

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung des Beschaffungswesens

ETH-Bereich

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.17444.932.00348
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	14
1.1 Ausgangslage	14
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	15
1.5 Schlussbesprechung	15
2 Einkaufskoordination im ETH-Bereich	16
2.1 Eine verbindlichere Zusammenarbeit des ETH-Bereichs im Einkauf sollte angestrebt werden.....	16
2.2 Strategisches Lieferantenmanagement – Erfolgsfaktor für die Einkaufsoptimierung	18
3 Bündelungs- und Kostensenkungspotenziale	20
3.1 Konditionenvereinbarungen mit Lieferanten sind zu Rahmenverträgen weiterzuentwickeln	20
3.2 Kleinmengenbeschaffungen werden nicht über den Einkauf abgewickelt	21
4 Reporting und Einkaufssysteme	23
4.1 Gemeinsame Schlüsselkennzahlen zur Steuerung des Einkaufs fehlen	23
4.2 Einheitliche IT-Systeme als Basis für einen transparenten und effizienten Einkauf ...	24
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	25
Anhang 2: Abkürzungen	26
Anhang 3: Glossar	27

Prüfung des Beschaffungswesens

ETH-Bereich

Das Wesentliche in Kürze

Der ETH-Bereich mit den beiden Technischen Hochschulen und den vier Forschungsanstalten beschafft nach eigenen Angaben pro Jahr für rund 1 Milliarde Franken Güter und Dienstleistungen ein (inkl. Immobilienbeschaffung und -bewirtschaftung sowie Beschaffungen der Bibliotheken). Die Autonomie der sechs Institutionen als öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit ist für gemeinsame Beschaffungen herausfordernd. Auf ihre Initiative hin wurde die KoBe ETH+ (Koordinierte Beschaffung im ETH-Bereich und in ausgewählten Partnerorganisationen) im Jahr 2003 als Bindeglied ins Leben gerufen. Das von KoBe ETH+ beeinflussbare Einkaufsvolumen für Güter beläuft sich auf ca. 150 Millionen Franken pro Jahr.

Schwerpunkt der Prüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) bildete die Zusammenarbeit im strategischen Beschaffungswesen innerhalb des ETH-Bereichs mit Fokus auf die Rolle von KoBe ETH+. Die EFK stellt Verbesserungspotenzial fest.

Eine verstärkte und bereichsübergreifende Zusammenarbeit im Einkauf ist anzustreben

KoBe ETH+ ist für die strategische Beschaffungskoordination ihrer Initiativen zuständig (bspw. Bündelung von ausgewählten Gütern und Dienstleistungen oder die Konditionenvereinbarung mit wichtigen Lieferanten). Alle Aktivitäten von KoBe ETH+ erfolgen stets nach dem Grundsatz der Freiwilligkeit. Für die Institutionen des ETH-Bereichs besteht keine Pflicht zur Teilnahme an einer Einkaufsinitiative. Diese Freiwilligkeit erschwert die Arbeit der KoBe ETH+ und letztendlich auch die Umsetzung eines verbindlichen Lieferantenmanagement-Konzepts.

Nach Ansicht der EFK muss die Stellung von KoBe ETH+ gestärkt und über Jahres- und Strategieziele geführt werden. Eine wichtige Zielsetzung wäre etwa, ein von allen Institutionen getragenes Lieferantenmanagement-Konzept umzusetzen. Die EFK ist der Meinung, dass die Autonomie der Institutionen einer verbindlicheren Zusammenarbeit nicht entgegensteht.

Die Beschaffung von standardisierten Gütern und Dienstleistungen birgt Potenzial zur Bündelung und Einkaufsoptimierung

Anhand der Top-500-Lieferantenliste handelt die KoBe ETH+ mit den wichtigsten Lieferanten Preis- und Lieferkonditionen für den gesamten ETH-Bereich und für die in der KoBe ETH+ vertretene Universität Zürich aus. Die EFK begrüsst grundsätzlich die Initiative, mit der Verhandlung von Konditionen für den gesamten ETH-Bereich Kosteneinsparungen zu erreichen. Damit leistet die KoBe ETH+ einen wesentlichen Beitrag zur Kostenreduktion im Einkauf. Allerdings können die Bedarfsträger frei wählen, ob sie bei diesen Lieferanten beschaffen. Damit besteht keine Gewähr, dass die einkaufenden Einheiten über diese Lieferanten ihre Bedarfe bestellen oder die Lieferanten die vereinbarten Konditionen weitergeben.

Die Institutionen des ETH-Bereichs verfügen über unterschiedliche Grenzwerte unter denen Beschaffungen von geringfügigen Mengen an Gütern oder kleineren Dienstleistungen ohne Einbezug des Einkaufs, resp. ohne Erfassung in einem Einkaufssystem, abgewickelt werden können. Damit besteht die Gefahr, dass die einzelnen Institutionen bei diesen Lieferanten über die WTO-Schwellenwerte hinaus beschaffen.

Die EFK ist der Ansicht, dass die Konditionenvereinbarungen aus beschaffungsrechtlichen und wirtschaftlichen Gründen in Rahmenverträge überführt werden sollten und die Abrufe mit geeigneten Einkaufssystemen möglichst zu automatisieren sind. Dies bedingt allerdings eine verlässliche Bedarfsplanung, insbesondere in der Forschung und Lehre.

Steuerung mit Schlüsselkennzahlen und Arbeiten mit durchgängigen IT-Systemen

Die EFK beurteilt das Top-500-Lieferanten-Reporting als eine sinnvolle Initiative. Ergänzt mit einem institutionsbezogenen Ranking der jeweiligen Top-10- oder Top-20-Lieferanten stellt der Report eine wertvolle Grundlage für ein strategisches Lieferantenmanagement dar. Einhergehend mit einer Stärkung der Rolle von KoBe ETH+ würde die EFK zudem die Steuerung und Zielerreichung mit Schlüsselkennzahlen begrüßen.

Grundsätzlich bestehen innerhalb des ETH-Bereichs gute Voraussetzungen für eine gemeinsame IT-Architektur der Einkaufssysteme, da alle Institutionen – zwar autonom – mit dem gleichen IT-System arbeiten. Eine durchlässigere Anwendung würde aufwendige händische Auswertungen überflüssig machen und die Möglichkeit bieten, den Bedarfsträgern bereichsübergreifende Kontrakte für Abrufe zur Verfügung zu stellen.

Audit des achats

Domaine des EPF

L'essentiel en bref

Le domaine des EPF, avec ses deux écoles polytechniques et ses quatre établissements de recherche, achète selon ses propres indications chaque année des biens et des services pour un montant d'environ 1 milliard de francs (y c. acquisition et gestion immobilières et achats destinés aux bibliothèques). L'autonomie de ces six établissements fédéraux de droit public dotés de leur propre personnalité juridique constitue un défi pour les procédures d'achat communes. C'est à leur initiative qu'a été créé en 2003 KoBe ETH+ (Coordination des achats dans le domaine des EPF et dans des organisations partenaires retenues) pour servir d'interface. Le volume des acquisitions de marchandises sur lequel KoBe ETH+ peut exercer une influence s'élève chaque année à environ 150 millions de francs.

L'audit du Contrôle fédéral des finances (CDF) a porté sur la coopération en matière d'achats stratégiques dans le domaine des EPF, et plus précisément sur le rôle de KoBe ETH+. Le CDF a identifié des possibilités d'amélioration.

Il faut aspirer à une coopération accrue et transversale dans le domaine des achats

KoBe ETH+ est responsable de la coordination stratégique des achats relevant de son initiative (p. ex. le regroupement de certains biens et services ou la conclusion d'accords sur les conditions avec les fournisseurs importants). Toutes les activités de KoBe ETH+ sont effectuées sur une base volontaire. Ainsi, les institutions du domaine des EPF ne sont pas tenues de participer à une procédure d'acquisition. Cette spécificité complique le travail de KoBe ETH+ et donc, la mise en œuvre d'un plan contraignant de gestion des fournisseurs.

