



Geschäftsprüfungskommission
Commission de gestion

Parlamentsdienste des Grossen Rates
Postgasse 68
Postfach 562
3000 Bern 8
+41 031 633 75 81
www.be.ch/gr

Beizug von externen Expertinnen und Experten

Ergebnisse der Abklärungen durch die Geschäftsprüfungskommission

Datum

19. August 2021

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	3
2.	Ausgangslage	4
3.	Die wesentlichen Erkenntnisse der Finanzkontrolle	5
3.1	Entwicklung der Kosten für externe Dienstleistungen	5
3.2	Bedeutende Auftragnehmende	6
3.3	Verteilung der Aufträge	6
4.	Würdigung durch die GPK	7
4.1	Situation im Kanton Bern	7
4.2	Feststellungen und Empfehlungen	8
4.2.1	Mehr Eigenleistung – weniger Einsätze Dritter	8
4.2.2	Klare Vorgaben für die Vergabepaxis	9
4.2.3	Steuerung, Koordination und Controlling zentralisieren	10
4.3	Fazit	12
5.	Antrag der Kommission	13

1. Zusammenfassung

Für die Erfüllung ihrer Aufgaben zieht die kantonale Verwaltung immer wieder externe Beratungsdienstleistungen bei. Erhebungen betreffend den Einsatz solcher externen Expertinnen und Experten gibt es bis anhin kaum, da offensichtlich die nötigen Strukturen und Auswertungsinstrumente dazu fehlen. Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) kam im Rahmen ihres Oberaufsichtsauftrages denn auch stets wieder in Kontakt mit Fällen, in welchen der Kanton Bern für bestimmte Dienstleistungen Mandate an Extern vergeben hatte. Nicht zuletzt auch aufgrund des Bekanntwerdens der finanziellen Dimensionen – der Kanton Bern gibt für solche Mandate jährlich mindestens 30 Millionen Franken aus – erschien es der GPK angezeigt, diesen Bereich vertieft durch die Finanzkontrolle (FK) überprüfen zu lassen. Im Fokus der Untersuchung standen Aufträge an Dritte, bei denen personelle Ressourcen zur Unterstützung des bestehenden Kantonspersonals eingekauft wurden. In ihrer Sonderprüfung zum Beizug externer Expertinnen und Experten gelangte die FK zu verschiedenen Feststellungen. Die GPK beschloss daraufhin, ihre Schlussfolgerungen im Rahmen eines Berichts festzuhalten und dabei eine politische Würdigung vorzunehmen.

Aus Oberaufsichtsperspektive verortet die GPK primär folgenden Handlungsbedarf:

- **Mehr Eigenleistung – weniger Einsätze Dritter:** Die Kommission stellt fest, dass der Kanton Bern über keine gesamtkantonale Strategie verfügt, wie mit dem Einsatz Dritter umgegangen werden soll. Aus Sicht der Kommission ist zentral, dass dies definiert wird und dabei der Grundsatz gelten muss, mehr auf Eigenleistung zu setzen und den Einsatz Dritter so weit als möglich zu reduzieren. Das Kantonspersonal muss mehr Eigenverantwortung übernehmen und die zentralen Aufgaben selber ausüben.
- **Klare Vorgaben für die Vergabepaxis:** Wird die Vergabe eines Auftrages an Dritte in Betracht gezogen, fehlen momentan klare Vorgaben, auf welchen sich eine Entscheidung abstützen kann. Zusätzlich zur Strategie, wie grundsätzlich mit dem Einsatz Dritter umgegangen werden soll, braucht es aus Sicht der Kommission somit Vorgaben für die Vergabepaxis. Es muss klar sein, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit ein Auftrag extern vergeben werden kann. Andernfalls besteht das Risiko, dass der Einsatz von externen Beratungen sehr unterschiedlich und teilweise unwirtschaftlich erfolgt. Bevor externe Aufträge vergeben werden, braucht es somit eine dem Auftrag angemessene Wirtschaftlichkeitsberechnung mit Kosten/Nutzen-Überlegungen.
- **Steuerung, Koordination und Controlling zentralisieren:** Im Kanton Bern gibt es keinen gesamtsstaatlichen Prozess für die Steuerung, Koordination und Kontrolle über abgeschlossene Dienstleistungsverträge mit Dritten. Eine wichtige Grundlage, um dies überhaupt zu ermöglichen, sind eine einheitliche IT-Systemlandschaft und saubere Datenstrukturen. Des Weiteren erkennt die Kommission die Notwendigkeit für eine zentrale Beschaffungsstelle für Dienstleistungsaufträge, damit Synergien genutzt und somit Kosten eingespart werden können. Die GPK schlägt zudem vor, einen Pool von Fachspezialisten und Fachspezialistinnen einzurichten, um einerseits mit bestehenden Personalressourcen einen gesamtsstaatlichen Austausch zu ermöglichen und andererseits mit zusätzlichen internen Expertinnen und Experten mehr auf Eigenleistung zu setzen. Schliesslich ist es wichtig, dass der Kanton gesamtsstaatliche Controllingmechanismen einführt.

Die Überprüfung hat gezeigt, dass die Kosten für externe Expertinnen und Experten seit 2016 innert drei Jahren um rund 29 Prozent zugenommen haben. Damit die Ausgaben nicht weiterhin sukzessive zunehmen, muss der Regierungsrat reagieren. Den dringendsten Bedarf verortet die Kommission bei der Erarbeitung einer gesamtkantonalen Strategie zum Umgang mit dem Einsatz Dritter sowie der Definition klarer Vorgaben für die Vergabepaxis. Gesamtstaatliche Kontrollprozesse, welche auf einheitlichen Systemlandschaften und Datenstrukturen basieren sind schliesslich zentral, um Erkenntnisse zu gewinnen und die Vorgaben zur Vergabepaxis stetig zu verbessern.

