



Finanzdirektion
Kantonale Beschaffungskonferenz (KBK)

Leitfaden für den Beizug externer Beraterinnen und Berater

Die Kantonale Beschaffungskonferenz (KBK),

gestützt auf Artikel 8a Absatz 3 der Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens vom 5. November 2014 (OÖBV¹),

erlässt den folgenden Leitfaden:

1. Zweck des Leitfadens

Im Bericht «Beizug von externen Experten und Expertinnen, Ergebnisse der Abklärungen durch die Geschäftsprüfungskommission» vom 19. August 2021 kam die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates (GPK) zum Schluss, dass dem Kanton Bern eine gesamtkantonale Strategie fehle, wie mit dem Einsatz Dritter umgegangen werden soll. Die GPK empfahl dem Regierungsrat insbesondere das folgende Vorgehen:

- 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;
- klare Vorgaben für die Vergabep Praxis zum Einsatz Dritter zu definieren;
- in einem Leitfaden festzulegen, dass, bevor externe Experten beigezogen werden, dem Auftrag angemessene Wirtschaftlichkeitsberechnungen mit Kosten/Nutzen-Überlegungen gemacht werden müssen (siehe dazu Vortrag zur Änderung der OÖBV vom 21.09.2022, Ziff. 2.1)².

Mit der Ergänzung der Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens (OÖBV³) im Jahr 2022 um zwei Artikel (Art. 8a und Art. 8b) wurden in einer knappen und pragmatischen Weise Regeln aufgestellt, die sicherstellen sollen, dass die Beschaffungsstellen der Kantonsverwaltung den Make-or-Buy-Entscheid im Bereich der Beratungsleistungen nach einheitlichen Kriterien, nachvollziehbar und ausgehend von wirtschaftlichen Überlegungen fällen (siehe dazu Vortrag zur Änderung der OÖBV vom 21.09.2022, Ziff. 3)⁴.

Der vorliegende Leitfaden ergänzt die Verordnungsbestimmungen über den Beizug von externen Beraterinnen und Beratern.

¹ BSG 731.22.

² [Vortrag-21.9.2022-de.pdf \(be.ch\)](#), abgerufen am 29.10.2024.

³ BSG 731.22.

⁴ [Vortrag-21.9.2022-de.pdf \(be.ch\)](#), abgerufen am 29.10.2024.

2. Geltungsbereich des Leitfadens

Dieser Leitfaden gilt für den Beizug von externen Beratungsleistungen in der Kantonsverwaltung.

Der Leitfaden gilt nicht für den Beizug von externen Beratungsleistungen im Rahmen von Bauprojekten und Bauplanungen (vgl. Art. 8b Abs. 2 OÖBV).

Im Rahmen von Bauprojekten und Bauplanungen muss eine Vielzahl an externen Leistungen erbracht werden, die für die Umsetzung der Projekte zwingend nötig sind. Weil dafür verwaltungsintern die nötigen fachlichen Kompetenzen und die nötigen personellen Ressourcen in fast allen Fällen nicht vorhanden sind, besteht in Bezug auf den Beizug Externer faktisch keine Wahlfreiheit. Deshalb nimmt die OÖBV die Beratungsleistungen, die im Rahmen von Bauprojekten oder Bauplanungen erbracht werden, vom Geltungsbereich der OÖBV aus. Entsprechend gelten solche Beratungsaufgaben auch nicht als externe Beratungsleistungen im Sinne dieses Leitfadens. Sie können unabhängig von den im Leitfaden umschriebenen Voraussetzungen an Externe vergeben werden.

Beispiele für solche Beratungsleistungen sind:

- Planung und Bauleitung, Umweltbaubegleitungen
- Geologische Abklärungen, Umweltabklärungen, Kontroll- und Zustandsabklärungen von Gebäuden, Erdbebensicherheitsprüfungen, Liegenschaftsschätzungen
- Rechtliche Beratungen, Fachgutachten
- Bauherrenunterstützung
- Entwicklungsstudien, Mobilitätskonzepte, Bewirtschaftungskonzepte

3. Beizug Dritter

3.1 Grundsätze für den Beizug Externer

Externe Beraterinnen und Berater (im Folgenden Externe) dürfen mit Beratungsleistungen betraut werden, wenn der Beizug sachlich begründet und wirtschaftlich vertretbar ist.