Le CDF estime que la position de KoBe ETH+ doit être renforcée, en fixant notamment des objectifs stratégiques annuels. Un objectif important serait, par exemple, de mettre en œuvre un plan de gestion des fournisseurs soutenu par toutes les institutions. Le CDF juge que l'autonomie de ces dernières ne fait pas obstacle à une coopération plus contraignante.

L'acquisition de biens et de services standardisés offre des possibilités de regroupement et d'optimisation des achats

Sur la base de la liste des 500 plus grands fournisseurs, KoBe ETH+ négocie les prix et les conditions de livraison avec les fournisseurs les plus importants pour l'ensemble du domaine des EPF et pour l'Université de Zurich, représentée par KoBe ETH+. De manière générale, le CDF est favorable à cette initiative, qui permet de réaliser des économies en négociant les conditions collectivement pour tout le domaine des EPF. KoBe ETH+ contribue ainsi significativement à la réduction des coûts d'acquisition. Toutefois, les services demandeurs sont libres de s'approvisionner ou non auprès de ces fournisseurs. Il n'existe donc aucune garantie que les services d'achat se tournent vers ces derniers pour combler leurs besoins ou que les fournisseurs appliquent les conditions convenues avec KoBe ETH+.

Les valeurs seuils en deçà desquelles l'achat de biens et de services en petites quantités peut être effectué sans la participation des services d'achat ou sans enregistrement dans

un système d'acquisition différent selon les institutions du domaine des EPF. Ainsi, le risque existe que les institutions fassent individuellement auprès de ces fournisseurs des achats dépassant les seuils de l'OMC.

Le CDF estime que, pour des raisons économiques et liées au droit des marchés publics, les accords sur les conditions devraient être transposés dans des contrats-cadres et que les commandes devraient être automatisées autant que possible à l'aide de systèmes d'achat appropriés. Ces mesures exigeraient toutefois une planification fiable des besoins, notamment dans les domaines de la recherche et de l'enseignement.

Gestion des acquisitions à l'aide de chiffres-clés et recours à des systèmes informatiques intégrés

Le CDF estime que le rapport sur les 500 principaux fournisseurs est une initiative judicieuse. Complété par un classement des 10 ou 20 fournisseurs majeurs de chaque institution, il constitue une base précieuse pour la gestion stratégique des fournisseurs. Parallèlement au renforcement du rôle de KoBe ETH+, le CDF accueillerait également favorablement la mise en place d'une gestion et d'objectifs s'appuyant sur des chiffres-clés.

En principe, il existe de bonnes conditions préalables à une architecture informatique commune pour les systèmes d'achat au sein du domaine des EPF, car toutes les institutions – bien qu'autonomes – travaillent avec le même système informatique. Une plus grande perméabilité rendrait ainsi superflu le recours à des évaluations manuelles fastidieuses et permettrait de mettre à disposition des services demandeurs des contrats transversaux pour les commandes interinstitutionnelles.

Texte original en allemand

Verifica del settore degli acquisti

Settore dei PF

L'essenziale in breve

Secondo le proprie indicazioni il settore dei PF, composto dai due politecnici federali e dai quattro istituti di ricerca, acquista ogni anno beni e prestazioni di servizi (compreso l'acquisto e la gestione di immobili nonché gli acquisti delle biblioteche) per circa un miliardo di franchi. L'autonomia dei sei istituti quali enti di diritto pubblico della Confederazione con personalità giuridica propria costituisce una sfida per gli acquisti in comune. A seguito di una loro proposta, nel 2003 è stata istituita l'iniziativa KoBe ETH+ (acquisti coordinati nel settore dei PF e in organizzazioni partner selezionate) quale anello di congiunzione. Il volume di acquisti di beni sui cui KoBe ETH+ può influire si aggira attorno a 150 milioni di franchi all'anno.

La verifica del Controllo federale delle finanze (CDF) si è incentrata sulla collaborazione nel settore degli acquisti strategici in seno al settore dei PF, con particolare attenzione al ruolo dell'iniziativa KoBe ETH+. Il CDF ha constatato l'esistenza di potenziale di miglioramento.

Si deve puntare a una maggiore cooperazione intersettoriale in materia di acquisti

KoBe ETH+ è responsabile per il coordinamento strategico degli acquisti delle sue iniziative (ad es. raggruppare beni e prestazioni determinate o convenire condizioni con fornitori importanti). Le attività di KoBe ETH+ si svolgono sempre su base volontaria. Per gli istituti del settore dei PF non esiste alcun obbligo di partecipare a un'iniziativa in ambito di acquisti. L'aspetto volontario complica il lavoro di KoBe ETH+ e in definitiva anche l'attuazione di un piano vincolante di gestione dei fornitori.

Secondo l'avviso del CDF la posizione di KoBe ETH+ deve essere rafforzata e gestita tramite obiettivi annuali e strategici. Uno degli obiettivi importanti, ad esempio, sarebbe quello di attuare un piano di gestione dei fornitori supportato da tutti gli istituti. Il CDF è dell'avviso che l'autonomia degli istituti non pregiudichi una collaborazione più vincolante.

Nell'ambito dell'acquisto di beni e prestazioni standardizzati sussiste potenziale per raggruppare e ottimizzare gli acquisti

In base all'elenco dei 500 principali fornitori, KoBe ETH+ negozia con i fornitori più importanti le condizioni riguardanti il prezzo e la consegna per l'intero settore dei PF e per l'Università di Zurigo, rappresentata in KoBe ETH+. In linea di principio il CDF è favorevole all'iniziativa volta a ottenere risparmi sui costi tramite la negoziazione di condizioni per l'intero settore dei PF. In questo modo KoBe ETH+ fornisce un importante contributo alla riduzione dei costi in ambito di acquisti. Tuttavia, gli utenti possono scegliere liberamente se acquistare presso tali fornitori. Pertanto non vi è la certezza che le unità acquirenti ordinino quanto loro serve presso questi ultimi o che essi applichino le condizioni convenute.

I diversi istituti del settore dei PF prevedono valori soglia differenti al di sotto dei quali possono effettuare acquisti di quantità trascurabili di beni o prestazioni di servizi di piccola

entità senza dover ricorrere al servizio degli acquisti e senza registrazione in un sistema degli acquisti. Sussiste così il rischio che singoli istituti effettuino presso questi fornitori acquisti che superano il valore soglia previsto nell'accordo OMC.

Il CDF è dell'avviso che per motivi economici e inerenti al diritto in materia di acquisti pubblici gli accordi sulle condizioni debbano essere trasposti in contratti quadro e che le commesse debbano essere per quanto possibile automatizzate mediante sistemi di acquisto adeguati. Questo implica però una pianificazione attendibile del fabbisogno, soprattutto nella ricerca e nell'insegnamento.

Gestione tramite indicatori chiave e lavoro con sistemi IT integrati

Il CDF ritiene che il rapporto sui 500 migliori fornitori sia un'iniziativa ragionevole. Se completato con una graduatoria dei 10 o 20 principali fornitori per i singoli istituti, esso costituisce una base preziosa per una gestione strategica dei fornitori. Unitamente al rafforzamento del ruolo di KoBe ETH+, il CDF vedrebbe inoltre con favore l'utilizzo di indicatori chiave per la gestione e il conseguimento degli obiettivi.