2. Ausgangslage

Bei der Wahrnehmung ihres Obergerichtsauftrages konnte die Geschäftsprüfungskommission immer wieder feststellen, dass für bestimmte Dienstleistungen im Kanton Bern Mandate an Externe vergeben werden. Dies war beispielsweise bei den kantonalen IT-Grossprojekten IT@BE oder ERP sehr ausgeprägt der Fall. Externe Expertinnen und Experten wurden nachweislich auch bei der Reorganisation im Amt für Justizvollzug, für das Coaching des Thorberg-Direktors, für die Überprüfung von Spitex-Organisationen oder für die Optimierung der Buchführung im Tiefbauamt sowie im Amt für Grundstücke und Gebäude beigezogen.

Mitglieder des Grossen Rates verlangten regelmässig mittels Vorstössen, Erhebungen betreffend den Einsatz von externen Dienstleistungen durchzuführen und die Entwicklungen der Ausgaben aufzuzeigen. Da die nötigen Strukturen und Auswertungsinstrumente für eine effiziente Erhebung fehlten, waren trotz grossem Abreitsaufwand die Resultate lange nicht aussagekräftig und unvollständig. Aufgrund der Interpellation Michel (272-2004) hat der Regierungsrat 2009 beschlossen, den Kontenplan per 1. Januar 2010 zu erweitern, um somit detailliertere Auswertungen der Aufwendungen für Dienstleistungen Dritter nach Auftragsart zu ermöglichen. Auf weitere Massnahmen wurde ausdrücklich verzichtet, da gemäss dem Regierungsrat die begrenzte Aussagekraft der gewonnenen Daten in keinem Verhältnis zum hohen, manuellen Zusatzaufwand gestanden hätte. Aufgrund der Interpellation 239-2016 Krähenbühl «Wie viele Aufträge hat der Regierungsrat an externe Fachleute vergeben?» hat der Regierungsrat 2017 letztmals summarische Auswertungen der entsprechenden Konten für die Jahre 2010 bis 2016 erstellen lassen. Seit der Antwort des Regierungsrates auf diese Interpellation ist zudem bekannt, dass für solche Mandate jährlich mindestens rund 30 Millionen Franken ausgegeben werden. Deshalb erschien es der GPK auch aufgrund der finanziellen Dimensionen angezeigt, diesen Bereich, den sie schon seit einiger Zeit auf ihrem Radar hatte, vertieft durch die Finanzkontrolle überprüfen zu lassen.

Der Beizug Dritter zur Erfüllung von Staatsaufgaben war in der Vergangenheit auch beim Bund oder weiteren Kantonen bereits Thema. Auf Bundesebene beauftragte die Geschäftsprüfungskommission des Ständerats (GPK-S) 2005 die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit der Durchführung einer Untersuchung zum Beizug externer Beratungen in der Bundesverwaltung¹. Zahlreiche Aufträge an externe Expertinnen und Experten durch die Bundesverwaltung wurden in der Politik und in den Medien zunehmend kritisch wahrgenommen, was als Anlass für eine vertiefte Untersuchung genommen worden war. Zur Diskussion standen vor allem die stete Zunahme und ungenügenden Kontrollen der Expertentätigkeiten. Parlamentarische Vorstösse brachten sodann zu Tage, dass bislang weder über die Anzahl und den finanziellen Umfang von Expertenmandaten noch über die Vergabep Praxis eine Übersicht existierte. Im Raum standen zudem Vorwürfe betreffend Vetternwirtschaft. Die Untersuchung der PVK lieferte erstmals für die ganze Bundesverwaltung vergleichbare Daten zum Ausmass der Expertenbeizüge. Basierend auf dem Evaluationsbericht der PVK verfasste die GPK-S 2006 einen Bericht und machte damit ihre Schlussfolgerungen und Empfehlungen öffentlich. Die Schlussfolgerungen der ständerätlichen Geschäftsprüfungskommission betrafen die drei Bereiche «Umfang und Profil des Expertenbeizugs», «Vergabep Praxis und Wettbewerbsorientierung» und «Steuerung und Kontrolle von Beratermandaten»².

Als Beispiel für die kantonale Ebene kann der Kanton Basel-Landschaft betrachtet werden. Dessen Geschäftsprüfungskommission beschäftigte sich ebenfalls mit Beratungsdienstleistungen. Die Kommission erteilte 2014 den Auftrag an die Finanzkontrolle, Prüfungshandlungen im Bereich der Beratungsdienstleistungen vorzunehmen. Basierend darauf fasste die GPK die wichtigsten Feststellungen in einem Bericht³ zusammen und nahm Wertungen vor. Sie formulierte in diesem Rahmen auch summarische Empfehlun-

¹ Bericht der GPK-S vom 13. Oktober 2006 «Umfang, Wettbewerbsorientierung und Steuerung des Expertenbeizugs in der Bundesverwaltung»

² Bericht der GPK-S vom 13. Oktober 2006 «Umfang, Wettbewerbsorientierung und Steuerung des Expertenbeizugs in der Bundesverwaltung», S. 1665 ff.

³ Bericht der GPK Basel-Landschaft vom 6. Mai 2015 «Bericht der Geschäftsprüfungskommission an den Landrat betreffend Auftrag an die Finanzkontrolle zur Vornahme von Prüfungshandlungen im Bereich Beratungsdienstleistungen»

gen. Diese drehen sich inhaltlich darum, direktionsübergreifende Buchungsregeln anzuwenden, den Bedarfsnachweis nach externer Unterstützung zu erweisen, primär inhouse-Lösungen anzustreben, konsequente Kosten/Nutzen-Abklärungen vorzunehmen, Controllingprozesse vorzusehen und umzusetzen, klare Vorgaben für die Vergabepraxis zu definieren sowie die Beschaffung über eine zentrale Stelle zu organisieren.

Im September 2019 beauftragte die Geschäftsprüfungskommission des Kantons Bern somit die Finanzkontrolle, eine Sonderprüfung zum Beizug von externen Expertinnen und Experten in der kantonalen Verwaltung durchzuführen. Im Fokus der Untersuchung sollten Aufträge an Dritte stehen, bei denen personelle Ressourcen zur Unterstützung des bestehenden Kantonspersonals eingekauft werden. Dazu gehören nicht nur die klassischen Beratungsmandate, sondern auch Mandate für Projektleitungen, Projektassistenz, Kommunikation, Coaching, Qualitätssicherung, etc. Im Baubereich war die Abgrenzung etwas schwieriger. Nicht Gegenstand der Untersuchung sollten dort die klassischen Bauauftragsarbeiten sein (beispielsweise Aufträge für Planerbüros, Baumeister, etc.). Die GPK interessierte, wie sich Kosten für Aufträge in den Stichjahren 2010⁴, 2015 und 2018 entwickelten – absolut aber auch im Verhältnis zu den bernischen Staatsausgaben. Eine weitere Frage zielte darauf ab, wie sehr sich die Direktionen im Hinblick auf den Beizug externer Expertinnen und Experten unterscheiden würden.

