Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS

Interne Revision VBS

20. Dezember 2019 [redacted]

Prüfbericht «Pannen- und Unfalldienst»

Abklärung A 2019-07

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, 20. Dezember 2019

Prüfbericht «Pannen- und Unfalldienst»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Amherd

Gerne lassen wir Ihnen unseren Prüfbericht «Pannen- und Unfalldienst» zukommen. Unsere Prüfarbeiten fanden zwischen Oktober und November 2019 statt. Den vorliegenden Bericht haben wir mit unseren Ansprechpartnern in der armasuisse sowie der Logistikbasis der Armee besprochen. Die Stellungnahmen der Departementsbereiche 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 jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Interne Revision VBS

[redacted]

[redacted]

Verteiler
- Generalsekretär VBS
- Chef der Armee
- Rüstungschef
- Chef LBA

Interne Revision VBS
Schauplatzgasse 11, 3003 Bern
[redacted]

1 Pannen- und Unfalldienst im VBS

Der Pannen- und Unfalldienst für die Fahrzeuge der Armee und des VBS werden durch private Unternehmen sichergestellt. Die Vergabe von solchen Aufträgen an zivile Partner unterliegt dem öffentlichen Beschaffungsrecht BöB[1] / VöB[2]. Aufgrund der Leistungserbringung und des Auftragsvolumens (einstelliger Mio. Betrag) steht die Vergabe im besonderen Masse im Interesse der Öffentlichkeit und bedarf einer beschaffungsrechtlich korrekten und jederzeit nachvollziehbaren Abwicklung. Früher wurde diese Dienstleistung jeweils freihändig an einen einzigen Partner vergeben, welcher über eine CH-weite Serviceorganisation verfügt. Im Jahre 2018 wurde der Pannen- und Unfalldienst in fünf Losen über www.simap.ch[3] öffentlich ausgeschrieben (offenes Verfahren) und anfangs 2019 an insgesamt drei Anbieter vergeben.

2 Auftrag, Methodik und Abgrenzung

Die Chefin VBS erteilte am 26. August 2019 der Internen Revision VBS den Auftrag zu prüfen, ob bei der Ausschreibung sowie der Vergabe dieser Dienstleistung die beschaffungsrechtlichen Vorgaben eingehalten worden sind. Des Weiteren war zu beurteilen, ob bei der laufenden Abrechnung der Leistungen angemessene Kontrollen durchgeführt werden. Dabei gingen wir risikoorientiert vor. Wir führten strukturierte Befragungen durch und analysierten Dokumente. Ebenfalls nahmen wir Kreditorenauswertungen im SAP-System vor. Unsere Prüfung umfasste die armasuisse als zentrale Beschaffungsstelle sowie die Logistikbasis der Armee als Bedarfsträgerin. Bei externen Vertragspartnern führten wir keine Prüfhandlungen durch.

3 Würdigung

Während unserer Prüfung trafen wir ausnahmslos engagierte Interviewpartner[4] an, die uns unterstützt und Informationen transparent zur Verfügung gestellt haben. Zudem gewannen wir den Eindruck, dass all unseren Ansprechpersonen das Einhalten der relevanten Vorgaben im Bereich der Beschaffungen ein wichtiges Anliegen ist. Wir danken ihnen für die zielführende Zusammenarbeit.

---

[1] Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR **172.056.1**)

[2] Verordnung vom 11. Dezember 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB, SR **172.056.11**)

[3] Système d'information sur les marchés publics en Suisse (www.simap.ch)

[4] Aus Gründen der Lesbarkeit wird bei Personenbezeichnungen die männliche Form gewählt, es ist jedoch immer auch die weibliche Form mitgemeint.

4 Der ordentliche WTO-Beschaffungsprozess in Kürze

Ausgangspunkt für eine Beschaffung von Dienstleistungen ist ein Beschaffungsauftrag des Bedarfsträgers mit einem klar und neutral umschriebenen **Bedürfnis**. Auf Basis der Grunddaten des Beschaffungsvorhabens und dem Antrag des Bedarfsträgers trifft die Beschaffungsstelle den Entscheid über das Beschaffungsverfahren[5].