In linea di principio nel settore dei PF vi sono buoni presupposti per un'architettura IT comune dei sistemi di acquisto, dato che tutti gli istituti – anche se in maniera autonoma – lavorano con lo stesso sistema IT. Un'applicazione più permeabile renderebbe superflue le complesse valutazioni manuali e offrirebbe la possibilità di mettere a disposizione degli utenti contratti intersettoriali per le commesse.

Testo originale in tedesco

Public procurement audit

ETH domain

Key facts

According to its own account, the ETH domain with both Institutes of Technology and the four research institutions purchases goods and services to the value of approximately CHF 1 billion each year (including property procurement and management and library acquisitions). The six institutions' autonomy as public federal institutions with their own legal identities is a challenge for common procurements. On its initiative, KoBe ETH+ (coordinated procurement in the ETH domain and selected partner organisations) was created as a link in 2003. The purchasing volumes which can be influenced by KoBe ETH+ amount to around CHF 150 million per year.

The main focus of the Swiss Federal Audit Office's (SFAO) audit was the cooperation in strategic procurement within the ETH with an emphasis on the role of KoBe ETH+. The SFAO sees room for improvement.

Enhanced trans-sectorial cooperation in procurement is desirable

KoBe ETH+ is responsible for the strategic procurement coordination of its initiatives (e.g. bundling of selected goods and services and agreement of conditions with important suppliers). All of KoBe ETH+'s activities are conducted on a voluntary basis. The institutions of the ETH domain are under no obligation to participate in a procurement initiative. This voluntary participation complicates the work of KoBe ETH+ and, in turn, the implementation of a binding supplier management concept.

The SFAO believes that KoBe ETH+'s position must be strengthened and run according to annual and strategic targets. One important objective would be to implement a supplier management concept for all institutions, for example. The SFAO believes that the institutions' autonomy does not prevent a more binding cooperation.

The procurement of standardised goods and services offers potential for bundling and procurement optimisation

Using the list of the top 500 suppliers, KoBe ETH+ negotiates price and delivery terms with the most important suppliers for the entire ETH domain and the University of Zurich, which is represented in KoBe ETH+. In principle, the SFAO welcomes the initiative to achieve cost savings by negotiating conditions for the entire ETH domain. By doing so, KoBe ETH+ is making a significant contribution to reducing procurement costs. However, the users are free to choose whether they purchase from these suppliers. This means there is no guarantee that the purchasing units order what they require from these suppliers or that the suppliers pass on the agreed conditions.

The institutions of the ETH domain have different thresholds under which purchases of goods in small quantities and smaller services can be processed without involving procurement or without registration in a procurement system. There is therefore the risk

that certain institutions make procurements with these suppliers which exceed the WTO threshold.

The SFAO believes that the conditions agreements should be transferred to framework agreements for procurement law and economic reasons. It also believes that order activations should be automated as much as possible with suitable procurement systems. However, this requires reliable planning of requirements, particularly in research and teaching.

Managing with key figures and working with integrated IT systems

The SFAO considers reporting the top 500 suppliers to be a sensible initiative. Supplemented with an institution-specific ranking of the top 10 and top 20 suppliers, the report represents a valuable basis for strategic supplier management. In line with strengthening KoBe ETH+'s role, the SFAO would also welcome management and achievement of objectives with key figures.

In principle, good conditions exist within the ETH domain for a common IT architecture for the procurement systems as all institutions work with the same IT system, albeit autonomously. A more permeable application would render complicated manual evaluations superfluous and offer the opportunity to make trans-sectorial contacts for order activations available to the users.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Generelle Stellungnahme ETH-Rat

Auch der ETH-Rat als strategisches Führungs- und Aufsichtsorgan des ETH-Bereichs begrüsst den grossen Einsatz der KoBeETH+ im Sinne einer strategischen Beschaffungskoordination im ETH-Bereich.

Der ETH-Rat hat die Beschaffungskoordination in den letzten Jahren regelmässig im Rahmen seiner Koordinationsfunktion (vgl. namentlich Art. 13 Abs. 3 Geschäftsordnung ETH-Rat) unter anderem an Bereichssitzungen mit den Institutionen des ETH-Bereichs thematisiert. Aus Governance-Sicht ist festzuhalten, dass eine Verpflichtung der Institutionen des ETH-Bereichs zur Teilnahme an der Einkaufsinitiative, an welcher im Übrigen eine Universität ausserhalb des ETH-Bereichs beteiligt ist, nicht möglich ist. Trotzdem erscheint es als wichtig, der KoBeETH+ im von der EFK genannten Sinne «den Rücken zu stärken». Der von der EFK verwendete Begriff der «Federführung» in den vier Empfehlungen ist in der Weise zu präzisieren, als die ETH Zürich eine Koordinationsfunktion übernimmt.

Generelle Stellungnahme ETH-Bereich

KoBe ETH+ wurde aufgrund einer gemeinsamen Initiative der Institutionen des ETH-Bereichs und der Universität Zürich im Jahre 2003 gegründet. Die Zusammenarbeit der Institutionen bei KoBe ETH+ ist grundsätzlich freiwillig, da die Institutionen des ETH-Bereichs und der Universität Zürich eigene Rechtspersönlichkeiten sind und somit autonom handeln. Trotz dieser freiwilligen Teilnahme bei KoBe ETH+ funktioniert diese Initiative nach Einschätzung der Institutionen sehr gut und hat in den letzten Jahren insgesamt zu einem jährlichen Einsparungserfolg von über CHF 2 Mio. geführt. Neben diesen strategischen und operativen Erfolgen pflegt KoBe ETH+ den regelmässigen Informationsaustausch bei den Beschaffenden in den beteiligten Institutionen, beispielsweise im Rahmen einer jährlichen Informationsveranstaltung. Zudem werden mit allen Beteiligten der Institutionen Strategieanalysen vorbereitet und umgesetzt (z.B. für wissenschaftliche Grossgeräte, Versicherungen).

Die Institutionen des ETH-Bereichs und der Universität werden die Governance von KoBe ETH+ durch ein übergeordnetes Governance Organ stärken.

Das bestehende Lieferantenmanagement-Konzept wird überprüft und bei Bedarf mit zusätzlichen Warengruppen ergänzt. Wo dies möglich und sinnvoll ist, werden Warengruppen durch KoBe ETH+ bearbeitet und gemeinsam Beschaffungskonditionen ausgehandelt oder Rahmenverträge ausgearbeitet. Die Verantwortung für die Einhaltung der WTO Richtlinien und Schwellenwerten und der BöB/VöB Bestimmungen liegt dabei immer bei der beschaffenden Institution.

Rahmenverträge werden bereits heute und auch in der Zukunft eingesetzt werden. Allerdings sind Konditionenvereinbarungen aus der Sicht von KoBe ETH+ in vielen Bereichen der Beschaffung im Umfeld einer Universität das effizientere Instrument, da die Beschaffungsplanung im Hochschulumfeld nicht vergleichbar ist mit derjenigen anderer öffentlicher Organisationen oder der Privatwirtschaft.

Der mögliche Einsatz elektronischer Einkaufssysteme (Beschaffungsplattformen) im Rahmen von KoBe ETH+ wird zurzeit geprüft. Es besteht allerdings derzeit keine einheitliche IT-Grundlage für harmonisierte Einkaufssysteme. Trotz dieser unterschiedlichen eProcurement Ansätze können Einkaufsdaten im ETH-Bereich analysiert und konsolidiert werden. Bestrebungen, die entsprechenden IT-Systeme des Bundes zu nutzen, scheiterten unter anderem an der Komplexität des Zugriffs auf das Netzwerk des Bundes und den damit verbundenen Kosten.