Die Finanzkontrolle führte die Sonderprüfung fristgerecht durch und stellte den Bericht im Mai 2020 der GPK zu. Im August 2020 lud die GPK die Finanzkontrolle an eine Sitzung der Gesamtkommission ein, an welcher die FK den Prüfbericht präsentierte und ein Fazit zog. Anschliessend unterbreitete die GPK den Bericht dem Regierungsrat, damit dieser zu den Ergebnissen der Sonderprüfung schriftlich Stellung nehmen konnte. Die GPK beschloss daraufhin, ihre Schlussfolgerungen im Rahmen dieses Berichts festzuhalten und dabei eine politische Würdigung der Abklärungen vorzunehmen.

Am 6. Mai 2021 hat die GPK vorliegenden Bericht verabschiedet, um ihn dem Regierungsrat als betroffene Behörde zur Stellungnahme zu unterbreiten. Der Regierungsrat hat mit Schreiben vom 30. Juni 2021 zum Bericht Stellung genommen.⁵

Artikel 55 Absatz 3 des Gesetzes über den Grossen Rat (GRG) verlangt, dass Berichte von Kommissionen des Grossen Rates, in denen Empfehlungen abgegeben werden, auch die Stellungnahme der betroffenen Behörde umfassen. Die GPK setzt diese Vorgabe so um, dass sie den Inhalt der Stellungnahme, sofern sie diesen nicht stillschweigend übernimmt, in einer Fussnote transparent macht.

3. Die wesentlichen Erkenntnisse der Finanzkontrolle

Dem Bericht der Finanzkontrolle sind einige Zahlen und Fakten zu entnehmen. Weitere Erkenntnisse aus dem Finanzkontrollbericht finden zudem im nächsten Kapitel mit den Erkenntnissen der GPK Eingang.

3.1 Entwicklung der Kosten für externe Dienstleistungen

- Gesamtstaatliche Ausgaben stiegen zwischen 2010 und 2018 kontinuierlich stark an.
- Die Ausgaben für Beratungsdienstleistungen blieben von 2010 zu 2015 mit rund 33 bis 34 Millionen Franken stabil.

⁴ Das Referenzjahr im Auftrag der GPK an die FK wurde auf Anfrage des Regierungsrates von 2009 zu 2010 angepasst, da plausibel aufgezeigt werden konnte, dass die Erhebungen basierend auf dem Jahr 2010 bedeutend weniger aufwändig und besser vergleichbar mit den anderen beiden Referenzjahren 2015 und 2018 sind.

⁵ Der Regierungsrat hat zu den einzelnen Empfehlungen der GPK ausführlich Stellung bezogen (vgl. Kapitel 4.2). Einleitend hat er auf seine Stellungnahme zur Sonderprüfung der Finanzkontrolle verwiesen, dass die dort enthaltenen Bemerkungen weiterhin Gültigkeit hätten.

- Seit 2016 ist ein starker Anstieg zu verzeichnen: Innert drei Jahren stiegen die Ausgaben für Beratungsdienstleistungen um 29 Prozent auf rund 43 Millionen Franken an, wogegen sich der gesamtstaatliche Aufwand in dieser Zeit «nur» um 10 Prozent erhöhte.
- Der überproportionale Anstieg ist u.a. auf verschiedene grosse kantonale Projekte zurückzuführen (z.B. IT@BE, Einführung ERP-System).
- In Anbetracht der geplanten grossen kantonalen Projekte, der nach wie vor heterogenen Systemlandschaft und der damit verbundenen steigenden Komplexität wird der Trend für den vermehrten Beizug externer Beraterinnen und Berater weiter anhalten oder noch weiter zunehmen.
- Es ist davon auszugehen, dass die Kosten für externe Dienstleistungen um 80 bis 150 Prozent höher sind als für interne Mitarbeitende.

3.2 Bedeutende Auftragnehmende

Der Anteil des Auftragsvolumens der Top-10 Auftragnehmenden ist stark steigend (von 19% auf 31%):

Jahr	Anz. Unternehmen mit einem aggregierten Auftragsvolumen grösser als 1 Million Franken	Höchste Auftragssumme	Anzahl Unternehmen mit 4 oder mehr Aufträgen von kantonalen Direktionen oder Ämtern
2015	1	1.3 Mio. Franken	50%
2018	4	5.6 Mio. Franken	90%

- Einzelne Firmen sind teilweise in mehreren Direktionen und unterschiedlichen Aufträgen tätig.
- Teilweise handelt es sich um mehr- bis langjährige Projekt-/Weiterentwicklungsaufgaben.
- Der Schwerpunkt der Beratungstätigkeit liegt zunehmend im Umfeld der Informatik (2018: Anteil rund 60%) und der Bautätigkeit (Anteil rund 16%).

3.3 Verteilung der Aufträge

- Die Inanspruchnahme von Beratungsdienstleistungen bei den Direktionen erfolgt sehr unterschiedlich.
- Die Bau- und Verkehrsdirektion (BVD), die Finanzdirektion (FIN), die Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion (WEU) und die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI) haben in den Stichjahren im Verhältnis zu ihrer Grösse am meisten externe Beratungsdienstleistungen bezogen.
- Der Beizug von Expertenwissen im grösseren Umfang bei der FIN ist nachvollziehbar bedingt durch die Umsetzung bedeutender gesamtkantonalen Projekte.
- Bei der BVD liegt die Ursache für das hohe Volumen grösstenteils in der vielfältigen und komplexen Bau- und Unterhaltstätigkeit, aber auch in der Tendenz, sich beim Projektcontrolling vermehrt durch Beraterinnen und Berater unterstützen zu lassen.

