteilung: Insgesamt erkennen wir bei der aktuellen Praxis Handlungsbedarf. Das Abschliessen von mehreren aufeinanderfolgenden Honorarverträgen mit den gleichen Personen – sogenannte Ketten-Honorarverträge – kann nach geltender Rechtsprechung⁶ als gezielte Umgehung einer Anstellung interpretiert werden. Die Verkettung von Honorarverträgen ist ein starkes Indiz dafür, dass ein Arbeitsvertrag vorliegt. Im Grundsatz sehen wir die Ketten-Honorarverträge entsprechend als Arbeitsverträge an und daher sollten diese über die Personaldienste mit der Konsequenz einer Festanstellung abgewickelt werden. In solchen Fällen kommt das BöB nicht zur Anwendung. Zudem bergen solche Ketten-Honorarverträge das Risiko in sich, dass der Gesamtvertrag gestückelt und das übergeordnete Vergabeverfahren unterwandert wird, d. h. Verträge werden unter den gesetzlichen Schwellenwerten für

⁵ simap.ch: Meldungsnummer 1023765 - 614 Lohnadministration Honorarbeziehende vom 06.06.2018 (31.10.2022)

⁶ Bundesverwaltungsgericht: [A-4779/2019. Bundesgerichtsurteil vom 16. März 2020](#)

Beschaffungen abgeschlossen. Bereits vor der Vergabe von Honorarverträgen sollte überdies geprüft werden, ob allfällige Ketten-Honorarverträge vorliegen und/oder eine Stückelungsgefahr besteht. Insbesondere der korrekten Abgrenzung zwischen Dienstleistungsauftrag für Unselbstständige, Arbeitsvertrag oder Personalverleih gemäss Anhang 1 zu den Weisungen des Bundesrates zum Abschluss von Personalverleihverträgen in der Bundesverwaltung vom 19. August 2015 kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Deshalb ist die Überwachung, das Controlling sowie die Sensibilisierung der Auftraggeber in diesem Zusammenhang wichtig.

5.2 Aufgaben und Zuständigkeiten

Feststellung: Grundsätzlich ist armasuisse als zentrale Beschaffungsstelle für das gesamte Beschaffungswesen des VBS verantwortlich und hat nach Artikel 11 Ziff. 2 lit. d Org-VöB für klare und transparente Kompetenzen und Prozesse sowie ein adäquates internes Kontrollsystem (IKS) bei der Durchführung von Beschaffungen zu sorgen. Mit dem bestehenden Umsetzungskonzept vom 9. Mai 2018 des Projekts «Optimierung Beschaffungsprozess» übernimmt die armasuisse zusätzlich zu den Verantwortlichkeiten als zentrale Beschaffungsstelle nach Art. 14 Ziff. 4 Org-VöB auch die Verantwortung für dezentrale Beschaffungen nach Artikel 19 Org-VöB wahr. Infolgedessen hat die Gruppe V sämtliche Honorarverträge, welche einem Auftragsverhältnis entsprechen, über armasuisse abzuwickeln. Im Rahmen unserer Stichprobenprüfung haben wir festgestellt, dass keine Aufträge über die zentrale Beschaffungsstelle abgewickelt wurden.

Beurteilung: Aufgrund einer fehlenden koordinierten Steuerung seitens Gruppe V im Bereich der Honorarbeziehenden wurden in der Vergangenheit nicht sämtliche Aufträge vereinbarungsgemäss über armasuisse abgewickelt. Ob ein Honorarvertrag sich als Arbeitsvertrag klassifizieren lässt oder in den Anwendungsbereich des BöB fällt, hängt von der Art der zu beschaffenden Dienstleistung und deren Vertragsinhalt ab. Die Einordnung der Beschaffungen sind im Einzelfall durch die Bedarfsmeldestelle bzw. VE POC, allenfalls unter Bezug des jeweiligen Rechtsdienstes, zu prüfen. Es erfordert eine konsequente Unterscheidung zwischen einem Anstellungsverhältnis und der Beschaffung einer Dienstleistung im Auftrag. Eine Überwachung der Vergabe von Honorarverträgen durch die Bedarfsstellen ist zwar gesetzlich nicht explizit vorgesehen. Wir sind jedoch der Ansicht, dass im Sinne der Transparenz ein Vertragsmanagementsystem (mit Workflow) eingesetzt werden sollte, welches insbesondere zur Steuerung, Überwachung und Controlling geeignet ist, damit die Einhaltung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sichergestellt werden kann.