Beschaffungen in Zusammenarbeit mit dem Bund sind teilweise geprägt durch Konditionenzuschläge, die die Teilnahme an solchen Beschaffungsvereinbarungen für den ETH-Bereich unattraktiv machen. Als Beispiele seien genannt: bei Flugreisen haben die Institutionen des ETH-Bereichs gegenüber dem Bund einen Bearbeitungsaufwand zu bezahlen; bei Büromöbelbezug muss ein Aufschlag bezahlt werden; die gemeinsame Beschaffung mit dem Bund von Multifunktionsgeräten ist nicht mehr möglich.

Die EFK unterschätzt die Planbarkeit der Beschaffungen der Institutionen und die Verschiedenartigkeit der Institutionen des ETH-Bereichs. Die Breite und Komplexität der Beschaffungsgegenstände einer Hochschule oder einer Forschungsanstalt können nicht mit Bundesämtern oder der Privatwirtschaft verglichen werden.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Der ETH-Bereich mit den beiden Technischen Hochschulen und den vier Forschungsanstalten beschafft pro Jahr nach eigenen Angaben für rund 1 Milliarde Franken Güter und Dienstleistungen (inkl. Immobilienbeschaffung und -bewirtschaftung und Beschaffungen der Bibliotheken) ein. Das von KoBe ETH+ beeinflussbare Einkaufsvolumen für Güter beläuft sich auf rund 150 Millionen Franken pro Jahr. Die Autonomie der Institutionen als öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit, ist für gemeinsame Beschaffungen herausfordernd. Auf Initiative der Institutionen des ETH-Bereichs wurde die KoBe ETH+ (Koordinierte Beschaffung im ETH-Bereich und ausgewählten Partnerorganisationen) im Jahr 2003 als Bindeglied ins Leben gerufen. KoBe ETH+ ist nach eigenen Angaben «für die strategische Beschaffungsplanung und deren Koordination zuständig. Die einzelnen Beschaffungs- und Verhandlungsbedürfnisse der Institutionen werden aufgenommen, Verhandlungsschwerpunkte festgelegt, Kostensenkungspotentiale und weitere Optimierungen im Beschaffungsbereich erkannt und ausgeschöpft. Der Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Institutionen findet regelmässig statt.»¹

Ziel von KoBe ETH+ ist es:

- Die Beschaffung im Hochschul- und Forschungsumfeld zu professionalisieren,
- gemeinsame Synergien zu nutzen,
- einen Informations- und Erfahrungsaustausch innerhalb der Institutionen zu fördern,
- die Konditionen zu optimieren,
- gleiche Konditionen für alle KoBe ETH+ Mitglieder zu schaffen,

ohne dabei die Autonomie der einzelnen Institutionen zu verletzen. Der ETH-Bereich untersteht dem Bundesgesetz und der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die Prüfung fokussiert auf die Zusammenarbeit im strategischen Beschaffungswesen innerhalb des ETH-Bereichs mit Fokus auf die KoBe ETH+. Nicht in die Prüfung einbezogen wurde die Universität Zürich als bereichs-externe Partnerorganisation in der KoBe ETH+. Für die Beurteilung hat die EFK die folgenden Prüfungsschwerpunkte festgelegt:

1. Ermöglicht die heutige Aufstellung der KoBe ETH+ den teilnehmenden Organisationen die erwarteten Optimierungspotenziale?
2. Werden Bündelungs- und Kostensenkungspotenziale erkannt und umgesetzt?
3. Ist der Einkauf für zukünftige Herausforderungen ausgelegt und werden die Einkaufssysteme des ETH-Bereichs effizient genutzt?

¹ <http://archiveweb.epfl.ch/kobe-eth.epfl.ch/page-31671-de.html> (Stand 21.03.2018)

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Markus Wüst, Revisionsleiter, und Katrin Windolf, Revisionsexpertin, im Zeitraum vom 3. Juli bis 30. September 2017 durchgeführt. Während der Prüfung standen Mitarbeitende des gesamten ETH-Bereichs als Interviewpartner zur Verfügung. Alle Ergebnisse basieren auf Interviews sowie auf der Auswertung ausgewählter Dokumente.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die Geprüften haben der EFK die Auskünfte zuvorkommend und kompetent erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen den Prüfenden uneingeschränkt zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 11. Juni 2018 in Zürich statt. Teilgenommen haben von Seiten der ETH Zürich der Vizepräsident Finanzen & Controlling, der Abteilungsleiter Finanzdienstleistungen und der Sektionsleiter Einkaufskoordination. Von Seiten PSI der Leiter Finanzen und Dienste, seitens Empa die Leiterin Finanzen, Controlling und Einkauf und der Leiter Einkauf. Die EFK war vertreten durch den Federführenden und die Prüfungsexpertin.

Aufgrund einer Terminüberschneidung konnte die EPFL nicht an der Besprechung teilnehmen, die Forschungsanstalten EAWAG und WSL wurden durch die Anwesenden vertreten.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Einkaufskoordination im ETH-Bereich

KoBe ETH+ entstand 2003 aus dem Projekt «New Generation Procurement im ETH-Bereich». Die Initiative setzt sich aus den Institutionen des ETH-Bereichs sowie der Universität Zürich zusammen. Die ETH Zürich stellt ihr für ihre Tätigkeiten rund 110 000 Franken Jahresbudget zur Verfügung. Der gesamte ETH-Bereich beteiligt sich somit an koordinierten Beschaffungsaktivitäten. Allerdings hat diese Zusammenarbeit aufgrund der rechtlichen und faktischen Autonomie sowie der je eigenen Rechtspersönlichkeit der Institutionen ihre Grenzen.

2.1 Eine verbindlichere Zusammenarbeit des ETH-Bereichs im Einkauf sollte angestrebt werden

KoBe ETH+ verfügt über ein Leitbild und eine Strategie mit einer Roadmap der Jahre 2016–2018. Enthalten sind die sechs wichtigsten Punkte der künftigen Entwicklung in der Beschaffung. Ziel ist es, die Beschaffungen der sechs Institutionen ETH Zürich, EPF Lausanne, PSI, Empa, WSL und der EAWAG sowie der Universität Zürich durch bessere Koordination und Zusammenarbeit zu professionalisieren.

Die unterschiedliche Ausrichtung, Grösse und eigene Rechtspersönlichkeit der Institutionen im ETH-Bereich führt zu jeweils differenzierten Institutionsstrategien. Diese Strategien können von KoBe ETH+ als Grundlage genommen werden.

KoBe ETH+ ist für die strategische Beschaffungsplanung ihrer Initiativen zuständig. Geführt wird sie durch das «Fokusteam Beschaffung». Dieses setzt sich zusammen aus jeweils einem Vertreter des Einkaufs der beiden Technischen Hochschulen, des PSI, der Empa sowie der Universität Zürich. Der Leiter des Steuerungsgremiums ist zudem für einen Teil des Einkaufs an der ETH Zürich zuständig. Das «Fokusteam Beschaffung» trifft sich einmal im Jahr für ein zweitägiges Meeting. Die Strategie und die Jahresplanung der Initiativen werden festgelegt. An fünf weiteren Treffen im Jahr bespricht das Gremium die Detailplanung sowie deren Fortschritt. Als Grundlage für die Strategie und die Jahresplanung dient das einmal im Jahr erhobene Reporting «Kreditorenanalyse – Die TOP 500». Dieses Reporting erfasst die 500 umsatzstärksten Lieferanten im ETH-Bereich und der Universität Zürich.

Alle Aktivitäten von KoBe ETH+ erfolgen stets nach dem Grundsatz der Freiwilligkeit. Es gibt keine Pflicht zur Teilnahme an einer Einkaufsinitiative. Die Beteiligung und Akzeptanz der Strategie und Jahresplanung von KoBe ETH+ nehmen die Institutionen nur implizit durch ihre Beteiligung an den Meetings an. Eine explizite schriftliche und bindende Bestätigung zum Aktionsplan besteht nicht.