4. Würdigung durch die GPK

Die Kommission präsentiert im folgenden Kapitel zunächst die Situation im Kanton Bern und anschliessend ihre Feststellungen, Empfehlungen und Erwartungen betreffend den Beizug externer Expertinnen und Experten. Abgeschlossen wird das Kapitel mit einem Fazit und einem Ausblick.

4.1 Situation im Kanton Bern

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben zieht die Verwaltung des Kantons Bern regelmässig externe Dienstleistungen bei. Diesbezüglich ist zu unterscheiden zwischen Aufgaben, welche der Kanton grundsätzlich nicht selber erbringen *kann* und den unterstützenden Beratungsdienstleistungen, bei welchen sich die kantonalen Stellen durch externe Expertinnen und Experten unterstützen lassen. Dies kann beispielsweise für Gutachten, Coaching, Qualitätssicherung oder Projektleitungen sein. In Bereichen, welche nicht eine Kernaufgabe des Kantons darstellen, ist die Erbringung einer Dienstleistung durch Dritte nachvollziehbar. Vorliegend geht es jedoch primär um Beratungsdienstleistungen.

Beim Kanton Bern handelt es sich mit rund 13'000 Mitarbeitenden bei ca. 10'400 Vollzeitstellen um eine grosse rechtliche Körperschaft. Er verfügt entsprechend über ein grosses Potenzial an Spezialisten und Spezialistinnen sowie Fachkräften. Auch wenn er wirtschaftlich gesehen als Konzern gilt, agiert der Kanton organisatorisch sehr dezentral in den einzelnen Direktionen und Ämtern. Innerhalb des Kantons wird dadurch die Nutzung von Synergien erschwert. Die Finanzkontrolle hält fest, dass trotz einem Trend hin zu Standardisierungen weiterhin viele unterschiedliche Fachanwendungen und Systemlandschaften existieren, welche oft durch externe Spezialkräfte betreut und weiterentwickelt werden. Standardisierungen sowie Zentralisierungen sind trotz der bevorstehenden Einführung des ERP-Systems nur teilweise vorgesehen. Für externe Beratungen bietet das hohe Mass an Eigenständigkeit und die erschwerte Koordination von Abläufen und Prozessen in der kantonalen Verwaltung nach Einschätzung der FK ein ideales Umfeld, um ihre Dienstleistungen anbieten zu können.

Im Bericht der Finanzkontrolle wird dargelegt, dass weder eine zentrale Beschaffungsstelle noch ein gesamtstaatlicher Prozess für die Beschaffung, Steuerung und Koordination von Dienstleistungsaufträgen mit Dritten besteht. Die Beschaffung der Beratungsdienstleistungen erfolgt auf der Stufe der operativen Einheit. Betreffend die rechtliche Ausgangslage kommt die Finanzkontrolle in ihrem Bericht zum Schluss, dass die beschaffungsrechtlichen Vorgaben des öffentlichen Beschaffungswesens *mehrheitlich* eingehalten werden. Dies betreffe insbesondere Grossprojekte mit hohen Auftragsvolumen. Es wurden hingegen in einigen Fällen Aufträge, bei welchen die Auftragsvolumina oberhalb der Schwellenwerte liegen, ohne die erforderlichen Ausschreibungen vergeben. Ein Reputationsrisiko stellt die FK bei der wiederkehrenden Berücksichtigung derselben Auftragnehmer für Einzelaufträge unterhalb des Schwellenwertes fest – auch wenn dies aus beschaffungsrechtlicher Sicht nicht per se beanstandet werden kann.

Selbstverständlich ist unbestritten, dass der Beizug von externen Beratungen für den Kanton einige Chancen bietet. So können beispielsweise Arbeitsspitzen gebrochen oder spezifisches Fachwissen eingekauft werden. Aus dieser Sicht können Beratungsdienstleistungen eine zweckmässige und angemessene Lösung darstellen. Der Einsatz externer Beratungen bringt auf der anderen Seite jedoch auch einige Risiken mit sich. Im folgenden Kapitel wird auf die Themen eingegangen, bei welchen die Kommission primär Verbesserungspotenzial für den Kanton Bern erkennt.

4.2 Feststellungen und Empfehlungen

Die GPK hat versucht, das Thema aus einer übergeordneten Perspektive zu betrachten und kam dabei zum Schluss, dass ihre Feststellungen und Erkenntnisse in drei thematische Abschnitte gegliedert werden können. Eine erste Haupteckkenntnis lautet, dass ganz grundsätzlich ein Umdenken stattfinden und mehr auf Eigenleistung gesetzt werden muss, damit die Einsätze Dritter reduziert werden können. Selbstverständlich ist nicht komplett auf den Einsatz Dritter zu verzichten. Deshalb stellen für die Kommission klare Vorgaben für die Vergabepraxis inklusive Kosten/Nutzen-Überlegungen die zweite wichtige Forderung dar. Schliesslich ist die Kommission überzeugt, dass ein Minimum an zentraler Steuerung und Koordination unabdingbar ist und ein Gesamtcontrolling inklusive einer Art Reporting zwingend nötig sind.

Aus Sicht der parlamentarischen Aufsicht besteht somit vor allem in den folgenden drei Bereichen Handlungsbedarf:

4.2.1 Mehr Eigenleistung – weniger Einsätze Dritter

Die Finanzkontrolle zeigt in ihrem Bericht auf, dass der Beizug von externen Beratungsdienstleistungen einerseits diverse Chancen bietet: Externe Beratungsdienstleistungen können aktuelles, neuzeitliches Know-how sowie Best-Practise-Ansätze einbringen und damit die Innovationskraft sowie die Professionalität erhöhen. Sie bieten auch die Chance, den Betrieb durch zeitlich befristete und rasch realisierbare Überbrückungslösungen sicherzustellen oder interne Mitarbeitende temporär zu entlasten. Schliesslich ist ein Vorteil externer Beratungen, dass Expertenwissen, welches nicht dauerhaft gebraucht wird, nicht intern aufgebaut werden muss, wenn es nur punktuell oder zeitlich befristet benötigt wird.

