



Finanzkommissionen  
CH-3003 Bern

Bern, 19. Oktober 2022

### **Stellungnahme des Bundesrates: Administrativuntersuchung zu den Zahlungsverpflichtungen aus Verträgen zur Beschaffung von Impfstoffen**

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin,  
Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident,  
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Zuge der Beratungen der Finanzkommissionen über den Nachtrag Ib zum Voranschlag 2022 für die Beschaffung von Covid-19-Impfstoffen traten Unklarheiten über die Kürzungsmöglichkeiten der Eidgenössischen Räte auf.

#### **Verwaltungsinterne Abklärung zuhanden der Finanzkommissionen (Juni 2022)**

Das EDI (GS, BAG) hat in der Folge mit den zuständigen Stellen des VBS (LBA, AApot, Finanzen V) und des EFD (EFV) sowie unter Beizug eines externen Experten alle Angaben zu Verträgen und Krediten überprüft und dem Parlament am 7. Juni 2022 Bericht erstattet.<sup>1</sup> Ziel dieser Abklärungen war es, dem Parlament möglichst rasch die notwendigen Entscheidungsgrundlagen bereitzustellen. Die Hauptergebnisse des Berichts waren die Folgenden:

- **Berechnungsgrundlage:** Nicht alle Zahlen, die der Berechnung der Höhe des Nachtragskredites und des Zusatzkredites zugrunde lagen, waren korrekt.
- **Kreditdeckung:** Vor dem Hintergrund der sich rasch ausbreitenden Virusvariante Omikron entschied der Bundesrat Mitte Dezember 2021, die vertraglich mit Pfizer BioNTech und Moderna vereinbarten Optionen für die Beschaffung von insgesamt

---

<sup>1</sup> Der Bericht vom 7. Juni 2022 zuhanden der FK-N ist online abrufbar unter: <https://www.edi.admin.ch> (Dokumentation > Medienmitteilungen).



14 Millionen Impfstoffdosen für das Jahr 2022 auszulösen. Wie sich später herausstellte, waren die dazu notwendigen Mittel nicht vollständig durch den Vorschlagskredit für das Jahr 2022 gedeckt.

- Covid-19-Impfstoffverträge: In der Regel stützten sich die Vertragsabschlüsse mit Herstellern von Covid-19-Impfstoffen auf vom Parlament bewilligte Verpflichtungskredite. In zwei Fällen aus den Jahren 2020 und 2021 war dies allerdings nicht der Fall.

### **Administrativuntersuchung**

Am 2. Juni 2022, unmittelbar nachdem die Unklarheiten bekannt wurden, informierte der Vorsteher des EDI die FK-N, dass er – neben der erwähnten verwaltungsinternen Prüfung – eine Administrativuntersuchung in die Wege geleitet hat. Das definitive Mandat wurde am 15. Juni 2022, nach Vorliegen der verwaltungsinternen Abklärungen, erteilt. Mit der Administrativuntersuchung sollten die Versäumnisse im Zusammenhang mit der Impfstoffbeschaffung lückenlos aufgearbeitet werden. Einerseits sollten die Befunde der verwaltungsinternen Abklärung (Bericht vom 7. Juni 2022) überprüft werden. Andererseits sollte untersucht werden, ob gesetzliche oder vertragliche Pflichten willentlich verletzt wurden. Ferner sollten Prozesse, Abläufe, Controlling und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Verwaltungsstellen und Personen geklärt werden.

Mit der Administrativuntersuchung beauftragt wurde der ehemalige Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle Kurt Grüter. Er nahm seine Arbeit im Juni 2022 auf und unterbreitete dem Vorsteher des EDI die Untersuchungsergebnisse am 12. September 2022.

Die Untersuchung bestätigt die Ergebnisse der verwaltungsinternen Abklärungen zuhanden der FK-N: Nicht ganz alle Verpflichtungen waren durch Zahlungskredite gedeckt und nicht alle Verträge enthielten Parlamentsvorbehalte. Der Bericht hält ferner fest, dass die Kreditbewirtschaftung und -kontrolle durch die Involvierung zweier Departemente (VBS und EDI) erschwert wurde: «Aufgaben und Kompetenzen des Bundesamts für Gesundheit (BAG) und der Logistikbasis der Armee (LBA) wurden im Bereich der Kreditführung nicht klar definiert» (Untersuchungsbericht, S. 5).