3.2 Sachliche Gründe für den Beizug Externer

Der Beizug Externer ist in den folgenden Konstellationen sachlich begründet:

- Aus Kapazitätsgründen ist der Beizug Externer rascher möglich als der Einsatz von Kantonsmitarbeitenden.
- Für die Erfüllung einer Aufgabe oder die Leitung eines Projekts ist spezifisches Fachwissen oder spezifisches Methodenwissen erforderlich. Dieses Wissen ist bei den Kantonsmitarbeitenden nicht oder noch nicht vorhanden.
- Das erforderliche Fachwissen oder die erforderliche Spezialisierung werden lediglich vorübergehend benötigt. Ein Aufbau des fehlenden Fachwissens oder der fehlenden Spezialisierung innerhalb der Kantonsverwaltung lohnt sich nicht.

Beispiele:

- Bewältigung von Katastrophen und Notlagen wie Hochwasser/Überschwemmungen, Waldbrände, Erdbeben, Stürme, Erdbeben, Lawinen, Tierseuchen, Epidemien/Pandemien
- Bewältigung von Grossereignissen wie Grossunfälle im Strassen- und Schienenverkehr, Chemieunfälle
- Beizug von Spezialistinnen und Spezialisten mit spezifischen Kenntnissen im Datenmanagement
- Beizug von Spezialistinnen und Spezialisten für die Beantwortung von Gutachterfragen
- Durchführung von Assessments
- Moderation und fachliche Begleitung von anspruchsvollen Organisationsentwicklungs- und Veränderungsprojekten
- Durchführung von Studien (z.B. im Bereich der ICT-Weiterentwicklung)
- Mandat zur Leitung von Projekten

3.3 Entscheid über den Beizug Externer

Über den Beizug Externer entscheiden die einzelnen Beschaffungsstellen (sog. «make-or-buy»-Entscheid).

3.4 Dokumentation

Übersteigt die Entschädigung an die Externen den Betrag von 200'000 Franken, haben die Beschaffungsstellen vor der Auftragserteilung schriftlich zu dokumentieren, dass die Voraussetzungen für den Beizug Externer erfüllt sind (Art. 8a Abs. 2 OÖBV). In der schriftlichen Dokumentation muss festgehalten werden, aufgrund welcher Gesetzes-, Dekrets- oder Verordnungsbestimmungen oder gestützt auf welchen Regierungsratsbeschluss der Beizug Externer zulässig ist oder vorgeschrieben wird. Zudem müssen die sachlichen Gründe und die finanziellen Überlegungen für den «make-or-buy»-Entscheid aufgeführt werden.

Für die Begründung für den Beizug Externer muss kein eigenständiges Dokument erstellt werden. Die Begründung kann in die Ausgabenbewilligung, in ein Konzept oder eine Strategie, in einen Projektinitialisierungsauftrag, in einen Projektauftrag oder in einen Demand integriert werden.

Nachfolgend sind Muster-Textbausteine für die Begründung des «make-or-buy»-Entscheids aufgeführt.

- **Beizug einer externen Projektleitung aus Kapazitätsgründen**
Bedarf an externer Unterstützung
Das Amt für [...] kann die im Projekt [...] anfallenden Arbeiten mit dem vorhandenen Personal nicht in der geforderten Zeitspanne erledigen. Alle dafür qualifizierten Personen, insbesondere die Projektleitenden [N.N.] und [N.N.], sind mit dem Tagesgeschäft oder mit den Projekten [X, Y und Z] ausgelastet. Damit mit der Koordination der verschiedenen Tätigkeiten, der Organisation der Sitzungen und der Erarbeitung der erforderlichen Projektdokumente rasch begonnen werden kann, soll eine externe Projektleitung beigezogen werden.
- **Beizug einer externen Projektleitung wegen fehlender Fachkenntnisse der Kantonsmitarbeitenden**
Bedarf an externer Unterstützung
Im Amt für [...] fehlt den vorhandenen Mitarbeitenden das für die Leitung des Projekts [...] erforderliche spezifische Fachwissen/Methodenwissen, namentlich im Bereich des Requirements Engineering und der agilen Projektabwicklung. Für die Koordination der anfallenden Tätigkeiten, die Organisation der Sitzungen und die Erarbeitung der erforderlichen Projektdokumente ist deshalb eine externe Projektleitung erforderlich.