Nichts desto trotz bestehen auf der anderen Seite auch zahlreiche Risiken. Zentral ist beispielsweise das Kostenargument: Insbesondere bei länger andauernden Einsätzen entstehen bei externen Mandaten verglichen zu Kantonsmitarbeitenden höhere Kosten. Ebenso wichtig sind die Abhängigkeiten, welche entstehen, wenn spezifisches Know-how extern verbleibt und nicht intern gesichert wird. Neben der Wirtschaftlichkeit ist aus Sicht der Kommission deshalb ebenso entscheidend, dass der Kanton die Schlüsselkompetenzen in der eigenen Hand behält und bei bestimmten Aufgaben die Verantwortung selber wahrnimmt. Bei Aufträgen an Dritte können hohe Transaktionskosten sowie Verzögerungen durch langandauernde Evaluationsverfahren entstehen. Die Delegation von Verantwortlichkeiten an Dritte kann somit gefährlich sein, da so die Kontrolle aus der Hand gegeben wird. Schliesslich besteht bei unvereinbaren Funktionenkumulationen die Gefahr von Interessenkonflikten. Kantonsinterne Mitarbeitende haben einen klaren Auftrag, die Kantonsinteressen zu vertreten. Deren Vorteile gegenüber Dritten betreffend den internen Wissens- und Erfahrungsvorsprung soll unbedingt genutzt werden. Ganz grundsätzlich lässt sich feststellen, dass der Kanton Bern keine **gesamtkantonale Strategie** definiert hat, wie er mit dem Einsatz Dritter umgehen will. Gerade die zahlreichen Risiken zeigen auf, dass ein bewusster Umgang bei der Vergabe von Aufträgen zentral ist. Die Kommission ist sich einig, dass im Kanton Bern ein Umdenken stattfinden und aus den oben ausgeführten Gründen vermehrt auf Eigenleistungen gesetzt werden muss. Der Ansatz sollte somit sein, so viel wie möglich selber zu leisten und die Einsätze von Dritten so weit als möglich zu reduzieren.

Primär geht es aus Sicht der Kommission also darum, dass der Kanton mehr Eigenverantwortung übernimmt und zentrale Aufgaben selber ausübt, anstatt diese an Dritte zu übergeben. Es gibt gewisse Aufgabenbereiche, welche z.B. aus Governance-Überlegungen nicht delegiert werden dürfen. Obwohl der Kanton Bern über eine hohe Anzahl fachlich kompetenter Führungskräfte sowie Fachspezialisten und Fachspezialistinnen verfügt, hat die GPK den Eindruck, dass ein grosser Teil des Kaders stark ins Tagesgeschäft eingebunden ist und somit Ressourcen für Projekte, Strategien und Prozessoptimierungen fehlen. Rein strategisch ist es jedoch wichtig, dass solche Aufgaben nicht oder zumindest nur teilweise durch

Dritte übernommen werden. Aus Sicht der Kommission ist deshalb zentral, dass Führungskräfte mehr strategische Verantwortung übernehmen. Dies hat auch den Vorteil, dass internes Fachwissen einerseits aufgebaut und andererseits intern besser genutzt werden kann. Die Vorteile, wenn die Verantwortung möglichst intern bleibt, sollten aus strategischer Sicht klar im Vordergrund stehen. So entstehen auch weniger Abhängigkeiten zu bedeutenden Drittfirmen und das Missverhältnis zwischen externen Aufträgen und Eigenleistung kann minimiert werden. Bei Beratungsdienstleistungen ist zudem das Kosten-/Nutzenverhältnis im Vergleich zum eigenen Personal für den Kanton in der Regel nicht wirtschaftlich. Hinzu kommt, dass externe Mitarbeitende nicht in den Personalstatistiken des Kantons erscheinen und Stellenplafonierungen und Sparprogramme somit umgangen werden können. Schliesslich können durch die Minimierung von Einsätzen Dritter auch Interessenkonflikte vermieden werden und es entsteht weniger Potenzial für Spannungsfelder betreffend die Zusammenarbeit mit ehemaligen Kantonsmitarbeitenden. Die FK hat nämlich festgestellt, dass teilweise ehemalige Kantonsangestellte Beratungsunternehmen gegründet haben und in dieser Funktion kurz nach ihrem Austritt bereits Aufträge des Kantons erhielten.

Empfehlungen der GPK:

1. *Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat, eine Strategie zu definieren, wie der Kanton Bern mit dem Einsatz Dritter umgehen will. Dabei soll im Vordergrund stehen, dass der Einsatz Dritter reduziert und vermehrt auf Eigenleistung gesetzt wird.*

Der Regierungsrat unterstützt die Empfehlung der GPK, dieses Thema auf strategischer Ebene zu regeln. Er stellt deshalb in Aussicht, dass die Finanzdirektion den Regierungsrat bis voraussichtlich im 1. Quartal 2022 mit entsprechenden Regelungsvorschlägen befassen wird.⁶

4.2.2 Klare Vorgaben für die Vergabepaxis

Im Kanton Bern existieren keine Vorgaben dazu, aus welchen Gründen und in welchem Umfang Beratungsdienstleistungen beigezogen werden können. Die Sonderprüfung der FK hat ergeben, dass die Direktionen Beratungsdienstleistungen überwiegend aufgrund mangelndem eigenem Fachwissens, zur Einholung einer Drittmeinung oder wegen fehlenden personellen Ressourcen vergeben. Die FK stellte sodann fest, dass die Begründungen der Direktionen nur teilweise nachvollziehbar und plausibel sind.

Selbstverständlich ist aus Sicht der Kommission unbestritten, dass auch wenn vor allem auf Eigenleistung gesetzt wird, stets noch in zahlreichen Bereichen externe Expertinnen und Experten beigezogen werden müssen. Das stellt die GPK keineswegs in Frage. Aus Sicht der Kommission ist diesbezüglich jedoch zentral, dass in einer gesamtkantonalen Strategie definiert wird, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit ein Auftrag extern vergeben werden kann. Es braucht also **klare Vorgaben für die Vergabepaxis**. Dies erhöht schliesslich auch die Transparenz über die externen Beratungen und die Vergabeentscheidungen.