Der Informationsaustausch aller Initiativen findet auf einer elektronischen Kollaborationsplattform statt. Die EFK stellt fest, dass die Qualität der Ablage, insbesondere bezüglich der Informationen zu den Lieferanten, stark variiert.

Beurteilung

Der ETH-Bereich hat nach Ansicht der EFK mit der KoBe ETH+ grundsätzlich ein gutes Gefäss für eine institutionenübergreifende Zusammenarbeit im Einkauf geschaffen. Allerdings werden die Ziele von KoBe ETH+ bzw. die Wege zur Zielerreichung von den Beteiligten nicht konsequent genug umgesetzt. Die aus den individuellen Geschäftsstrategien der Institutionen abgeleiteten gemeinsamen Einkaufsziele der KoBe ETH+ werden beispielsweise nicht systematisch in die Einkaufsziele der Forschungsanstalten zurückgeführt.

Der Grundsatz der Freiwilligkeit der Institutionen, sich an Einkaufsinitiativen zu beteiligen, macht die Arbeit des «Fokusteams Beschaffung» schwierig. Jede Institution hat unterschiedliche Beschaffungsbedürfnisse bzw. Auftragsgrössen mit unterschiedlicher Komplexität.

Die Institutionen erkennen aber das Potenzial zur Standardisierung und zur Bündelung von Bedarfen. Zurzeit bestehen Aktivitäten, dieses Potenzial besser zu nutzen. Die bestehende Einkaufspraxis wird laufend hinterfragt und bei Bedarf angepasst. Nach Einschätzung der EFK reichen diese Bemühungen aktuell noch nicht aus. Die strategischen Zielsetzungen sind auf freiwilliger Basis kaum erreichbar. Der Abstimmungsbedarf innerhalb von KoBe ETH+ ist aufgrund der vielen Stakeholder aufwendig. Kommt es zu einem gemeinsamen Resultat, ist dieses für die Institutionen nicht bindend.

Eine Erhöhung der Verbindlichkeit unter den Institutionen setzt nach Ansicht der EFK eine Stärkung der (hierarchischen) Stellung von KoBe ETH+ voraus und eine Unterstützung der Initiativen durch das oberste Management der Institutionen. Im Rahmen eines Anschubprojekts – oder dauerhaft – könnte ein bereichsübergreifender Steuerungsausschuss die KoBe ETH+ stärken und über Jahres- und Strategieziele geführt werden (siehe auch Kapitel 4.1). Ein weiterer Erfolgsfaktor ist die bessere Einbindung der Einkaufsorganisation der EPFL, bspw. indem die Leitung des Gremiums rotierend von einer der Technischen Hochschulen übernommen würde oder eine übergreifende Implementierung von Lead Buyer.

Die Mitarbeitenden der Einkaufsabteilungen schätzen den Erfahrungsaustausch und den Kontakt mit KoBe ETH+. Sie profitieren hiervon. Die Kommunikation über eine Kollaborationsplattform hat nach Ansicht der Beteiligten den Informationsaustausch deutlich verbessert. Die Dokumente auf der elektronischen Ablage sind derzeit aber noch nicht einheitlich. Für die Plattformnutzung sind deshalb klare Vorgaben zur Datenablage und Datenqualität notwendig.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem ETH-Bereich unter der Federführung der ETH Zürich, mit geeigneten organisatorischen Massnahmen die Effizienz und Effektivität von KoBe ETH+ weiter zu stärken.

Stellungnahme des Geprüften

Der Grundsatz der Freiwilligkeit entspricht den gesetzlichen Grundlagen des ETH-Bereichs. Dieser Grundsatz hat sich aus Sicht der Trägerinstitutionen von KoBe ETH+ bewährt (seit 2010 über CHF 2 Mio. jährlich wiederkehrenden Einkaufserfolg).

Die Institutionen des ETH-Bereichs werden ein übergeordnetes Steuerungsorgan von KoBe ETH+ wiedereinführen. Eine Rotation in der Leitung von KoBe ETH+ wird geprüft (allenfalls auch eine externe Besetzung der Leitung). Das Steuerungsorgan konstituiert sich bis Ende Q1 2019 und nimmt seine Tätigkeit danach auf.

KoBe ETH+ weist darauf hin, dass nicht alle Beschaffungen abgedeckt werden können. Beispielsweise werden im ETH-Bereich spezifisch konzipierte Forschungsanlagen (grosse Forschungsanlagen wie SwissFEL) für einzelne Institutionen oder stark institutionenspezifische Immobilien beschafft. Zudem beschaffen die Institutionen teilweise sehr spezifische Dienstleistungen für Forschungsprojekte, die eine zentrale Einkaufsstelle wie KoBe ETH+ nicht anbieten kann, da sie zwingend das Knowhow der Nutzer und Projektleiter erfordern.

KoBe ETH+ fokussiert sich auf Beschaffungsverhandlungen, die für alle Institutionen Mehrwert erzeugen und finanzielle Vorteile generieren.

Die Institutionen werden auch in Zukunft institutionsspezifische Beschaffungen ohne die Unterstützung der KoBe ETH+ durchführen. Es findet aber ein regelmässiger Informationsaustausch in den entsprechenden Erfahrungsaustausch-Gruppen von KoBe ETH+ statt. Somit wird auch immer wieder über Beschaffungserfahrungen und Herausforderungen bei Grossprojekten an der Jahresveranstaltung von KoBe ETH+ informiert.

Die Betreuung der elektronischen Ablage wurde neu geregelt. Diese wird bis im Q1 2019 aktualisiert sein.

2.2 Strategisches Lieferantenmanagement – Erfolgsfaktor für die Einkaufsoptimierung

Der Einsatz eines Lieferantenmanagement-Konzepts – auf Basis von Warengruppen – ist Teil der KoBe-ETH+-Strategie und hätte bis Ende 2017 umgesetzt werden sollen. Innerhalb von KoBe ETH+ kommt es immer wieder zu Initiativen bezüglich gemeinsamen Einkäufen – im Lead stehen hier meist die beiden Technischen Hochschulen. KoBe ETH+ verhandelt mit ausgewählten Top-500-Lieferanten Rabatte auf deren Listenpreise aus und stellt sie den Mitgliedern zur Verfügung.

Es liegen zudem vereinzelt Verhandlungsmandate zwischen den Forschungsanstalten und der ETH Zürich vor. Bei einzelnen Beschaffungen des ETH-Bereichs bestehen Vereinbarungen, bei denen eine Institution den Vertrag mit dem Lieferanten unterzeichnet und die Institutionen des ETH-Bereichs ihren Kostenanteil übernehmen.

KoBe ETH+ verfügt über sogenannte Erfahrungsgruppen, welche einen Erfahrungsaustausch innerhalb gewisser Warengruppen ermöglichen. Es gibt neben dem Einkauf bei Immobilien, Bibliotheken und der IT (diese werden ausserhalb von KoBe ETH+ geführt) derzeit drei Gruppen in den Bereichen Gerätebeschaffung, Versicherungen und Telefonie. Dieser Austausch wird regelmässig genutzt.

Die ETH Zürich selber verfügt über eine Beschaffungsstrategie mit einem Materialgruppenmanagement und verantwortlichen Lead Buyer. Sie verfügt über Steckbriefe für die einzelnen Materialgruppen sowie über ein Reporting mit den geplanten und erreichten Einsparungen. Die Einkaufsorganisation der EPFL konnte in den letzten Jahren ihr Beschaffungswesen ebenfalls neu strukturieren und vorteilhafte Konditionen mit Schlüssellieferanten abschliessen.

