

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



Synthesebericht vergangener Preisprüfungen

Beschaffungskonferenz des Bundes

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.19245.620.00233
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)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	5
L'essenziale in breve	6
Key facts	7
1 Auftrag und Vorgehen	9
1.1 Ausgangslage	9
1.2 Prüfungsumfang und -grundsätze	10
2 Vertragsauswahl	11
2.1 Die Vollständigkeit der Daten in den Vertragsmanagementsystemen ist zu verbessern	11
2.2 Nicht alle freihändig vergebenen Aufträge mit einem Vertragsvolumen von über 1 Million Franken enthalten ein Einsichtsrecht	12
3 Ergebnisse vergangener Preisprüfungen	15
3.1 Fast jeder zweite überprüfte Vertrag mit überhöhtem Preis.....	15
3.2 Preisreduktionen von 10 Millionen Franken umgesetzt	15
4 Ausblick	17
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	18
Anhang 2: Abkürzungen	19

Synthesebericht vergangener Preisprüfungen

Beschaffungskonferenz des Bundes

Das Wesentliche in Kürze

Das jährliche Beschaffungsvolumen der Bundesverwaltung beträgt rund 6,1 Milliarden Franken (Stand 2019). Einen Teil dieser Beschaffungen vergibt der Bund freihändig. Mangels Wettbewerb lässt sich die Angemessenheit der angebotenen Preise nicht ohne Weiteres beurteilen und es besteht das Risiko, dass der Bund einen zu hohen Preis bezahlt. Vereinbart das beschaffende Bundesamt mit dem Lieferanten ein Einsichtsrecht, so kann die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) in Form einer Preisprüfung die Angemessenheit des Preises untersuchen. Ansonsten ist eine Preisprüfung nicht möglich.

Eine Analyse der laufenden Beschaffungsverträge zeigt, dass vorwiegend bei älteren Verträgen ein Einsichtsrecht fehlt. Dabei handelt es sich mehrheitlich um Softwarebeschaffungen mit einer Vertragsdauer von rund 20 Jahren.

Die von der EFK im Zeitraum von 2015 bis 2019 durchgeführten Preisprüfungen umfassen insgesamt 30 Beschaffungsverträge. Das geprüfte Beschaffungsvolumen beträgt rund 716 Millionen Franken. Bei 17 und somit mehr als der Hälfte der untersuchten Verträge führte die Prüfung zu einer potenziellen Preisreduktion von insgesamt ca. 10,1 Millionen Franken. Die EFK empfiehlt in diesen Fällen dem beschaffenden Amt, eine Preisreduktion durchzusetzen. Von den 10,1 Millionen Franken forderten die beschaffenden Ämter gemäss eigener Aussage 10 Millionen (rund 99 %) zurück.

Rapport de synthèse des audits de prix précédents

Conférence des achats de la Confédération

L'essentiel en bref

Le volume d'achat annuel de l'administration fédérale s'élève à environ 6,1 milliards de francs (état en 2019). La Confédération effectue une partie de ces achats de gré à gré. En l'absence de concurrence, le caractère adéquat des prix proposés est difficile à évaluer et il en résulte le risque que la Confédération paie un prix trop élevé. Si l'office fédéral acquéreur convient d'un droit de regard avec le fournisseur, le Contrôle fédéral des finances (CDF) peut examiner si le prix est adéquat en effectuant un audit de prix. Sinon, un audit de prix n'est pas possible.

Une analyse des contrats d'achat en cours montre que le droit de regard fait particulièrement défaut dans les contrats plus anciens. Il s'agit pour la plupart de contrats d'achat de logiciels d'une durée d'environ vingt ans.

Les audits de prix menés par le CDF pour la période de 2015 à 2019 ont porté sur un total de 30 contrats d'achat. Le volume examiné s'élève à quelque 716 millions de francs. Pour 17 contrats sous revue, soit plus de la moitié, l'audit a mené à une potentielle réduction du prix d'environ 10,1 millions de francs au total. Dans ces cas, le CDF recommande à l'office acquéreur d'imposer une réduction de prix. Selon leurs propres déclarations, les offices acquéreurs ont demandé le remboursement de 10 millions (environ 99 %) sur ces 10,1 millions de francs.