Bevor eine Problemlösung extern vergeben wird, muss aus Sicht der Kommission somit detailliert nachgewiesen werden, weshalb nicht eine interne Lösung möglich ist. Nur so kann sichergestellt werden, dass gut abgewogen wurde, ob die Vorteile für einen externen Auftrag überwiegen. Andernfalls besteht das Risiko, dass der Einsatz von externen Beratungen sehr unterschiedlich und teilweise unwirtschaftlich erfolgt. Zentral ist somit eine angemessene **Wirtschaftlichkeitsberechnung inklusive Kosten/Nutzen-Überlegungen**. Werden Projekt- und Unterstützungsaufgaben nämlich über längere Zeit durch externe Dritte erbracht, fällt das Kosten/Nutzen-Verhältnis verglichen zum eigenen Personal in der Regel unvorteilhaft aus.

⁶ Der Regierungsrat kann sich laut seiner Stellungnahme vom 30. Juni 2021 dem Anliegen, dass diese Strategie vorsehen soll, den Einsatz Dritter zu reduzieren, jedoch nicht ohne Weiteres anschliessen. Er hält fest, dass dies kaum möglich sein werde, weil der Umfang der Spezialisierung der staatlichen Aufgaben tendenziell steige, der Umfang des staatlichen Personalbestandes jedoch nicht. Die Strategie müsse sicherstellen, dass der Entscheid darüber, ob Leistungen intern oder extern vergeben werden, in jedem Einzelfall bewusst gefällt werde. Dabei seien Chancen und Risiken sowie Vor- und Nachteile beider Varianten, wie dies in diesem Bericht bereits erwähnt sei, abgewogen worden.

Über das für die Erledigung der Kernaufgaben notwendige Wissen und Fachpersonal sollte der Kanton selber verfügen und externe Beratungen nur punktuell einsetzen. Wenn der Umfang der Unterstützung ein Vielfaches der kantonsinternen Ressourcen beträgt, entsteht ein Missverhältnis zwischen den Eigenleistungen und den Leistungen Dritter. Die über längere Zeit als Daueraufgabe erbrachten Leistungen von Dritten ist nicht zweckmässig. Damit wird nämlich in einem grossen Mass Verantwortung extern gegeben. Dabei handelt es sich um eine Kernaufgabe des Kantons, die er keinesfalls aus den Händen geben darf, sondern selber wahrnehmen muss.

Der Regierungsrat teilt grundsätzlich die Haltung, dass es wichtig ist, einheitliche, gesamtkantonale Kriterien für den Beizug Dritter zu definieren. Er stellte in Aussicht, «zu versuchen», solche Kriterien zu definieren. Er wies jedoch auch darauf hin, dass die Gründe für den Beizug externer Expertinnen und Experten vielfältig sind und directionsübergreifende Richtlinien deshalb auch den entsprechenden fachspezifischen Spielraum gewähren müssen. Die Kommission nimmt die Bereitschaft des Regierungsrates, einheitliche, gesamtkantonale Kriterien zu definieren, erfreut zur Kenntnis. Auch wenn die Gründe für den Beizug Dritter vielfältig sind, muss es dennoch im Interesse des Regierungsrates sein, generelle Richtlinien festzulegen. Diese müssen auf einer entsprechenden Flughöhe formuliert werden, damit sie möglichst gesamtkantonaltauglich sind.

Empfehlungen der GPK:

2. *Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat, klare Vorgaben für die Vergabepraxis zum Einsatz Dritter zu definieren.*
3. *Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat, in einem Leitfaden festzulegen, dass bevor externe Expertinnen und Experten beigezogen werden, dem Auftrag angemessene Wirtschaftlichkeitsberechnungen mit Kosten/Nutzen-Überlegungen gemacht werden müssen.*

Der Regierungsrat stellt in Aussicht, die folgenden beiden Empfehlungen 2 und 3 im Rahmen der durch die FIN zu erarbeitenden Regelungsvorschläge betreffend eine kantonale Strategie für den Umgang mit dem Einsatz Dritter umzusetzen.

4.2.3 Steuerung, Koordination und Controlling zentralisieren

Die Wirkung gesamtstaatlicher Vorgaben kann schliesslich nur erzielt werden, wenn diese auch eingehalten werden. Umso wichtiger ist es, dass ein **gesamtstaatlicher Prozess für die Steuerung, Koordination und Kontrolle** über Dienstleistungsverträge mit Dritten existiert. Im Kanton Bern gibt es die kantonale Beschaffungskonferenz (KBK) sowie fünf zentrale Beschaffungsstellen (ZBS), wobei jedoch die Beschaffung von Beratungsdienstleistungen *nicht* Bestandteil der zentralen Beschaffungsstellen ist. Die Beschaffung von Beratungsdienstleistungen erfolgt in der kantonalen Verwaltung auf der Stufe der operativen Einheiten, wobei Steuerung, Koordination und Kontrolle laut Bericht der Finanzkontrolle je nach Direktion sehr unterschiedlich erfolgt.

Dass heute kein gesamtstaatlicher Prozess für die Steuerung, Koordination und Kontrolle über abgeschlossene Dienstleistungsverträge mit Dritten besteht, ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, dass es an einheitlichen Systemen und Datenstrukturen fehlt. Die Systemlandschaft des Kantons ist sehr heterogen, was zu uneinheitlichen Abläufen und Prozessen führt. Mit dem ERP-Projekt kann sicherlich ein erster Schritt in Richtung Vereinheitlichung erfolgen. Aus Sicht der Kommission ist es aber wichtig, die **Vereinheitlichung der Systemlandschaft** aktiv weiter voranzutreiben und die sich bietenden Chancen unbedingt zu nutzen. Zu prüfen ist in diesem Rahmen denn auch eine **zentrale Beschaffungsstelle** für Dienstleistungsaufträge. Der Kanton macht in anderen Bereichen – beispielsweise bei der Beschaffung von Fahrzeugen – bereits Erfahrungen mit zentralen Beschaffungsstellen. Die Kommission ist überzeugt, dass es auch bei Dienstleistungen Dritter Bereiche gibt, in welchen mittels Bündelung der Beschaffungen nennenswerte Synergien

und Skaleneffekte und damit Einsparungen erzielt werden können. Durch einen gesamtsstaatlichen Prozess können beispielsweise Ausschreibungen effizienter erfolgen, da an einer zentralen Stelle entsprechend internes Wissen aufgebaut werden kann. Eine zentrale Beschaffungsstelle kann sodann auch ein professionelleres Controlling gewährleisten, indem gemachte Erfahrungen breit genutzt und Lehren aus vergangenen Projekten für weitere berücksichtigt werden können.