Beurteilung

Ein Lieferantenmanagement-Konzept nach Warengruppen birgt den Vorteil der Bündelungseffekte und der Konzentration des Einkaufswissens. Der Nachteil einer möglichen Distanz zwischen Bedarfsträger und Beschaffungsverantwortlichen ist bei der Umsetzung aber ebenfalls zu berücksichtigen. Das bei KoBe ETH+ verankerte Ziel, das Lieferantenmanagement zu stärken, ist noch nicht vollständig umgesetzt und könnte mit weiteren Warengruppen ergänzt werden.

Die EFK beurteilt sowohl das Materialgruppenmanagement der ETH Zürich mit seinen strategischen Vorgaben wie auch die strategischen Initiativen der EPFL grundsätzlich als zielführend. Nach Ansicht der EFK könnten die bereits getätigten Initiativen enger verwoben und auf den gesamten ETH-Bereich ausgedehnt werden. Damit ein solches Lieferantenmanagement-Konzept aber erfolgreich umgesetzt werden kann, sind insbesondere die nachfolgenden Punkte zu beachten:

- Die Führung des Konzepts ist auf Stufe KoBe ETH+ sicherzustellen und muss über die notwendigen Ressourcen verfügen.
- Das Konzept muss verbindlich sein und von allen Institutionen getragen werden. Dies ist auch deshalb von Relevanz, da den einzelnen Einkaufsverantwortlichen von den anderen Institutionen und den jeweils zuständigen Einkäufern Kompetenzen eingeräumt werden müssen.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem ETH-Bereich unter der Federführung der ETH Zürich, ein nach Warengruppen strukturiertes Lieferantenmanagement-Konzept für den ETH-Bereich zu erarbeiten und einzuführen.

Stellungnahme des Geprüften

Aufgrund der ERFA-Gruppen verfügt KoBe ETH+ seit mehreren Jahren über ein Warengruppenmanagement, welches grossen Mehrwert für alle beteiligten Institutionen generiert.

Gleichzeitig sieht das Konzept von KoBe ETH+ vor, dass die Lead Buyer der Warengruppen in den jeweiligen Institutionen ihre Bedürfnisse erarbeiten und diese dann ins Fokus-Team einbringen. Hier werden die jeweiligen Lieferanten aufgrund der Informationen aus allen Institutionen sowie der ABC-Analysen aus den Umsatz-Zahlen (Gesamtumsatz sowie Umsatz nach Institution) im Rahmen des Lieferantenmanagements definiert.

3 Bündelungs- und Kostensenkungspotenziale

Durch Einkaufskooperationen lassen sich Güter und Dienstleistungen bündeln. Zwischenhändlerkosten lassen sich reduzieren oder vermeiden. Die Verhandlungskraft gegenüber den Lieferanten wird stärker.

3.1 Konditionenvereinbarungen mit Lieferanten sind zu Rahmenverträgen weiterzuentwickeln

Die zwei technischen Hochschulen für Lehre und Forschung und die vier Forschungsanstalten mit thematisch unterschiedlichen Forschungsgebieten erfüllen unterschiedliche Aufträge und Ziele.

Entsprechend unabhängig und unterschiedlich sind die Beschaffungsorganisationen aufgestellt. Trotz der unterschiedlichen Aufstellung der einzelnen Einkaufsorganisationen im ETH-Bereich, decken sie – nebst den individuellen – alle wiederkehrend gleichartigen Bedarfe bei den gleichen Lieferanten ab.

Anhand der Top-500-Lieferantenliste handelt die KoBe ETH+ mit den wichtigsten und umsatzstärksten Lieferanten Preis- und Lieferkonditionen für den gesamten ETH-Bereich und für die in der KoBe ETH+ vertretene Universität Zürich aus. KoBe ETH+ leistet damit einen wesentlichen Beitrag zur Kostenreduktion im Einkauf.

Die reine Konditionenvereinbarung mit Lieferanten hat allerdings zwei wesentliche Nachteile. Einerseits besteht keine Gewähr, dass die einkaufenden Einheiten über diese Lieferanten ihre Bedarfe bestellen oder die Lieferanten die vereinbarten Konditionen weitergeben. Andererseits besteht die Gefahr, dass die Institutionen bei diesen Lieferanten über die WTO-Schwellenwerte hinaus beschaffen. Beide Risiken werden durch KoBe ETH+, insbesondere aus Ressourcengründen und aufgrund fehlender Auswertungsmöglichkeiten in den dezentralisierten Einkaufssystemen nicht aktiv überwacht. Letztendlich liegt aber die Verantwortung über die Einhaltung der gesetzlichen Schwellenwerte bei den einzelnen Institutionen.

Beurteilung

Die EFK begrüsst die Initiativen von KoBe ETH+, mit der Verhandlung von Konditionen für den gesamten ETH-Bereich Kosteneinsparungen zu erreichen. Sowohl aus Gründen der Prozesseffizienz und -sicherheit aber auch aus beschaffungsrechtlichen Gründen wäre, namentlich in den Bereichen der Lehre und Forschung, ein beschaffungskonformes Verfahren mit dem Abschluss von Rahmenverträgen vorzuziehen. Diese könnten allen einkaufenden Einheiten des ETH-Bereichs als Kontrakte für Abrufe zur Verfügung gestellt werden. Die technischen Restriktionen aufgrund der verschiedenen IT-Systeme stellen aktuell zwar ein Hindernis dar, dieses wäre aber mit gemeinsamen Anstrengungen überwindbar (siehe auch Kapitel 4.2).

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem ETH-Bereich unter der Federführung der ETH Zürich, mit geeigneten Massnahmen sicherzustellen, dass die Bedarfe für den Abschluss von Rahmenverträgen, vorab an standardisierten Gütern, verlässlich über den gesamten ETH-Bereich erfasst werden.

Stellungnahme des Geprüften

KoBe ETH+ hat bereits in der Vergangenheit für Warengruppen (wo aus Sicht KoBe ETH+ sinnvoll und möglich) Ausschreibungen durchgeführt und Rahmenvereinbarungen abgeschlossen (z.B. für Kopierpapier, für Gase, für IT-Software, für Strom usw.). Diese Praxis wird KoBe ETH+ auch in Zukunft weiterverfolgen.

Die Einhaltung des/der BÖB/VÖB bei Beschaffungen liegt in der Verantwortung der einzelnen Institutionen des ETH-Bereichs. Die Compliance muss daher mit institutionsinternen Weisungen und Prozessen (IKS, Governance) sichergestellt werden. Da es sich bei den Institutionen des ETH-Bereichs um autonome öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit handelt, gelten die WTO Schwellenwerte pro Institution und nicht für den gesamten ETH-Bereich.

Die Bedarfsplanung von Massenprodukten ist im universitären Umfeld nur auf der Basis von Zahlen aus der Vergangenheit möglich. Die Beschaffungsplanung und der Bedarf auf Ebene Professur oder Forschungsprojekt unterliegen im Rahmen der Forschungstätigkeit starken Schwankungen. Dies verunmöglicht eine genaue Bedarfsplanung für alle Institutionen (mit Ausnahme von Massenprodukten) und erschwert somit den Abschluss von Rahmenverträgen mit Bedarfszahlen.

Konditionenvereinbarungen sind nach Ansicht der Institutionen des ETH-Bereichs ein sehr effizientes und für das universitäre Umfeld gutes Instrument zur Kosteneinsparung. Bei Rahmenverträgen kann hingegen nicht KoBe ETH+ Vertragspartner sein, sondern nur die einzelne Institution. Zudem muss bei einem Rahmenvertrag der Bedarf vorgängig geklärt sein, was – wie oben ausgeführt – für viele Beschaffungen im universitären Umfeld sehr schwierig bis unmöglich ist.

