



Bern, 13. Juli 2018

Referenz/Aktenzeichen: 181406
Sachbearbeiter/in: Thomas Kuhn
Ihr Zeichen: --

An: Eveline Gugger
Jürg Noth
Domenica Oswald
Kopien an: Christian Bock
Walter Ineichen

Memo Beschaffung – Umgang mit sensitiven Informationen

1. Einleitung und Auftrag

Am 18. April 2018 wurde der Zuschlag für das Funknetz Polycom GWK Teilablösung Transportnetz (Richtfunkverbindungen / Multiplexer), Simap ID 157946 publiziert. Ein Mitbewerber legte am 7. Mai 2018 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein. Die Interne Revision überprüfte, inwieweit der Umfang mit sensitiven Informationen im Vergabeverfahren generell geregelt ist.

2. Zusammenfassung Ergebnisse

- Vorgaben zur Einhaltung der Vertraulichkeit im Vergabeverfahren sind nur rudimentär vorhanden.
- Im konkreten Fall wurden Unbefangenheitserklärungen von den direkt Beteiligten eingeholt. In den meisten Fällen wurden diese jedoch erst während der Evaluationsphase unterschrieben. Die Unterlagen wurden innerhalb der Beschaffung in einem geschützten Bereich des OS EZV / WeiAk abgelegt. Hingegen, waren einzelne Dokumente inkl. die Bewertung in einem GWK Ordner für die gesamte EZV einsehbar.
- Bei aktuellen und künftigen Beschaffungen empfehlen wir:
 - Zugang zu vertraulichen Informationen erst nach Unterzeichnung der Unbefangenheitserklärung zu gewähren;
 - Nichtbeschaffer zu Vorschriften, Best Practices im Vorfeld einer Evaluation zu informieren;
 - Keine Abspeicherung von Informationen auf nicht durch die Beschaffung kontrollierten Ordner (inkl. Sharepoint); und
 - Überprüfung der Praxis bei Heranziehen von externen Fachspezialisten (Auswahl, Due Dilligence).

1 Definitionen / Hintergrund

Der Umgang mit Informationen während einer Beschaffung und insbesondere während des Vergabeverfahrens muss so gestaltet sein, dass Informationen nur nach dem need-to-have Prinzip zugänglich sind und Wissensträger ihre Verantwortung kennen und dieser nachkommen. Damit wird sichergestellt, dass alle Mitbewerber über denselben Informationsstand verfügen und keine Vorteile erwachsen. Im Polycom Vergabeverfahren bestanden folgende wesentlichen Meilensteine:

Meilensteine	Datum
Publikation Ausschreibung Simap	14.07.2017
Frist zur Einreichung des Angebotes	07.09.2017
Start interne Evaluation	13.09.2018 ca. ¹
Interner Entscheid	15.04.2018 ²
Publikation Zuschlag Simap	18.04.2018

1.1 Awareness

Im Beschaffungshandbuch (Stand November 2015) wird die Vertraulichkeit im Kapitel 5.7 generell behandelt. Es fehlen jedoch klare Vorgaben diesbezüglich.

Gemäss Management waren insgesamt 8 Personen in die Evaluation involviert; 4 Mitarbeitende der EZV, 2 Mitarbeitende der Kantonspolizei [REDACTED] und 2 externe Fachspezialisten. Diese Personen unterschrieben alle eine projektbezogene Unbefangenheitserklärung, welche die wesentlichen Elemente im Umgang mit Informationen vor, während und nach dem Vergabeverfahren regelt und die Gleichbehandlung sicherstellt³. Darüber hinaus hatten weitere Personen auf den vertraulichen Ordner Zugriff (siehe Punkt 1.2). Wir haben festgestellt:

- Mit Ausnahme eines externen Beraters haben die Beteiligten erst nach Start der Evaluation die Unbefangenheitserklärung unterschrieben (20., 21. September bzw. im November bei drei internen Mitarbeitenden). Gemäss den vorliegenden Unterlagen geht hervor, dass Beteiligte vor Unterzeichnung Zugriff auf die Unterlagen hatten.
- Es wurde nicht für alle Beteiligten festgehalten (z.B. Liste als Anhang zur Unbefangenheitserklärung), wer Teil des Evaluationsteams ist und somit mit wem der Informationsaustausch erlaubt ist.
- Insbesondere bei Mitarbeitenden, die nicht in ihrer täglichen Arbeiten in Beschaffungen involviert sind, besteht keine ergänzende Information (z.B. Sprachregelung im Umgang mit Dritten, Verwendung technischer Hilfsmittel inkl. E-Mails, Telefonate im öffentlichen Bereich, E-Mail Verschlüsselung, Aufbewahrung physische Unterlagen etc.).

Empfehlung

181406-1 Chef Bedarfsmanagement und Beschaffung – Wir empfehlen, Zugriff auf vertrauliche Unterlagen erst zu gewähren, nachdem die Unbefangenheitserklärung unterschrieben ist. Bei Personen mit generellem Zugriff auf vertrauliche Unterlagen (wie Beschaffer) ist eine generelle Erklärung zu unterschreiben und periodisch zu erneuern. Dabei kann nochmals auf die Nichtannahme von Geschenken hingewiesen werden. Weiter sind im Vorfeld die Evaluatoren (insbesondere Nichtbeschaffer) über Risiken, Vorschriften und best practices zu informieren.