Da laut Bericht der Finanzkontrolle rund zwei Drittel der eingekauften Beratungsdienstleistungen juristische, technische oder organisatorische Fragestellungen betreffen, sollten die sich damit eröffnenden Chancen unbedingt genutzt werden. Es ist klar, dass sich ein **Pooling von Fachspezialistinnen und Fachspezialisten** nicht in allen Bereichen anbietet. Gerade jedoch im Rahmen juristischer, technischer oder organisatorischer Fragestellungen könnte eine Poollösung genutzt werden, um gegenseitige Spitzen zu brechen. Aus Sicht der Kommission sollte ein Pooling nicht nur so verstanden werden, dass Personal extra für einen solchen Pool eingestellt wird, sondern dass durch die gesamtsstaatliche Koordination auch Kräfte gebündelt und untereinander ausgetauscht werden können. So könnte beispielsweise bereits eine gesamtsstaatliche, transparente Auflistung der Erfahrungen von Kantonsmitarbeitenden dabei helfen, von bereits gemachten Erfahrungen kantonsintern zu profitieren. Dies würde auch zu einem gegenseitigen Erfahrungsaustausch führen und das Risiko minimieren, dass externe Beratungsfirmen ihre Dienstleistungen in verschiedenen Direktionen und Ämtern redundant anbieten können. Indem schliesslich externe Expertinnen und Experten eingespart werden, soll im Sinne einer wirtschaftlicheren Lösung für den Kanton ein Pool eingerichtet werden, welcher beispielsweise beim Kantonalen Amt für Informatik und Organisation (KAIO) angesiedelt werden könnte. So könnten kantonsübergreifend Projektleitungen für ICT- und Organisationsprojekte beim KAIO durch alle kantonalen Stellen angefragt werden. Die Kommission ist überzeugt, dass Bedarf für einen solchen kantonalen Pool an Fachkräften vorhanden ist und die Grösse sowie die Kompetenzen der Mitarbeitenden dieses Pools entsprechend eingerichtet werden können, ohne dass Personal unterbeschäftigt bleibt.

Für die korrekte Abwicklung von der Beschaffung über die Umsetzung bis zum Abschluss sind die operativen Einheiten zuständig. Auf gesamtsstaatlicher Ebene gibt es keine **einheitliche Kontrolle**. Laut Bericht der Finanzkontrolle erfolgt das Controlling bei bedeutenden Aufträgen im Rahmen des Projektportfolios. Teilweise führen einzelne Direktionen und Ämter ein Vertragscontrolling, welches eine Übersicht der erteilten Mandate in ihrem Verantwortungsbereich aufzeigt. Neben einheitlichen Vergabekriterien für externe Dienstleistungsaufträge wäre somit auch ein Kontroll- und Steuerungsmechanismus zentral, welcher die Einhaltung strategischer Vorgaben sicherstellt. Ein aktives Controlling würde sicherstellen, dass der Beizug Dritter gesamtsstaatlich koordiniert wird und aktuelle Entwicklungen beurteilt werden können. Dies erlaubt die Überwachung von Laufzeit- und Kostenentwicklungen und kann Interessenkonflikte aufzeigen. Erfahrungen aus dem Controlling wiederum sind wertvoll für künftige Auftragsvergaben und sollen in die Vorgaben für die Vergabep Praxis Eingang finden. Ein Beispiel, in welche Richtung ein einheitliches Controlling gehen könnte, gibt es beim Rechtsamt der Direktion für Inneres und Justiz (DIJ), welches Gutachten mit juristischem Inhalt aus der gesamten Kantonsverwaltung sammelt. Dies zeigt aus Sicht der Kommission für einen Teilbereich gut auf, wie einheitliche Kontrolle aussehen könnte.

Der Regierungsrat ist zwar nicht überzeugt von einer zentralen Beschaffungsstelle für Dienstleistungen Dritter. Er zeigt jedoch Bereitschaft, die sich mit ERP eröffnenden Instrumente für ein gesamtkantonales Controlling mit einheitlichen Datenstrukturen zu prüfen. Für die Kommission ist nachvollziehbar, dass die Direktionen teilweise unterschiedliches Fachwissen brauchen. Jedoch ist die GPK überzeugt, dass es auch Bereiche gibt, in welchen dank einer zentralen Beschaffungsstelle Einsparpotenzial erzielt werden kann. Ebenfalls nicht überzeugt ist der Regierungsrat von einer Poollösung. Er geht von einem stehenden Pool von Fachleuten aus, wobei in ruhigeren Phasen die Gefahr bestehen würde, dass überzählige Pool-Mitarbeitende beschäftigt werden müssten. Für die GPK sollte es bei diesem Ansatz aber nicht um einen stehenden Pool, sondern vielmehr um einen direktionsübergreifenden Austausch von vorhandenem internem

Fachpersonal gehen. Dieser sogenannte «Pool» sollte sodann vor allem dazu dienen, Informationen über vorhandenes internes Fachwissen auszutauschen und zu koordinieren.

Empfehlungen der GPK:

4. *Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat, Massnahmen zu ergreifen, um die Vereinheitlichung der IT-Systemlandschaft weiter aktiv voranzutreiben.*

Gemäss seiner Stellungnahme beabsichtigt der Regierungsrat, diese Empfehlung im Rahmen des ERP-Projekts umzusetzen. ERP werde der kantonalen Verwaltung im Rahmen der 2. Ausbautappe ein SAP-Modul mit Logistikfunktionen zur Verfügung stellen, die unter anderem ein Beschaffungscontrolling und eine einheitliche Vertragsverwaltung ermöglichen. Die Konzeption und Umsetzung sei für den Zeitraum 2022-2024 vorgesehen, die Einführung bis Anfang 2025. Im Übrigen nehme auch die neue ICT-Strategie 2021 – 2025 des Regierungsrates dieses Anliegen auf.