- Beizug externer Fachbüros wegen fehlender Spezialisierung der Kantonsmitarbeitenden
Bedarf an externer Unterstützung

Das Amt für [...] und die weiteren involvierten Verwaltungsstellen können die anstehenden Themen zur Erarbeitung von [...] mit dem vorhandenen Personal nicht in der notwendigen Tiefe bearbeiten. Daher sollen für die einzelnen Themenblöcke Aufträge an externe spezialisierte Fachbüros erteilt werden. Pro Themenbereich werden Pflichtenhefte erstellt und Offerten eingeholt.

4. Inhalt der Beratungsleistungen

Zu den Beratungsleistungen, für welche Externe beigezogen werden dürfen, gehören namentlich die nachfolgend umschriebenen Tätigkeiten.

4.1 Rechtsberatung

Zu den Rechtsberatungsleistungen gehören:

- Beratung der kantonalen Behörden bei Vertragsverhandlungen und bei der Vertragsgestaltung
- Beratung der kantonalen Behörden bei Rechtsfragen, bei denen ein spezifisches juristisches Fachwissen erforderlich ist
- Beratung der kantonalen Behörden bei der Begründung von Entscheiden
- Erstellen von Rechtsgutachten

4.2 Rechtsvertretung

Bei der Rechtsvertretung wird eine externe Rechtsanwältin oder ein externer Rechtsanwalt mit der Interessenwahrung und Interessenvertretung der vertretenen Person beauftragt. Die Rechtsanwältin oder der Rechtsanwalt nimmt für die vertretene Person deren Rechtsgeschäfte wahr und vertritt deren rechtliche Interessen vor den Verwaltungs- und Justizbehörden.

In den folgenden Konstellationen ist eine externe Rechtsvertretung der kantonalen Behörden sinnvoll oder erforderlich:

- In Rechtsstreitigkeiten, in denen das Verfahren im Ausland durchgeführt werden muss und die Streitigkeit nach ausländischem Recht beurteilt wird.
- In Rechtsstreitigkeiten, in denen ein spezifisches Rechtsgebiet betroffen ist, für welches das juristische Wissen in der Kantonsverwaltung fehlt.
- In Zivilstreitigkeiten. Bei Zivilstreitigkeiten rechtfertigt sich die Mandatierung einer Rechtsanwältin oder eines Rechtsanwalts, weil im Zivilverfahren andere Verfahrensgrundsätze gelten als im Verwaltungs- und im Verwaltungsjustizverfahren. Insbesondere die Rügepflicht, die Beweislast und das Novenrecht sind im Zivilverfahren anders ausgestaltet als im Verwaltungs(-justiz)verfahren. Zudem werden die Zivilverfahren nicht rein schriftlich geführt, sondern es finden mündliche Verhandlungen statt. Hinzu kommt, dass die Kosten und Entschädigungen nach dem Unterliegerprinzip auferlegt werden. Obsiegt der Kanton in einem Zivilverfahren, wird die mandatierte Rechtsanwältin oder der mandatierte Rechtsanwalt für die Anwaltstätigkeit entschädigt.⁵
- In Strafsachen, in denen der Kanton als Privatkläger auftritt. Diesfalls rechtfertigt sich die Mandatierung einer Rechtsanwältin oder eines Rechtsanwalts ebenfalls aufgrund der vom Verwaltungsverfahren abweichenden Verfahrensvorschriften und Verfahrensgrundsätze.

⁵ Dies im Unterschied zum Verwaltungsbeschwerdeverfahren, in welchem dem Kanton gemäss Art. 104 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege VRPG (BSG 155.21) keine Parteientschädigung zusteht.