¹ gemäss Angaben Beschaffung

² gemäss Angaben Beschaffung

³ Die Unabhängigkeitserklärungen regelt unter anderem i) Informationspflicht, falls zu einem Anbieter besondere Beziehungen / sonstige Kontakte bestehen; ii) Verpflichtung, ausschliesslich die Interessen des Bundes zu vertreten; iii) Sämtliche Unterlagen vor, während und nach dem Vergabeverfahren vertraulich zu behandeln; d.h. Daten unberechtigten Dritten nicht zugänglich zu machen; iv) keine Kontakte mit potentiellen Anbieter vor und während des Vergabeverfahrens, welche die Gleichbehandlung gefährden könnten.

1.2 Technische Vorkehrungen

Die Ablage der Informationen aus dem Beschaffungsverfahren erfolgte an unterschiedlichen Orten, womit die Beschaffung / das Evaluationsteam die Kontrolle über die vertraulichen Unterlagen verlor. Die elektronischen Unterlagen waren mindestens an drei verschiedenen Orten abgelegt. Weiterer Zugriff über freigegebene Mailordner kann nicht ausgeschlossen werden.

- WeiAk Ordner Beschaffung (geschützter Bereich; Zugriff für alle Beschaffer und vereinzelt GL Mitglieder).
- WeiAk Ordner GWK Technik (Zugriff für alle Mitarbeitende der EZV). Dieser Ordner wurde am 28.9.2017 durch einen GWK Mitarbeitenden des Evaluationsteams erstellt und Evaluationsunterlagen in der Zeitperiode September – Dezember 2017 abgelegt⁴.
- SharePoint gehostet bei der ██████████ Kantonspolizei. Dieser SharePoint wurde verwendet, um primär Daten mit der ██████████ Kantonspolizei auszutauschen. Die Administration der Zugriffe erfolgte durch die ██████████ Kantonspolizei. Gemäss Beschaffung haben die Verantwortlichen bei der ██████████ Kantonspolizei mündlich bestätigt, dass der Zugriff limitiert war.

Die physischen Unterlagen der Beschaffung sind in einem abgeschlossenen Schrank verwahrt.

Empfehlung

181406-2 Chef Bedarfsmanagement und Beschaffung – Die Polycom Unterlagen aus dem Vergabeverfahren sind aus dem öffentlichen Ordner und vom SharePoint zu entfernen. Es ist zu überprüfen, ob bei weiteren Projekten Unterlagen in nicht geschützten Bereichen verwaltet werden. Solche Umstände sind jeweils umgehend richtig zu stellen.

Wurde gemäss Management bereits umgesetzt.

181406-3 Chef Bedarfsmanagement und Beschaffung – Bei Beschaffungen, bei denen ein Austausch sowie gemeinsame Bearbeitung mit externen Stellen ausserhalb der EZV erforderlich sind, sind die Dokumente auf dem SharePoint der Bundesverwaltung mit Zugriffskontrolle durch den Bereich Beschaffung zu verwalten.

1.3 Externe Fachspezialisten

Bei technisch anspruchsvollen Vorgaben müssen teilweise externe Fachspezialisten beigezogen werden. Dies war auch der Fall bei Polycom mit Beizug der Unternehmen ██████████ und ██████████. Die Beratung durch die Firma ██████████ wurde durch den Kanton ██████████ finanziert.

Wir haben festgestellt, dass:

- die Selektion der externen Fachspezialisten primär durch den Fachdienst erfolgte. Durch die hohe Spezialisierung ist es durch die Beschaffung schwierig, die Auswahl zu hinterfragen. Die Unabhängigkeitserklärung der internen Mitarbeitenden bezieht sich lediglich auf Anbieter und ist nicht generell gehalten.
- Bei externen Unternehmen erfolgt durch die Beschaffung keine weitere Due Dilligence (z.B. Kundenportfolio, involvierte Mitarbeitende) und man verlässt sich auf die allgemeinen Geschäftsbedingungen (wie Geheimhaltung, Datenschutz und Datensicherheit) als Bestandteil des Vertrags.

⁴ gemäss Log-Files BIT / IT EZV

- Nebst den fachlichen / technischen Beurteilung der eingereichten Offerten und Erfüllung der Anforderungen gemäss Ausschreibungen haben die externen Fachspezialisten direkt / indirekt Zugriff auf preisrelevante Informationen, die für die fachliche / technische Beurteilung nicht erforderlich sind.

Empfehlung

181406-4 Chef Bedarfsmanagement und Beschaffung – Im Vergabeverfahren sind preisliche und fachliche Abklärungen / Beurteilungen so zu trennen, dass Fachexperten – wo nicht zwingend nötig - keine Einsicht in Preisinformationen erhalten. Die Auswahl von Fachspezialisten sowie der Umfang der Unbefangenheitserklärungen bei internen Mitarbeitenden sind zu überprüfen.

Thomas Kuhn
Leiter Interne Revision EZV

Patrick Moraz
Stv. Leiter Interne Revision