5. *Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat, eine zentrale Beschaffungsstelle für Dienstleistungsaufträge einzuführen, die den Direktionen zumindest beratend zur Seite steht.⁷*
6. *Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat, ein Pool mit Fachpersonal einzurichten, um mit bestehenden Personalressourcen einen gesamtstaatlichen Austausch zu ermöglichen.⁸*
7. *Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat, gesamtstaatliche Controllingmechanismen betreffend externe Dienstleistungsaufträge einzuführen.⁹*

4.3 Fazit

So, wie sich die aktuelle Lage präsentiert, ist für die Kommission klar, dass für den Kanton Bern im Bereich des Beizugs externer Expertinnen und Experten Handlungsbedarf besteht. Reagiert der Regierungsrat nicht, nehmen die Ausgaben für externe Expertinnen und Experten sukzessive zu. Den dringendsten Bedarf verortet die Kommission diesbezüglich bei der Erarbeitung einer gesamtkantonalen Strategie zum Umgang mit dem Einsatz Dritter sowie der Definition klarer Vorgaben für die Vergabepaxis. Da selbst die beste Strategie nur dann etwas bringt, wenn sie auch umgesetzt wird, ist aus Sicht der Kommission ein entsprechendes Controlling zentral. Die gewonnenen Erkenntnisse sind in die Vorgaben zur Vergabepaxis aufzunehmen und können so stetig verbessert werden. Grundsätzlich sollten beim weiteren Vorgehen in allen aufgezeigten Bereichen unbedingt die Chancen genutzt werden, welche sich mit der Einführung des ERP-Systems auftun. Ein gesamtstaatlicher Umgang kann nur funktionieren, wenn Steuerung, Koordination und Controlling dank einheitlichen Systemlandschaften und Datenstrukturen überhaupt erst ermöglicht werden.

⁷ Der Regierungsrat weist darauf hin, dass den kantonalen Beschaffungsstellen bereits heute die zentrale Koordinationsstelle Beschaffung (ZKB) im Amt für Informatik und Organisation (KAIO) beratend zur Verfügung stehe und das Anliegen insoweit bereits umgesetzt sei. Die ZKB sei aber keine zentrale Beschaffungsstelle und solle dies auch nicht werden. Die ZBS dienen vor allem der Rationalisierung der kantonalen Beschaffungen durch die Bündelung gleichartiger Beschaffungen. Dies sei in Bezug auf die äusserst breite Leistungskategorie «Dienstleistungen» nicht möglich, da diese schier unüberschaubare Vielfalt von Leistungen umfasse. All diese Leistungen haben wenig Gemeinsamkeiten in Bezug auf die Anbieterschaft, die Nachfragenden, die Anforderungen oder die rechtliche Ausgestaltung. Die Organe des öffentlichen Beschaffungswesens würden stattdessen weiterhin laufend nach einzelnen Dienstleistungsbereichen suchen, in denen Bündelungspotenzial besteht und deren zentrale Beschaffung durch eine der bestehenden ZBS übernommen werden könnte.

⁸ Der Regierungsrat ist aufgrund grosser Heterogenität der Dienstleistungsaufträge der Verwaltung nicht überzeugt davon, dass ein einziger Pool mit allen «Dienstleistungsfachleuten» einen Mehrwert bringen würde. Stattdessen sollten die für die Querschnittsaufgaben der Verwaltung zuständigen Organisationseinheiten weiterhin dafür sorgen, dass sich die Fachleute in ihrem jeweiligen Aufgabenbereich untereinander vernetzen und Wissen austauschen. Solche Austauschgefässe gebe es bereits viele, und zwar sowohl im öffentlichen Beschaffungswesen allgemein wie auch in einzelnen Fachgebieten.

⁹ Laut Regierungsrat hat die FiKo im Rahmen der Einführung des neuen öffentlichen Beschaffungsrechts ebenfalls das Anliegen geäussert, Beschaffungsstatistiken bzw. ein Beschaffungscontrolling einzuführen. Der Regierungsrat unterstützte diese Anliegen im Grundsatz, wies aber darauf hin, dass diese erst mit dem ERP-System umgesetzt werden können. Der Grosse Rat lehnte die Anträge, den Regierungsrat zu solchen Massnahmen zu verpflichten, im Rahmen der Beratung des Gesetzes über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöBG) im Juni 2021 ab. Der Regierungsrat wird im Rahmen des ERP-Projekts prüfen, welche Controllingfunktionen mit vertretbarem Aufwand auf Konzernebene eingeführt werden können. Er sehe aber nicht ein Controlling vor, wie sich die GPK dies vorstellt. Ein solches müsste, um wirksam zu sein, mit Kontroll- und Weisungsbefugnissen ausgestattet werden, die tief in die Organisationsautonomie der einzelnen Direktionen und Ämter eingreifen würden. Nach Auffassung des Regierungsrates seien es die vorgesetzten Führungspersonen, die dafür verantwortlich seien und bleiben müssen, die Beschaffungsvorgaben des Regierungsrates und der Gesetzgebung einzuhalten. Die Kontrolle, wie sie diese Verantwortung wahrnehmen, würde nicht am wirkungsvollsten durch eine Verwaltungseinheit sichergestellt, sondern weiterhin durch unabhängige Aufsichtsbehörden wie die GPK und die Finanzkontrolle. Ein solches Controlling wäre auch sehr aufwändig und würde die Schaffung mehrerer neuer hoch qualifizierter Stellen voraussetzen, wofür zurzeit kein Spielraum bestehe.

5. Antrag der Kommission

Gestützt auf Artikel 55 Absatz 4 GRG erwartet die GPK vom Regierungsrat, dass er über den Umsetzungsstand der Optimierungen bis im Frühling 2022 gegenüber GPK Rechenschaft ablegt.

Die GPK beantragt dem Grossen Rat, vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen.

Bern, 19. August 2021

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission:

Der Präsident: P. Siegenthaler

Der Sekretär: M. Ehrler