4.3 Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen

Zu den massgebenden Entscheidungsgrundlagen gehören:

- Studien, Pläne, Konzepte
- Rechts- und Fachgutachten
- Marktanalysen
- Umfragen

Beispiele für Studien, Pläne, Konzepte:

- Grundlagen für die kantonale Versorgungsplanung
 - o Studie «Auswertung und Simulation der Hilfsfrist - Standortoptimierung Rettungsfahrzeuge im Kanton Bern», Schlussbericht zuhanden der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) vom 30.11.2015⁶
 - o Grundlagenbericht für die Versorgungsplanung 2016 gemäss SpVG für nichtuniversitäre Gesundheitsberufe vom 11.11.2015⁷
 - o Bericht «Die Berner Spitallandschaft im Umbruch, Schlussbericht zur Beantwortung der Motion 192-2019 (GPK, Siegenthaler) vom Oktober 2020»⁸
- Grundlagen für den Schutz und die Bewirtschaftung des Grundwassers
 - o Hydrogeologische Grundlagenberichte⁹

Beispiele für Gutachten:

- Fachgutachten zu medizinischen Fragestellungen in versicherungsrechtlichen Verfahren
- Fachgutachten zu rechtsmedizinischen Fragestellungen in strafrechtlichen Verfahren
- Medizinische Gutachten zu Fragen der Arbeitsunfähigkeit
- Rechtsgutachten (siehe auch Ziff. 4.1)

Beispiele für Umfragen:

- Umfragen zur Mitarbeiterzufriedenheit
- Umfragen zur Kundenzufriedenheit
- Umfragen zu Abstimmungsvorlagen

An dieser Stelle wird an die Vorgaben zum Urheberrecht und zur Lizenzierung erinnert. Die von Externen erarbeiteten Entscheidungsgrundlagen müssen der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung 4.0 International (CC BY 4.0) unterstehen, damit sie auch von Dritten weiterverwendet werden dürfen (Art. 24 Abs. 1 und 2 der Verordnung über die digitale Verwaltung, DVV¹⁰). Bei der Auftragserteilung an die Externen muss sich der Auftraggeber deshalb das Urheberrecht oder das Recht zur CC-BY-4.0-Lizenzierung der Entscheidungsgrundlagen vertraglich sichern (Art. 23 Abs. 1 DVV). Aus sachlichen Gründen kann darauf verzichtet werden (Art. 23 Abs. 2 DVV), insbesondere wenn dies mit wesentlichen Mehrkosten verbunden wäre oder Dritten aus Vertraulichkeits- oder Datenschutzgründen ohnehin keine Einsicht in die Entscheidungsgrundlagen gewährt werden soll.

⁶ <https://www.gsi.be.ch/content/dam/gsi/dokumente-bilder/de/themen/gesundheit/gesundheitsversorger/spitaeler-psychiatrie-rehabilitation/spitalplanung/4-gef-vp16-schlussbericht-standortoptimierung-rettungsfahrzeuge-im-kanton-bern-d-20151130.pdf>.

⁷ <https://www.gsi.be.ch/content/dam/gsi/dokumente-bilder/de/themen/gesundheit/gesundheitsversorger/spitaeler-psychiatrie-rehabilitation/spitalplanung/5-gef-vp16-schlussbericht-gesundheitsberufe-d-20151111.pdf>.

⁸ [Beilage-Bericht-12.05.2021-de.pdf](#), abgerufen am 29.10.2024.

⁹ [Geologie \(be.ch\)](#), abgerufen am 29.10.2024.

¹⁰ BSG 109.111.

4.4 Coaching

Zu den Coachingaufgaben gehören vor allem die Beratung und Begleitung von Fach- und Führungskräften in der Wahrnehmung anspruchsvoller Aufgaben und Durchführung komplexer Aufträge, Prozesse und Vorhaben/Projekte (z.B. Moderation von Workshops, Mediationen in schwierigen Verhandlungssituationen, Supervisionen etc.).

4.5 Projektmanagement

Zu den Projektmanagementaufgaben gehören:

- Projektleitung
- Projektbegleitung und Projektassistenz
- Businessanalyse

4.6 Kommunikation

Zu den Kommunikationsaufgaben gehören:

- Verfassen von Newslettern, Informationsschreiben oder Medienmitteilungen
- Vorbereiten von Medienkonferenzen
- Beratung bei der Krisenkommunikation
- Beratung bei der Projektkommunikation

4.7 Qualitätsmanagement / Qualitätssicherung

Zum Qualitätsmanagement bzw. zur Qualitätssicherung gehören:

- Aufbau und Weiterentwicklung von Prozessmanagementsystemen
- Erarbeiten von Qualitätsstandards
- Durchführen von Audits
- Schulung von Mitarbeitenden

Bern, 28. März 2025

Für die KBK:
Thomas Fischer
Vorsitzender