3.2 Kleinmengenbeschaffungen werden nicht über den Einkauf abgewickelt

KoBe ETH+ verfolgt u. a. das Ziel von Einkaufsbündelungen im ETH-Bereich. Oftmals betreffen diese zu bündelnden Güter Verbrauchsmaterial, das häufig in Kleinmengen beschafft wird. Der ETH-Bereich beschafft jährlich ein grosses Volumen solcher Materialien. Das Volumen belief sich beispielsweise 2017 bei der ETH Zürich auf rund 90 Millionen Franken.

Alle Institutionen des ETH-Bereichs verfügen über einen eigenen Grenzwert unter dem die Beschaffung von geringfügigen Mengen an Gütern oder kleineren Dienstleistungen ohne Einbezug des Einkaufs abgewickelt werden können. Die Bestellung erfolgt somit durch den jeweiligen Bedarfsträger direkt beim Lieferanten. Ähnlich wie beim Abschluss von Konditionen mit Lieferanten (siehe auch Kapitel 3.1) hat dieses Vorgehen Vor- und Nachteile. So ist der Einkauf durch den Bedarfsträger eine pragmatische Lösung, denn er kann selber entscheiden, welches Produkt er beschaffen will oder welcher Dienstleister seinen Anforderungen am ehesten entspricht. Nachteilig ist dieses Vorgehen allerdings in Bezug auf die Prozesseffizienz, die Prozesssicherheit oder die Bemühungen, Leistungen zu bündeln.

Einzelne Institutionen, wie die ETH Zürich, die EPFL oder das PSI, versuchen über vereinfachte Bestellwege, z. B. mit Kataloganbindungen, diese Nachteile zu eliminieren. Die Bestellung über Kataloge ist jedoch zumeist nicht verpflichtend. Die Anzahl der angebotenen Lieferanten wird nicht begrenzt. Die übrigen Forschungsanstalten verfügen nicht

über solche Möglichkeiten. Derzeit besteht auch nicht die Möglichkeit, auf die Kataloge anderer Institutionen zugreifen zu können.

Beurteilung

Nach Ansicht der EFK könnten auch Kleinmengen unter den jeweiligen Grenzwerten effizienter beschafft werden. Für Kleinmengenabrufe kommen in vielen Unternehmen Kataloganbindungen zum Einsatz. Der ETH-Bereich könnte diese mit dem aktuellen Einkaufssystem abwickeln oder über andere dafür geeignete Applikationen. Die Sortimentsstruktur und die angebotenen Katalogsysteme sollten dabei zentral (etwa durch die KoBe ETH+) geführt werden.

Die möglichst automatisierte Abwicklung von Kleinbestellungen hat den Vorteil, dass diese dezentral durch die jeweiligen Bedarfsträger geschehen kann und damit kaum Einkaufsressourcen bindet. Ein weiterer Vorteil ist die Nachvollziehbarkeit der Einkaufsabwicklung und die Transparenz, bspw. in Bezug auf die beschafften Mengen pro Lieferant.

Die Gestaltung des in elektronischen Katalogen angebotenen Sortiments ist durch den Einkäufer in enger Abstimmung mit den Verbrauchern zu bestimmen. Ideale Warengruppen für eine automatisierte Bestellabwicklung sind Standardgüter wie Büromaterial, Verbrauchs- und Labormaterial, Bücher oder standardisierte Dienstleistungen.

Empfehlung 4 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem ETH-Bereich unter der Federführung der ETH Zürich, den Bedarfsträgern des ETH-Bereichs geeignete Einkaufssysteme für den Abruf von Kleinmengen an Gütern und Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen.

Stellungnahme des Geprüften

Eine gemeinsame IT-Lösung für die Institutionen des ETH-Bereichs ist weder zeitnah noch kostengünstig umsetzbar. Mögliche Synergien bei der Beschaffung zwischen den Institutionen können nicht eine komplette technische (und organisatorische) Reorganisation finanzieren oder rechtfertigen. Nutzen und Kosten sind schwer abschätzbar.

Zudem bestehen bei den Institutionen drei unterschiedliche SAP Landschaften auf unterschiedlichen Releases. Es kommen verschiedene Module und Ausprägungen im Customizing zur Anwendung, die Organisationsstrukturen und Portale unterscheiden sich ebenfalls. Trotz dieser unterschiedlichen eProcurement Systeme können Einkaufsdaten auf Ebene ETH-Bereich analysiert und konsolidiert werden und als Grundlage für Verhandlungen mit Lieferanten dienen.

Die ETH Zürich und die EPFL sind bei der Implementierung einer neuen SAP Generation bzw. einer neuen zentralen Einkaufs- und Lagerverwaltungsplattform in ihrer gesamten Organisation bereits sehr weit fortgeschritten. Die EPFL-Plattform deckt alle Einkaufsprozesse ab, von Online-Katalogen (Hosted oder Punch-Out) bis hin zu freien Bestellungen und ist an SAP für alle Buchhaltungs-, Anlagen- und Bestandsdaten angebunden.

KoBe ETH+ wird die Möglichkeit einer einheitlichen Katalogplattform prüfen.

4 Reporting und Einkaufssysteme

Durchgängige Einkaufssysteme bilden die Grundlage für effiziente Beschaffungsprozesse, für ein aktives Lieferantenmanagement und für Transparenz. Hinzu kommt, dass automatisierte Prozesse eine erhöhte Ordnungs- und Rechtssicherheit bieten. Gerade für den dezentral organisierten ETH-Bereich wäre ein durchgängiges Einkaufssystem von Bedeutung.

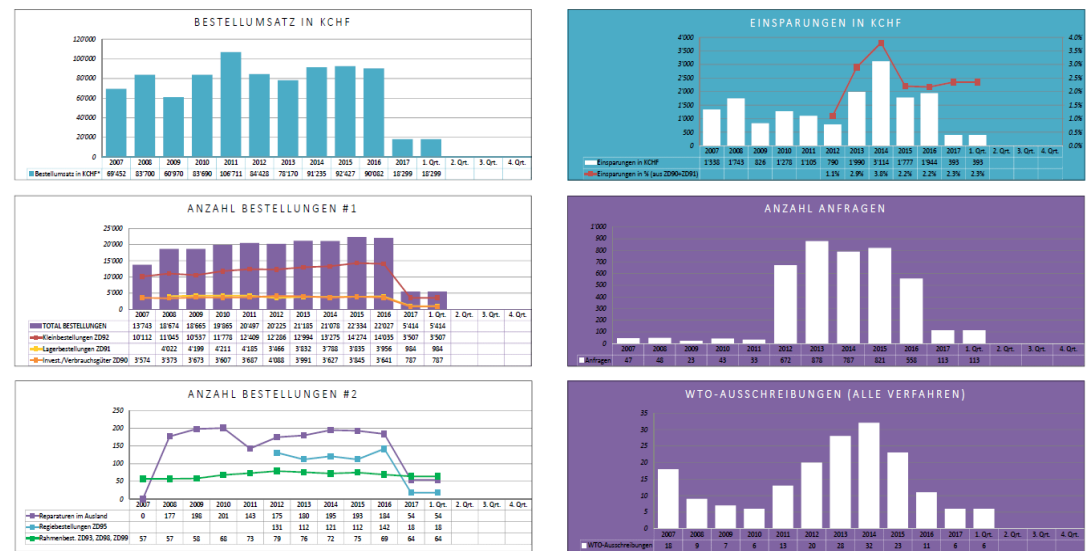
4.1 Gemeinsame Schlüsselkennzahlen zur Steuerung des Einkaufs fehlen

Basis für die Zusammenarbeit innerhalb KoBe ETH+ ist die einmal pro Jahr erstellte Liste der der Top-500-Lieferanten. Diese wird in einem aufwendigen Verfahren «händisch» durch die Mitglieder des Fokusteams Beschaffung erstellt. Einer der Gründe für den erheblichen Aufwand zur Generierung des Reportings sind die unterschiedlichen Einkaufssysteme und damit auch die unterschiedlichen Lieferantenstammdaten.