Texte original en allemand

Rapporto di sintesi sulle precedenti verifiche dei prezzi

Conferenza degli acquisti della Confederazione

L'essenziale in breve

Il volume di acquisto annuale dell'Amministrazione federale è di circa 6,1 miliardi di franchi (stato 2019), e una parte di questi appalti avviene mediante procedura per incarico diretto. In assenza di concorrenza, l'adeguatezza dei prezzi offerti non può essere valutata e c'è il rischio che la Confederazione paghi prezzi troppo alti. Se l'Ufficio federale responsabile dell'appalto concorda un diritto d'esame con il fornitore, il Controllo federale delle finanze (CDF) può indagare sull'adeguatezza del prezzo sotto forma di una verifica dei prezzi, altrimenti non è possibile eseguire una verifica del prezzo.

Un'analisi degli attuali contratti risultanti dalla procedura di appalto rileva spesso l'assenza di un diritto d'esame, soprattutto nei contratti più vecchi. La maggior parte di questi riguardano acquisti di software con una durata del contratto di circa 20 anni.

Le verifiche dei prezzi condotte dal CDF nel periodo che va dal 2015 al 2019, coprono un totale di 30 contratti. Il volume di acquisto verificato ammonta a circa 716 milioni di franchi. Per 17 dei contratti esaminati, quindi più della metà, la verifica ha portato a una potenziale riduzione dei prezzi per un totale di circa 10,1 milioni di franchi. In questi casi, il CDF raccomanda all'Ufficio responsabile dell'appalto di applicare una riduzione di prezzo. Dei 10,1 milioni di franchi, gli Uffici responsabili dell'appalto hanno chiesto, secondo le loro stesse dichiarazioni, il risarcimento di 10 milioni di franchi (circa il 99%).

Testo originale in tedesco

Synthesis report on past price audits

Federal Procurement Conference

Key facts

The Federal Administration's annual procurement volume is around CHF 6.1 billion (as of 2019). The Confederation awards part of these procurements directly. Since there is no competition, it is not easy to assess the appropriateness of the prices offered and there is a risk that the Confederation will pay too much. If the procuring federal office agrees on a right to inspect with the supplier, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) can investigate the appropriateness of pricing in the form of a price audit. Otherwise, it is not possible to conduct a price audit.

An analysis of current procurement contracts shows that a right to inspect is lacking primarily for older contracts. The majority of these are software procurements with a contract term of around 20 years.

The price audits conducted by the SFAO in the period from 2015 to 2019 cover a total of 30 procurement contracts. The audited procurement volume amounts to around CHF 716 million. In seventeen contracts, more than half of those examined, the audit revealed a potential price reduction totalling approximately CHF 10.1 million. In these cases, the SFAO recommended that the procuring office enforce a price reduction. According to their own reports, the procuring offices reclaimed CHF 10 million (around 99%) of the CHF 10.1 million.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Beschaffungskonferenz des Bundes

Die BKB nimmt die Ergebnisse der EFK-Preisprüfungen und den Synthesebericht zur Kenntnis. Sie anerkennt die Bemühungen der EFK und der Beschaffungsämter, Preiseinsichtsrechte zu vereinbaren und Preisreduktionen umzusetzen. Im Wesentlichen teilt die BKB die Erkenntnisse der EFK im Bericht. Das Preiseinsichtsrecht mit der Möglichkeit zur Preisreduktion hat sich in den geprüften Fällen bewährt.

Dass mehr als die Hälfte der geprüften 30 Fälle Anlass zu Preisreduktionen gaben, zeigt einen gewissen Handlungsbedarf bei den Beschaffungsstellen (vgl. Ziff. 3.1). Die aufgrund der Preisprüfungen erzielten Preisreduktionen bzw. Rückerstattungen in der Höhe von über 1% der Gesamtsumme aller geprüften Verträge sind bemerkenswert (vgl. Ziff. 3.2).