5.3 Einhaltung von Geschäfts- und Kompetenzordnung

Feststellung: Die Kompetenzen für Beschaffungen innerhalb der Armee sind in der Geschäftsordnung der Gruppe V geregelt und werden in den «Weisungen über die Finanzkompetenzen in der Gruppe Verteidigung»⁷ weiter ausgeführt. Beide Dokumente wurden vom Chef der Armee in Kraft gesetzt. Die fünf direkt unterstellten VE regeln ihre Kompetenzen in eigenen Geschäftsordnungen. Die stichprobenartige Prüfung von Honorarverträgen hat ergeben, dass einzelne Honorarverträge von Mitarbeitenden ohne entsprechende Berechtigung unterzeichnet wurden oder die Zweitunterschrift gänzlich fehlte.

Beurteilung: Es ist darauf zu achten, dass die bestehenden Kompetenz- und Geschäftsordnungen eingehalten werden.

5.4 Dokumentation der Abwicklung von Honorarverträgen

Feststellung: Bei Stichproben stellten wir fest, dass die Überprüfung der Teilnahmebedingungen (Art. 26 BöB), Eignungskriterien (Art. 27 BöB) und Ausschlussgründe (Art. 44 BöB) entweder nur teilweise oder gar nicht dokumentiert wurden.

Beurteilung: Ohne entsprechende Dokumentation können die durchgeführten Abklärungen nicht nachgewiesen bzw. nachvollzogen werden. Bei der Mehrheit der untersuchten Dossiers wurden die nötigen Abklärungen zwar vollständig dokumentiert. Im Sinne der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit ist jedoch bei allen freihändigen Vergaben auf eine vollständige Vergabedokumentation unter Einhaltung der Mindestanforderungen zu achten.

6 Fazit

Insgesamt erlangten wir die Erkenntnis, dass seit unserer Prüfung im Jahr 2017 in der Gruppe V eine weitere Verbesserung bei der Bewirtschaftung von Honorarbeziehenden erzielt wurde. Jedoch stellten wir fest, dass es ohne die Nutzung eines integrierten, elektronischen Vertragsmanagementsystems und der entsprechenden Steuerung schwierig ist, die Einhaltung der beschaffungsrechtlichen Vorgaben vollumfänglich zu gewährleisten. Zudem ist die Einordnung der Beschaffungen im Einzelfall durch die Bedarfsmeldestelle, allenfalls unter Bezug von Recht V, zu prüfen. Eine Triage zwischen Arbeitsvertrag und Honorarvertrag und die Einhaltung der damit verbundenen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten muss sichergestellt werden. Mit dem konsequenten Einsatz eines Vertragsmanagementsystems und dem Einbezug von Recht V bei der Vertragserstellung – allenfalls als definierte Stelle im Workflow des VM – kann eine weitere Verbesserung der Bewirtschaftung von Honorarbeziehenden erreicht werden.

⁷ Weisungen über die Finanzkompetenzen in der Gruppe Verteidigung (WFKV; Weisung 90.061 d)

7 Empfehlung

Aufgrund unserer Feststellungen und Beurteilungen empfehlen wir dem Chef der Armee, zur besseren Einhaltung der beschaffungsrechtlichen Vorgaben für die Bewirtschaftung von Honorarverträgen in der Gruppe V ein Vertragsmanagementsystem zu verwenden, welches insbesondere zur Steuerung, Überwachung und Controlling geeignet ist. Zudem sollen die Mitarbeitenden hinsichtlich der Abgrenzung zwischen Arbeitsverträgen und Aufträgen und deren Folgen bei Honorarverträgen sensibilisiert werden.

8 Stellungnahmen

Gruppe Verteidigung

Die Gruppe Verteidigung dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme und ist mit dem Berichtsentwurf einverstanden.

2021 hat der Chef der Armee das Recht Verteidigung (Recht V) beauftragt, Beschaffungskompetenzen in der Gruppe Verteidigung (Gruppe V) und die dazugehörige Rechtsberatung wiederaufzubauen. Damit die Gruppe V die hiermit verbundene Verantwortung für das Controlling und Reporting wahrnehmen kann, soll ein Vertragsmanagement-Tool beschafft werden. Zur Umsetzung der Empfehlung sieht die Gruppe V vor, das erwähnte Tool auch für die Beschaffungen im Bereich der Honorarbeziehenden einzusetzen. Letztere sollen überdies zukünftig über die Beschaffungscoordinatorinnen und -koordinatoren initialisiert werden.

armasuisse

armasuisse dankt der internen Revision VBS für die sorgfältige Prüfung des Sachverhaltes. armasuisse hat keine weiteren Bemerkungen.