Weitere Schlüsselkennzahlen des Einkaufs, etwa Einkaufsvolumen pro Einkäufer, Einkaufsvolumen zu Kreditorenvolumen oder realisierte Einsparungen im Einkauf, fehlen. Ebenfalls werden das Bypassing- und das Kleinmengenvolumen nicht überwacht. Im Rahmen der Prüfung konnte die EFK feststellen, dass im PSI ein praxistaugliches Kennzahlenset im Einsatz steht.

Das PSI hat ein eigenes Kennzahlenset entwickelt

Der Verantwortliche für das Beschaffungswesen PSI erstellt quartalsweise ein Cockpit «Materialwirtschaft» für seinen Zuständigkeitsbereich. Dieses Cockpit weist zehn Kennzahlen in einfacher grafischer Darstellung seit 2007 aus (Auszug siehe unten). Diese Steuerinformationen sind wertvoll für die Strategieentwicklung des Einkaufs und zum Aufdecken von Handlungsfeldern. Die Kennzahl Bypassing-Volumen fehlt allerdings.



Beurteilung

Die EFK beurteilt das Top-500-Lieferanten-Reporting als eine sinnvolle Initiative. Ergänzt mit einem auf die Institutionen bezogenen Ranking der jeweiligen Top-10- oder Top-20-Lieferanten stellt der Report eine wertvolle Grundlage für ein strategisches Lieferantenmanagement dar.

Einhergehend mit einer Stärkung der Rolle von KoBe ETH+ würde es die EFK begrüßen, wenn die Steuerung und Zielerreichung mit Schlüsselkennzahlen hinterlegt würde. Als Beispiel könnte das im PSI im Einkauf erhobene Kennzahlenset dienen.

4.2 Einheitliche IT-Systeme als Basis für einen transparenten und effizienten Einkauf

Die beiden Technischen Hochschulen und die vier Forschungsanstalten betreiben drei voneinander unabhängige ERP-Systeme auf SAP. Die Hochschulen betreiben die IT-Systeme selbst. Die Forschungsanstalten lassen zum Prüfungszeitpunkt den Betrieb durch einen Leistungserbringer des Bundes sicherstellen. Die IT-Einkaufssystemlandschaft ist uneinheitlich. Eigenentwickelte Insellösungen kooperieren teilweise nicht mit den installierten ERP-Systemen und erfordern einen hohen, manuellen Abstimmungsaufwand. Medienbruchfreie ERP-Systeme mit geschlossenen Werteflüssen über den ganzen «Source-to-Contract-Prozess» sind im ETH-Bereich nur teilweise eingeführt und unterschiedlich ausgeprägt.

Alle Institutionen des ETH-Bereichs arbeiten in ihren Supportprozessen mit SAP. Mit der Migration der ETH-Zürich auf S4/HANA bleibt die Systemlandschaft auch in Zukunft heterogen. Eine für den ETH-Bereich einheitliche IT-Architektur fehlt. Dies hat namentlich für die Schaffung eines einheitlichen, durchgängigen Einkaufsprozesses nachteilige Folgen. Weiter behindern Individuallösungen die Möglichkeit von institutionsübergreifenden organisatorischen Massnahmen bis hin zu einer möglichen Zentralisierung von ausgewählten Supportprozessen.

Beurteilung

Für die EFK ist nicht nachvollziehbar, dass der ETH-Bereich nicht über eine übergeordnete IT-Architektur in den Supportprozessen verfügt. Namentlich für den Einkauf hat dies in Bezug auf die Zusammenarbeit der Institutionen nachteilige Auswirkungen. Eine Automatisierung von Prozessen ist damit kaum möglich. Als Beispiel sei hier die Zurverfügungstellung von Kontrakten durch KoBe ETH+ im SAP-Einkaufssystem erwähnt. Dies würde bei einem integrierten oder zumindest durchlässigen System erlauben, dass die Institutionen unter diesen Kontrakten auf einfache Weise Abrufe tätigen könnten. Die Transparenz, die Rechts- und Ordnungsmässigkeit wären so sichergestellt. Zudem könnten übergreifende Reportings und Kennzahlen erhoben werden (siehe voriges Kapitel).

Eine Zusammenarbeit oder zumindest ein periodischer Informationsaustausch des ETH-Bereichs mit dem aktuell laufenden SAP-Migrationsprojekt der Bundesverwaltung «SUPERB23» wäre aus Sicht der EFK zu begrüßen.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. Januar 2012), SR 614.0

Bundesgesetz über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetz) vom 4. Oktober 1991 (Stand am 1. Mai 2017), SR 414.110

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 16. Dezember 1994 (Stand am 1. Januar 2016), SR 172.056.1

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) vom 11. Dezember 1995 (Stand am 1. April 2015), SR 172.056.11

Priorisierung der Empfehlungen

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

Anhang 2: Abkürzungen

EAWAG	Eidgenössische Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
Empa	Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt
EPFL	Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
ETHZ	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
KoBe ETH+	Koordinierte Beschaffungen im ETH-Bereich und weiterer Partner
PSI	Paul Scherrer Institut
WSL	Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft
WTO	World Trade Organization

Anhang 3: Glossar

Bypassing	Bypassing bedeutet, dass Beschaffung durch die Bedarfsträger ohne den Einbezug des Einkaufs geschieht (auch Maverick-Buying genannt).
Elektronische Kataloganbindung	Mit Katalogen können Produktdaten elektronisch ausgetauscht werden. Der Bedarfsträger kann direkt aus seinem elektronischen Beschaffungssystem Zugang zu einem elektronischen Katalog. Dort findet er für das Unternehmen individuell angepasste Produkte und Preise.
Lead Buyer	Verantwortlicher Einkäufer oder verantwortliche Einkäuferin einer bestimmten Warengruppe (Sortiment) in dezentral organisierten Unternehmen.
Prozess Source to Contract	Der Prozess beginnt bei der Bedarfsanalyse, führt über die Wahl des Beschaffungsverfahrens und dessen Durchführung und endet in der Vertragserstellung. Dieser folgt die Vertragsverwaltung und das Auslösen einer Bestellung.
SAP Supplier Relationship Management (SRM)	SAP SRM ist ein SAP-Produkt, welches die Beschaffung von Waren über eine web- und katalogbasierte Plattform ermöglicht. Unternehmen können alle Arten von Produkten wie Materialien und Dienstleistungen hierüber beschaffen. SRM kann direkt mit SAP ERP-Modulen und anderen Nicht-SAP-Backend-Systemen für die Buchhaltung und Planung verbunden werden.
SAP ERP	Als Kernsystem für logistische und betriebswirtschaftliche Planungs-, Bewegungs- und Bestandsprozesse sowie für die Buchführung ist in der Bundesverwaltung SAP ERP (Enterprise Resource Planning) im Einsatz.
SAP S4/HANA	Business Suite 4 mit SAP-HANA-Datenbank. SAP löst die bestehende ERP-Software-Produktlinie mit S4/HANA ab. Die typischen SAP-Produkte sind auch in der neuen Lösung enthalten (SAP SRM, SAP CRM und SAP SCM).
SUPERB23	Mit dem Projekt SUPERB23 sollen die ERP-Strategie 2023 für die Supportprozesse der gesamten Bundesverwaltung (zivil und militärisch) erstellt, ein Programm zur Strategieumsetzung geplant sowie ein Finanzierungskonzept erarbeitet werden.
Strategisches Lieferantenmanagement	Strategisches Lieferantenmanagement beurteilt Lieferanten und deren Leistungen einheitlich und macht diese vergleichbar. Dies schafft die Grundlage für strategische Entscheidungen in Bezug auf Lieferanten.