Daraus kann nach Ansicht der BKB jedoch nicht generell auf überhöhte Preise in mehr als der Hälfte der freihändig vergebenen Aufträge geschlossen werden. Die EFK gibt im Bericht an, die Auswahl der untersuchten Verträge nach risikoorientierten Kriterien vorgenommen zu haben. Entsprechend erstaunt es nicht, dass dabei Preisreduktionen erzielbar waren. Die EFK stellt überdies im Bericht selber fest, dass bei geringfügigeren Vertragswerten weniger Anlass für Preisprüfungen und -reduktionen besteht. Die BKB fördert den Einsatz moderner Technologien im öff. Beschaffungswesen des Bundes und begrüsst eine Optimierung der Datenerfassung und -bewirtschaftung im Vertragsmanagementsystem (vgl. Ziff. 2.1 und 3.1).

Dass das Instrument der Preisprüfung präventiven Charakter hat und das Risiko überhöhter Preise vor Vertragsabschluss zu verringern vermag, erhofft sich auch die BKB, kann aber nicht empirisch aus der Anzahl Fälle mit Anlass zu Preisreduktionen gefolgert werden. Der Bericht der EFK enthält keine Hinweise auf vergleichbare Preiskonditionen in Fällen, in denen das Preiseinsichtsrecht nicht vereinbart wurde. Es besteht daher ein gewisses Risiko, dass die Preisreduktion vom Unternehmen bereits in die Offerte eingerechnet wurde und deswegen zu überhöhten Preisen geführt hat. Auch überrascht es nicht, dass marktmächtige Vertragspartner sich weigern, ein Preiseinsichtsrecht zu vereinbaren und die Beschaffungsstelle dieses nicht nach ihren Vorstellungen durchsetzen kann. Deswegen begrüsst die BKB die Hinweise der EFK, mit kompensierenden Massnahmen das Risiko überhöhter Preise zu reduzieren (vgl. Ziff. 2.2 und 3).

Der vorliegende Bericht beruht auf den Ergebnissen der EFK-Untersuchungen von 2015 – 2019, also vor der Inkraftsetzung des totalrevidierten öff. Beschaffungsrechts auf den 1. Januar 2021. Dieses sieht eine im Vergleich zum alten Recht leicht geänderte Bestimmung zu den Preisprüfungen (früher Einsichtsrecht) vor. Es wird interessant sein zu beobachten, ob sich dadurch in der Praxis der Preisprüfungsrechtsvereinbarung und -durchsetzung Veränderungen ergeben werden (vgl. Ziff. 4).

Die BKB weist darauf hin, dass sie als Behördenkonferenz keine Beschaffungen tätigt und daher auf Praxiserfahrungen der Beschaffungsstellen, die Mitglieder der BKB sind, sowie der EFK in der Anwendung der Preisprüfung angewiesen ist. Abschliessend ist festzuhalten, dass die BKB keinen Einfluss auf die Vereinbarung von Preisprüfungen durch die Beschaffungsstellen in konkreten Vergabeverfahren hat.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Jährlich beschafft die Bundesverwaltung Güter und Dienstleistungen im Umfang von mehreren Milliarden Franken. 2019 beliefen sich die Beschaffungszahlungen auf insgesamt 6,1 Milliarden Franken.

Wann und nach welchen Verfahren die Bundesverwaltung Beschaffungen zu vergeben hat, regeln das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, 172.056.1) sowie die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB, 172.056.11). Am 1. Januar 2021 treten das neue Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) und die dazugehörige Verordnung in Kraft. Die damit verbundenen Änderungen sind nicht Gegenstand dieses Berichts. Aufgrund des untersuchten Zeitraumes (2015 bis 2019) bezieht sich der vorliegende Synthesebericht auf die bis 31. Dezember 2020 geltende Gesetzgebung.

Vergibt der Bund Aufträge im freihändigen Verfahren, so lässt sich die Angemessenheit der angebotenen Preise mangels Wettbewerb nicht ohne Weiteres beurteilen. Für den Bund besteht jedenfalls das Risiko, für solche Leistungen einen zu hohen Preis zu bezahlen. Die Gründe für eine Auftragsvergabe ohne Wettbewerb können vielseitig sein. So können beispielsweise aufgrund von Patenten oder durch die Überspezifikation eines zu beschaffenden Gutes Monopolsituationen entstehen. Spezifisches Fachwissen des bisherigen Lieferanten führt zu hohen Eintrittsbarrieren für Konkurrenzanbieter. Mittels Beschränkung der Zulassung für die Erbringung von Wartungsleistungen können Lieferanten ebenfalls die Exklusivität der Kundenbeziehung sichern. Mittels Ausschreibung von Anforderungen oder Fähigkeiten begegnen die beschaffenden Ämter wo möglich diesen Risiken.