Bei einem offenen Verfahren wird unter der Leitung des CC WTO[6] der Prozess «Beschaffung mit Publikation Simap»[7] initialisiert. Dabei werden im Rahmen eines Projektteams die zu bearbeitenden Schritte des WTO-Verfahrens besprochen und ein Terminplan definiert. Die Unterlagen zur **Ausschreibung** werden gemeinsam durch die Projektbeteiligten (armasuisse und Bedarfsträger) erarbeitet; das CC WTO ist verantwortlich für deren Vollständigkeit, Plausibilität und Rechtmässigkeit und führt die Publikation auf www.simap.ch durch. Allfällig eingehende Fragen von potenziellen Anbietern werden im Frageforum Simap anonymisiert hinterlegt und durch das Projektteam beantwortet. Die Antworten können im Anschluss von allen Anbietern, welche sich als Anbieter für diese Ausschreibung registriert haben, eingesehen werden. Nach Ablauf der Eingabefrist findet die Angebotsöffnung durch das CC WTO statt. Diese wird im Vier-Augenprinzip durchgeführt und protokolliert. Unvollständige Angebote führen zu einem Ausschluss aus dem Verfahren.

Danach werden die Angebote durch das Projektteam unter der Leitung des CC WTO evaluiert und bewertet. Der Zuschlagsentscheid wird durch das Projektteam gefällt. Im Anschluss wird durch das Projektteam ein Bericht zur **Evaluation** erstellt. Dieser wird durch Kadermitarbeitende der armasuisse freigegeben. Die Kommunikation gegenüber den Anbietern erfolgt schriftlich, zeitgleich mit der Publikation des Zuschlags. Bei den Absageschreiben werden die wesentlichen Gründe der Nichtberücksichtigung des Angebots erwähnt und auf die Möglichkeit zur Teilnahme an einem Debriefing hingewiesen. Nicht berücksichtigte Anbieter haben in Verfahren, welche dem GPA[8] unterliegen, die Möglichkeit, den Entscheid mittels Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anzufechten. Falls nach abgelaufener Rechtsmittelfrist keine Beschwerde eingetroffen ist, kann die Vertragsunterzeichnung mit dem jeweiligen Anbieter vorgenommen werden.

5 Die Beschaffung «Pannen- und Unfalldienst im VBS» im Detail

Nachfolgend gehen wir auf Schlüsselschritte im Beschaffungsverfahren ein und leuchten zudem einige wichtige Punkte der heute laufenden Leistungsabrechnung aus:

---

[5] Offenes Verfahren / selektives Verfahren / Einladungsverfahren / freihändiges Verfahren

[6] Competence Center WTO der Beschaffungsstelle armasuisse

[7] Prozessanweisung der armasuisse, Dokument-ID 40656

[8] GPA, Governmental Procurement Agreement (Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungsrecht, SR **0.632.231.422**)

5.1 Bedürfnis und Verfahrensentscheid

Feststellungen: Im Jahr 2011 wurde durch armasuisse ein Rahmenvertrag für den Pannen- und Unfalldienst auf dem ganzen Strassennetz in der Schweiz mit einem einzigen Anbieter für die Jahre 2012 bis 2016 abgeschlossen. Diese Dienstleistung wurde damals freihändig vergeben. Für das Jahr 2017 löste die armasuisse die vertraglich vereinbarte Verlängerungsoption für ein Jahr ein.

Der Antrag der Bedarfsträgerin für eine Verlängerung der freihändigen Vergabe um ein weiteres Jahr (2018) wurde vom Rechtsdienst der Gruppe Verteidigung abgelehnt. Diese Stelle forderte von der armasuisse ein offenes Verfahren nach WTO für die Neuvergabe dieser Dienstleistung. Im Frühjahr 2018 startete die armasuisse den diesbezüglichen WTO-Beschaffungsprozess (siehe Kapitel 4). Dabei wurden durch armasuisse nebst den bisherigen Leistungen für die Pannen- und Unfallhilfe auch die Bergungshilfe für Spezialfahrzeuge in der Neuausschreibung mitberücksichtigt. Im August 2018 wurde durch armasuisse formal der Entscheid gefällt, ein *offenes Verfahren* nach WTO durchzuführen.

Erkenntnis: Ob der Verfahrensentscheid für die freihändige Vergabe an einen Anbieter für die Jahre 2012–2016 damals richtig war, kann heute kaum mehr beurteilt werden. Mit dem im August 2018 durch armasuisse gefällten Verfahrensentscheid für ein offenes Verfahren wurde die Dienstleistung «Pannen- und Unfalldienst» beschaffungsrechtlich auf eine neue, transparente Grundlage gestellt, was positiv zu werten ist. Aus unserer Sicht wurde der WTO-Prozess jedoch rund ein Jahr zu spät gestartet. Diese Verspätung führte dazu, dass im Jahr 2018 (sowie auch noch im Jahr 2019) ein Zustand herrschte, der nicht den Vorgaben des öffentlichen Beschaffungsrechts im eigentlichen Sinne entsprach. Während dieser Periode erbrachte jedoch stets der bisherige Anbieter die Dienstleistung zu den ursprünglich im Rahmenvertrag vereinbarten Konditionen.