Der Bericht unterstreicht, dass keine gesetzlichen oder vertraglichen Pflichten oder Informationspflichten willentlich verletzt wurden. Er ordnet die Vorkommnisse rund um die Impfstoffbeschaffung im Kontext der Krise ein: «Die Phase der Impfstoffbeschaffungen war geprägt durch eine hohe Entscheidungsdichte bei kurzen Reaktionszeiten und hoher Unsicherheit. Die Beteiligten leisteten einen sehr hohen Einsatz, beschafften den richtigen Impfstoff und verteilten diesen schweizweit an die verschiedenen Spitäler. Die Pandemie konnte auch dank diesem Engagement erfolgreich bekämpft werden» (Untersuchungsbericht, S. 5).

Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass sich die in den ersten verwaltungsinternen Abklärungen vom 7. Juni 2022 festgestellten Versäumnisse bestätigt haben. Bereits vor Abschluss der Untersuchungen wurden in den betroffenen Departementen



VBS und EDI Schritte unternommen, um die einwandfreie Bewirtschaftung und Kontrolle des Kredits A290.0113 Covid: Beschaffung Sanitätsmaterial sicherzustellen. Diese Schritte entsprechen den Empfehlungen 4, 6 – 8 des Untersuchungsberichts. Die Stärkung des Controllings (9) ist teilweise umgesetzt. Die Arbeiten werden in den kommenden Wochen abgeschlossen. Die Empfehlung 3 kann zum aktuellen Zeitpunkt beim betroffenen Kredit nicht mehr umgesetzt werden. Die Empfehlung wurde aber etwa bei der Beschaffung des Impfstoffs gegen Affenpocken berücksichtigt. Weitere Empfehlungen (1, 2, 10) werden bereits im Rahmen der laufenden Arbeiten zur Überprüfung des Krisenmanagements des Bundes geprüft. Wo nötig werden diese Arbeiten mit einem zusätzlichen Auftrag des Bundesrates ergänzt (5).

### Stellungnahme zu den einzelnen Empfehlungen

Aus den Resultaten leitet der Untersuchungsbeauftragte insgesamt 10 Empfehlungen ab. In der Folge nimmt der Bundesrat Stellung zu den einzelnen Punkten.

**Empfehlung 1:** *Die Bewältigung von ausserordentlichen Krisen wie der Covid19 Pandemie rechtfertigt einen Bundesratsausschuss bestehend aus dem Fachdepartement und zwei weiteren Departementen, die am stärksten betroffen sind – das VBS, WBF oder Finanzen. Es wird zudem empfohlen, eine Co-Leitung der Taskforce bestehend aus zwei Departementen einzurichten.*

Das Krisenmanagement des Bundesrates ist Gegenstand der Auswertungen der Bundeskanzlei zur zweiten Phase der Covid-19-Pandemie.<sup>2</sup> In diesem Zusammenhang hat der Bundesrat die BK und das VBS, in Zusammenarbeit mit den anderen Departementen, beauftragt, Varianten für die Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung auf strategischer und operativer Ebene zu erarbeiten. Die Ergebnisse dieser Arbeiten werden dem Bundesrat Ende März 2023 unterbreitet.

Der Bundesrat verweist darauf, dass diese Empfehlung, die letztlich die Verantwortung auf mehrere Verwaltungseinheiten verteilt, im Widerspruch zur Empfehlung 3 stehen kann, welche eine klare Zuordnung der Kreditverantwortung bei einem Amt vorschlägt. Die Untersuchung zeigt damit das Dilemma zwischen einer engen Zusammenarbeit aller involvierten Verwaltungsstellen und einer klaren Verantwortungszuteilung auf. Es ist systeminhärent, dass im Rahmen einer Krise diesbezüglich Fehler gemacht werden können, die es in Zukunft zu vermeiden gilt. Es ist allerdings ebenfalls festzuhalten, dass in sehr vielen anderen Bereichen der Krisenbewältigung – wie z.B. bei der Testung, bei der Verimpfung, beim Erlass und Vollzug nicht-pharmazeutischer Massnahmen oder beim Covid-Zertifikat – eine gute Zusammenarbeit aller involvierten Akteure (bundesintern und bundesextern) bestand und die Verantwortlichkeiten klar geregelt waren.

---

<sup>2</sup> Der Bericht «Zweite Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung» vom 22. Juni 2022 ist online abrufbar unter: <https://www.bk.admin.ch> (Dokumentation > Führungsunterstützung > Krisenmanagement).