Als Ausgleich für fehlenden Wettbewerb verpflichtet die VöB den Auftraggeber im Beschaffungsvertrag mit dem Lieferanten, ein Einsichtsrecht zu vereinbaren. Die Voraussetzung für ein solches Einsichtsrecht nach Art. 5 VöB ist neben dem fehlenden Wettbewerb ein Auftragswert von mindestens 1 Million Franken.

Abbildung 1 zeigt die laufenden, freihändig vergebenen Beschaffungsverträge mit einem Beschaffungsvolumen von über 1 Million Franken nach Departementen (Stand Mai 2019). Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) wählte auf Basis dieser Daten die im Jahr 2020 zu prüfenden Verträge aus. Aus diesem Grund sind Verträge mit einem Vertragsende vor dem 31. Dezember 2019 nicht in der Auswertung enthalten.

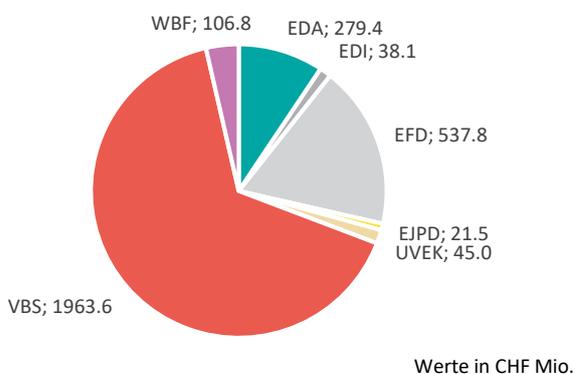


Abbildung 1: Laufende freihändig vergebene Beschaffungsverträge grösser als 1 Million Franken nach Departementen, Stand Mai 2019 (Daten Vertragsmanagement Bund 2019; Darstellung EFK)

Das laufende Vertragsvolumen aus freihändigen Vergaben über 1 Million Franken beträgt über die gesamte Bundesverwaltung 3 Milliarden Franken. Diese 3 Milliarden stellen für die EFK ein Potenzial an möglichen Preisprüfungen dar – mit Ausnahme derjenigen Verträge, die über kein Einsichtsrecht verfügen. Mit fast 2 Milliarden Franken verwaltet das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) zwei Drittel dieses Gesamtvolumens.

Das Einsichtsrecht ermöglicht die Durchführung einer Preisprüfung beim Auftragnehmer. Dabei soll untersucht werden, ob der Preis eines bestimmten Auftrages angemessen ist. Sollte dies nicht der Fall sein, so ist durch den Auftraggeber eine entsprechende Preisreduktion durchzusetzen. Die Preisprüfung und das damit vertraglich vereinbarte Einsichtsrecht sollen, neben der Rückforderung überhöhter Preise, insbesondere auch präventiv wirken.

Bis 2014 führte die EFK jährlich eine bis zwei solcher Preisprüfungen durch. Ab 2015 baute die EFK ihr Engagement in diesem Bereich aus.

Neben der EFK führt innerhalb der Bundesverwaltung die Interne Revision des VBS Preisprüfungen durch. Auch die Interne Revision der SBB führt Preisprüfungen durch, wobei sie seit 2021 diese wieder verstärkt hat.

1.2 Prüfungsumfang und -grundsätze

Der Synthesebericht adressierte folgendes Prüfungsziel: Einschätzung der Erfahrungen aus den bisher durchgeführten Preisprüfungen in Bezug auf externe und interne Einflussfaktoren, sowie die erreichten Ergebnisse.