5.2 Ausschreibungsverfahren

Feststellungen: Der durch das Projektteam verabschiedete Terminplan sah vor, dass der WTO-Prozess Ende Jahr 2018 abgeschlossen werden kann und auf den 1. Januar 2019 die neuen Verträge in Kraft treten. Die Ausschreibungsunterlagen wurden am 20. August 2018 durch die armasuisse auf www.simap.ch publiziert. Jedoch stellte man unmittelbar danach fest, dass die Ausschreibung nicht korrekt erfolgt war. Aufgrund eines Eingabefehlers war in der Ausschreibungsplattform nicht ersichtlich, dass Los weise (total fünf regional aufgegliederte Lose) angeboten werden konnte. Am 30. August 2018 wurde dieser Mangel behoben. Am Eingabetermin für die Angebote, dem 1. Oktober 2018, änderte sich jedoch nichts.

Kurz vor Ablauf des genannten Eingabetermins meldete sich eine Anwaltskanzlei im Auftrag eines Anbieters schriftlich bei armasuisse und verlangte eine Korrektur der Ausschreibungsunterlagen (u.a. Formelfehler in Excel Tabellen der Preisblätter). Erneut korrigierte armasuisse die Ausschreibungsunterlagen und schaltete die angepassten Dokumente am 5. Oktober 2018 als weitere Berichtigung auf www.simap.ch auf. Gleichzeitig wurde eine neue

Eingabefrist der Angebote festgelegt (14. November 2018). Zudem wurden alle Anbieter, welche bisher die Ausschreibungsunterlagen heruntergeladen haben, durch das CC WTO über die neue Sachlage informiert. Aus diesen Änderungen im Ausschreibungsverfahren resultierte keine Beschwerde oder Rechtsstreitigkeit.

Erkenntnis: Die zwei Berichtigungen im Ausschreibungsverfahren wurden korrekt abgewickelt. Daraus resultierte jedoch ein Terminverzug von eineinhalb Monaten. Als Hauptursachen wurden in der armasuisse einerseits ungenügende/fehlende Qualitätskontrollen bei den Ausschreibungsunterlagen sowie eine unklare Stellvertretungsregelung genannt. Insgesamt beurteilen wir zwei Berichtigungen in einer Ausschreibung in so kurzer Zeit als unschön. Solche erzeugen bei den Anbietern Unsicherheiten und werfen unnötige Fragen zur zielführenden Verfahrensabwicklung auf.

5.3 Evaluation der Angebote, Angebotszuschläge und Vertragsabschlüsse

Feststellungen: Für die fünf Lose wurden insgesamt 28 Angebote durch 16 Anbieter eingereicht. Diese wurden nach der Angebotsöffnung (CC WTO) bezüglich der Erfüllung der Anforderungen durch das Projektteam geprüft. Die verbleibenden sieben Angebote wurden danach losbezogen auf deren Wirtschaftlichkeit (Preis) und Qualität bewertet. Aufgrund des Schlussergebnisses beantragte das Evaluationsteam den Zuschlag wie folgt:

Die Zuschlagsentscheide wurden am 11. Januar 2019 auf www.simap.ch publiziert. Zeitgleich wurden die Zuschläge und Absagen an die betroffenen Anbieter in einem Schreiben mitgeteilt. Allen Anbietern, welche Absagen erhalten haben, wurde im Schreiben die Möglichkeit eines Debriefings angeboten. Aus dem Prozess resultierten keine Beschwerden. Der Ausschreibungserfolg beim Preis liegt gegenüber der freihändigen Vergabe je nach Dienstleistungsart zwischen 30% und 50%. Daher kann festgestellt werden, dass in diesem Fall am offenen Markt ein deutlich wirtschaftlicheres Ergebnis für das VBS resultierte als zuvor.

Die Vertragsunterzeichnungen mit den drei Anbietern erfolgten zwischen Ende Juli und anfangs September 2019, d.h. sechs bis acht Monate nach dem öffentlich publizierten Zuschlag. Unabhängig davon startete die Logistikbasis der Armee im April 2019 mit dem Leistungsabruf gemäss den angebotenen Leistungen und Preisen.