**Empfehlung 2:** *Beim Aufbau einer Krisenorganisation sind nicht nur fachliches Knowhow zu berücksichtigen, sondern auch Managementenerfahrung mit Verwaltungshintergrund. Die Stellvertretungen sind sicherzustellen. Der Untersuchungsbeauftragte unterstützt die Empfehlung des Berichts der Bundeskanzlei, einen Ressourcenpool zu bilden und Back Office Strukturen einzurichten.*

Der Bundesrat teilt die Auffassung des Untersuchungsbeauftragten, dass die rasche Verfügbarkeit von qualifizierten Mitarbeitenden für die Bewältigung einer Krisensituation entscheidend ist.

Wie im Untersuchungsbericht erwähnt, war dieser Punkt auch Gegenstand der Auswertung der BK zur ersten Phase der Covid-19-Pandemie.<sup>3</sup> In diesem Zusammenhang hat der Bundesrat das EPA beauftragt zu prüfen, wie das Personal der Bundesverwaltung besser auf die Übernahme anderer, in Krisen notwendiger Funktionen vorbereitet und flexibler eingesetzt werden kann. Entsprechende Massnahmen wurden bereits eingeleitet: Alle neuen Arbeitsverträge werden seit dem 1. Mai 2022 mit einer Klausel ergänzt. Diese weist darauf hin, dass die Mitarbeitenden gemäss geltendem Personalrecht für maximal zwölf Monate an einem anderen Ort und in einer anderen Funktion eingesetzt werden können. Um administrative Fragestellungen zu regeln, die sich bei einem temporären Einsatz von Mitarbeitenden in einer anderen Verwaltungseinheit ergeben, stellt das EPA eine Mustervereinbarung zur Verfügung. Zudem wird das EPA im Rahmen des Projektes SUPERB (Cluster Personal) die Aufnahme von individuellen Kompetenzen der Mitarbeitenden im Informationssystem Personaldatenmanagement weiterverfolgen. Ziel ist es, in einer Krisensituation rasch geeignete personelle Unterstützung zu finden.

Diese Bemühungen sollen zwar weiter vorangetrieben werden. Dennoch gibt der Bundesrat Folgendes zu bedenken: Immer wieder konnte zwar qualifiziertes Personal für die Krisenorganisation gewonnen werden. Die Möglichkeiten waren aber begrenzt, da viele Verwaltungsbereiche durch die Covid-19-Pandemie stark belastet wurden und Personal nicht ohne Weiteres abgezogen und beispielsweise dem EDI zugeteilt werden konnte. Aus diesen Gründen war es auch immer wieder notwendig, Zugriff auf externe Dienstleistungserbringer zu nehmen.

**Empfehlung 3:** *Die Kredite sind dem Bedarfsträger zuzuteilen, welcher die integrale Verantwortung für die Verwendung der Mittel und für die Kreditkontrolle hat.*

Der Bundesrat teilt die Auffassung des Untersuchungsbeauftragten, dass, indem die Kredite dem Bedarfsträger zugeteilt werden, eine bessere Übersicht der Kreditbelastung erzielt werden kann. Die Zusammenarbeit zwischen den involvierten Stellen (Logistik, Buchhaltung und Controlling) wird so insgesamt verbessert.

---

<sup>3</sup> Der Bericht «Erste Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie» vom 11. Dezember 2020 ist online abrufbar unter: <https://www.bk.admin.ch> (Dokumentation > Führungsunterstützung > Krisenmanagement).



Im Rahmen der Beschaffung des Impfstoffs gegen Affenpocken im August 2022 hat der Bundesrat diese Empfehlung bereits umgesetzt (Finanzierung über den Funktionsaufwand des BAG [A200.0001] und Beschaffung in Zusammenarbeit mit der Armeeapotheke). Am 24. August 2022 hat er entschieden, die Kreditverwaltung dem BAG und nicht dem VBS (LBA, AApot, Finanzen V) zu übertragen. Dies, obwohl die Aufgabenteilung fast identisch wie bei der Covid-19-Impfung ist.

**Empfehlung 4:** Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sind von Beginn mit DEBI-Listen zu definieren.

Der Bundesrat teilt die Auffassung des Untersuchungsbeauftragten, dass die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten präzise zu definieren sind.

Bei der Bewirtschaftung und Kontrolle des Kredits für Covid-19-Impfstoffe (A290.0113) wurde diese Empfehlung mittlerweile umgesetzt. LBA und BAG haben die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten geklärt und führen eine DEBI-Tabelle. Auch bei der Bewirtschaftung und Kontrolle des Kredits zur Beschaffung des Impfstoffs gegen Affenpocken werden DEBI-Tabellen geführt.