Zur Erreichung des Prüfungsziels behandelte die EFK folgende Themengebiete:

Themen	Prüfungsfragen
1. Vertragsauswahl	Wird das Einsichtsrecht in den Verträgen vereinbart und sind die Datenbanken und relevanten Informationen für die EFK zugänglich?
2. Ergebnisse aus Preisprüfungen der letzten fünf Jahre	Höhe der festgestellten Rückforderungspotenziale und der effektiv zurückgeforderten Summen im Rahmen der Preisprüfungen 2015 bis 2019
3. Ausblick	Ausblick auf das neue BÖB und die neue VÖB

Der Synthesebericht wurde von Marco Roschi (Revisionsleiter) im Sommer 2020 unter der Federführung von Jean-Marc Stucki (Fachbereich 2 der EFK) verfasst.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Vertragsauswahl

Jährlich vergibt der Bund freihändig mehrere Dutzend Verträge mit einem Auftragsvolumen von über 1 Million Franken. Die beschaffenden Ämter erfassen alle Verträge, unabhängig vom Beschaffungsverfahren, im Vertragsmanagement des Bundes (VM Bund). Einen Sonderfall stellt das VBS dar, welches die Verträge auf einer Plattform ausserhalb des VM Bund verwaltet.

2.1 Die Vollständigkeit der Daten in den Vertragsmanagementsystemen ist zu verbessern

Die beiden Vertragsmanagementsysteme bilden die Basis für die Auswahl der Verträge, für die eine Preisprüfung durchgeführt werden soll. Die Qualität der pro Vertrag erfassten Stammdaten beeinflusst stark das Ergebnis der risikoorientierten Vertragsauswahl für die Wahrnehmung des Einsichtsrechts. Fehlt im Vertragsmanagement der Hinweis, dass ein Einsichtsrecht vereinbart worden ist oder fehlt der Vertrag ganz, ist die Grundlage für die Auswahl, wo das Einsichtsrecht wahrgenommen werden soll, unvollständig.

Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) stellt der EFK jährlich zwischen Ende Mai und Mitte Juni einen Datenextrakt der beiden Vertragsverwaltungssysteme zur Verfügung. Diese Liste führt sämtliche laufende Verträge auf. Seit 2019 ist in den Vertragsmanagementsystemen pro Vertrag zu erfassen, ob dieser ein Einsichtsrecht enthält. Im Rahmen der Jahresplanungen stellte die EFK wiederholt fest, dass diese Information teilweise fehlt oder fehlerhaft ist, was zu Mehraufwand und Abklärungen bei den beschaffenden Ämtern führte.

Beurteilung

Die Auswahl der Verträge für eine Preisprüfung stützt sich auf eine teilweise unvollständige Datengrundlage (Vertragsmanagementsysteme). Erst seit 2019 ist es in den Datenbanken möglich, Verträge mit Einsichtsrecht zu kennzeichnen und ausfindig zu machen. Mit einer solchen jährlichen Auswertung verfügt die EFK über eine Möglichkeit, die Entwicklung der Vollständigkeit der Datenbanken zu überwachen.

Die EFK empfahl dem BBL 2018¹, das Feld «Preisprüfungs- und Einsichtsrecht» im Vertragsmanagementsystem als «Muss-Feld» zu definieren. Im Sommer 2020 wurde diese Empfehlung obsolet, da mit dem Projekt «SUPERB²» ein neues Vertragsmanagement aufgebaut wurde bzw. wird. Die EFK nimmt die Thematik der «Muss-Felder» im Rahmen der Prüfung des Projekts «SUPERB» erneut auf.

¹ «Stand und Entwicklung des Vertragsmanagements und des Beschaffungscontrollings» (PA 18092), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch)

² <https://www.bbl.admin.ch/bbl/de/home/themen/aktuelle-it-projekte/programm-superb.html>

2.2 Nicht alle freihändig vergebenen Aufträge mit einem Vertragsvolumen von über 1 Million Franken enthalten ein Einsichtsrecht

Die beschaffenden Ämter vereinbaren nicht automatisch bei freihändig vergebenen Aufträgen mit einem Wert grösser als 1 Million Franken ein Einsichtsrecht. Ein Teil der freihändig abgeschlossenen Verträge kann deshalb nicht einer Preisprüfung unterzogen werden.

Die nachfolgende Vertragsanalyse zeigt die vereinbarten Einsichtsrechte in den einzelnen Departementen (Stichtagsbetrachtung). Die EFK legte anhand dieser Daten die Verträge fest, die sie im Jahr 2020 einer Preisprüfung unterzog. Verträge, welche im Zeitpunkt der Preisprüfung bereits ausgelaufen sind, schliesst die EFK im Rahmen der Prüfungsplanung bewusst aus. Die Datenbasis enthält somit keine Verträge, deren Laufzeit vor dem 1. Januar 2020 endete. Der Grund dafür ist, dass allfällige Preisreduktionen bei bereits ausgelaufenen Verträgen schwierig durchsetzbar sind.

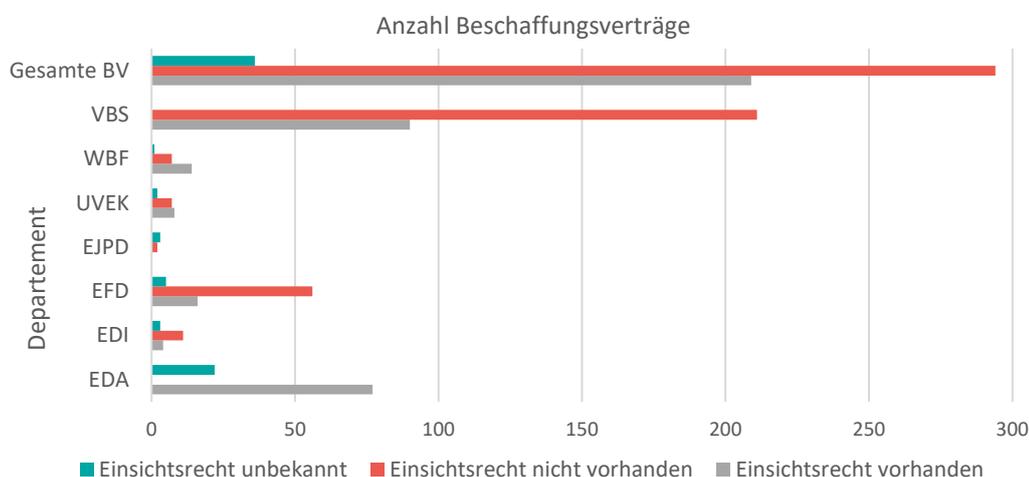


Abbildung 2: Anzahl freihändig vergebenen Beschaffungsverträge in der gesamten Bundesverwaltung (Daten Vertragsmanagement Bund 2019; Darstellung EFK)

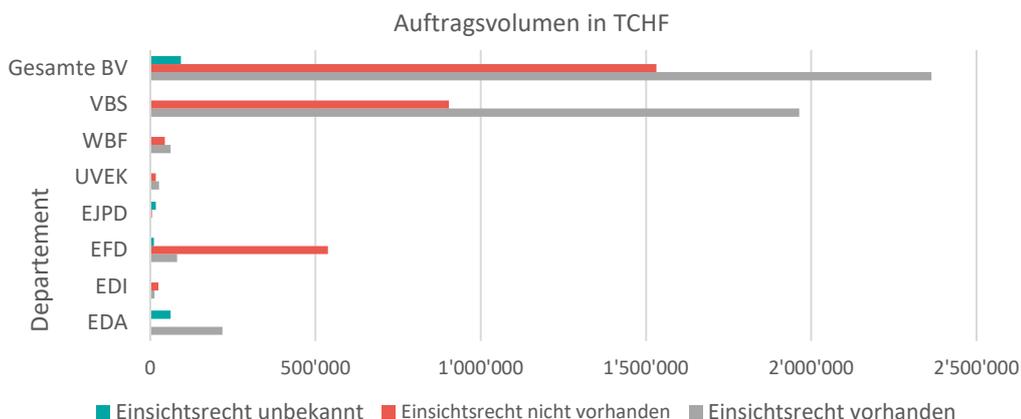


Abbildung 3: Vertragsvolumen freihändiger Beschaffungsverträge in der gesamten Bundesverwaltung (Daten Vertragsmanagement Bund 2019; Darstellung EFK)

Aus Abbildung 3 ist das Verhältnis von freihändig vergebenen Verträgen mit und ohne Einsichtsrecht mit einem Auftragswert von über 1 Million Franken wertbezogen ersichtlich.