**Empfehlung 5:** Die Finanzverantwortlichen der involvierten Ämter sind in die Krisenorganisation einzubeziehen.

Der Bundesrat ist bereit zu prüfen, wie die finanzverantwortlichen Personen der Ämter in die Krisenorganisation einbezogen werden sollten. Er hat die BK und das VBS beauftragt, diesen Aspekt im Rahmen der laufenden Arbeiten zum Krisenmanagement des Bundes aufzunehmen (vgl. Stellungnahme zu Empfehlung 1).

**Empfehlung 6:** Die Informationen über die vertraglich vereinbarten Kaufpreise und die Details der Zahlungen müssen den Finanzdiensten der beteiligten Ämter zur Verfügung stehen.

Die Finanzdienste sind auf die für die Kreditbewirtschaftung notwendigen Vertragsinformationen angewiesen – dies war im Falle der Covid-19-Impfstoffbeschaffungen im Grundsatz gewährleistet. Die Gesamtsummen bzw. Verpflichtungen wie auch deren Aufteilung über die Zeitachse müssen bekannt sein. Die detaillierten Kaufpreise stehen dabei nicht im Vordergrund, so dass die Vertraulichkeit gewahrt werden kann. Damit stehen insbesondere die Details in Bezug auf die Zahlungen im Vordergrund.

**Empfehlung 7:** Die Kreditkontrolle muss integral über SAP geführt werden.

Mittlerweile wird sichergestellt, dass sämtliche Verpflichtungen und Zahlungen zeitnahe im Standardsystem SAP gepflegt werden.

**Empfehlung 8:** Für verschiedene Beschaffungen sind separate Kreditrubriken zu eröffnen.



Verschiedene Kreditrubriken erhöhen die Transparenz und klären die Zuständigkeiten. Künftig wird diese Empfehlung, jeweils in Absprache mit der EFV, nach Möglichkeit eingehalten.

**Empfehlung 9:** *Das Controlling muss mit einem Verantwortlichen sichergestellt werden.*

Das Controlling soll mit zusätzlichen Ressourcen wie auch unterstützenden Instrumenten gestärkt werden. Ferner sollen auch diesbezüglich die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in den involvierten Ämtern geklärt werden. Teilweise ist dies bereits umgesetzt. Das EDI und das VBS werden diese Arbeiten in den nächsten Wochen abschliessen.

**Empfehlung 10:** *Es ist zu prüfen, ob das Parlament in ausserordentlichen Krisen die begleitende Oberaufsicht verstärken soll.*

Diese Empfehlung richtet sich an das Parlament und kann durch den Bundesrat nicht beurteilt werden.

Der Bundesrat weist lediglich darauf hin, dass der Austausch mit dem Parlament und seinen Organen im Verlauf der Krise intensiv war. So wurden auch die Finanzdelegation und -kommissionen im Rahmen von Nachtragskrediten regelmässig eng einbezogen und laufend, etwa über die Kreditverwendung, informiert. Die Departemente haben dieser Arbeit hohe Priorität zugemessen.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Zusammenarbeit zwischen der Bundesverwaltung und dem Parlament im weiteren Sinne Teil der Auswertungen zur zweiten Phase der Covid-19-Pandemie ist (vgl. Stellungnahme zu Empfehlung 1). Der Bundesrat hat in diesem Kontext die BK beauftragt, die Befunde der Auswertung anlässlich eines Ratspräsidententreffens vorzustellen und weitere Schritte zu diskutieren.



## Kommunikation

Wie von Ihren Kommissionen gewünscht, hat der Bundesrat darauf verzichtet, den Schlussbericht von Kurt Grüter sowie vorliegende Stellungnahme zu publizieren, bevor Ihre Kommissionen diese Unterlagen zur Kenntnis genommen haben. Der Bundesrat wird den Schlussbericht und seine vorliegende Stellungnahme kommunizieren, nachdem Ihre Kommissionen den Bericht diskutiert haben. Für die Koordination der Kommunikation ist das EDI mit dem Sekretariat Ihrer Kommissionen in engem Austausch.

Mit freundlichen Grüßen

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Ignazio Cassis  
Bundespräsident

Walter Thurnherr  
Bundeskanzler

Beilage:  
Untersuchungsbericht vom 12. September 2022