Mit Ausnahme des VBS und des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) beträgt der Gesamtwert der freihändigen Beschaffungen in den übrigen Departementen weniger als 300 Millionen Franken. Im EFD beläuft sich der Anteil an freihändigen Beschaffungen mit einem Auftragswert grösser als 1 Million Franken ohne Einsichtsrecht auf 537,8 Millionen Franken. 334 Millionen Franken (62 % der freihändigen Beschaffungen ohne Einsichtsrecht) entfallen auf seit 2003 laufende Lizenz- und Systemwartungsverträge (20 Verträge mit einem Durchschnittswert von 16,7 Millionen Franken).

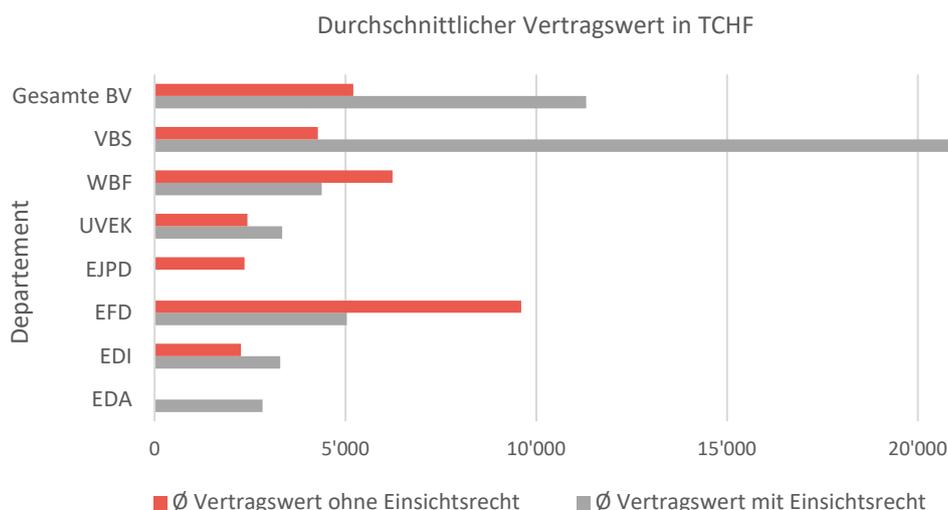


Abbildung 4: Durchschnittliches Vertragsvolumen bei Verträgen mit und ohne Einsichtsrecht (Daten Vertragsmanagement Bund 2019; Darstellung EFK)

Aus Abbildung 4 ist ersichtlich, dass bei vier von sieben Departementen der durchschnittliche Auftragswert der freihändig vergebenen Aufträge mit Einsichtsrecht überwiegt. Beim EFD enthalten die drei grössten Verträge kein Einsichtsrecht. Diese drei Software-Beschaffungsverträge beeinflussen den durchschnittlichen Vertragswert beim EFD wesentlich. Im Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) gibt es nur sieben Verträge (davon vier Software-Beschaffungen) ohne Einsichtsrecht. Ein Vertrag mit einem Auftragswert von 21,2 Millionen Franken erhöht den Durchschnittswert; ohne diesen Vertrag ergäbe sich ein durchschnittlicher Vertragswert von 3,7 Millionen Franken.

Beim VBS ist aus wertmässiger Sicht das freihändige Beschaffungsvolumen überwiegend mit dem Einsichtsrecht «gesichert». So beträgt der durchschnittliche Auftragswert von Beschaffungen mit Einsichtsrecht 21,8 Millionen Franken, derjenige ohne Einsichtsrecht 4,3 Millionen Franken.

Beurteilung

Innerhalb der Bundesverwaltung bestehen zahlreiche freihändige Beschaffungen, für die es für das Risiko «ungerechtfertigter/überhöhter Preis infolge fehlenden Wettbewerbs» keine «Sicherung» durch das Einsichtsrecht gibt. Insbesondere bei Software-Beschaffungen, welche (ausserhalb des VBS) die betragsmässig grössten Vertragsvolumina ausmachen, stehen die beschaffenden Ämter häufig Lieferanten mit einer erheblichen Marktmacht gegenüber.

In diesen Fällen liegt es in der Verantwortung der Beschaffungsstelle, mittels kompensierender Massnahmen diese Lücke zu schliessen. Eine Möglichkeit liegt in der Offenlegung der Preise gegenüber gleichartigen Kunden, wie den Verwaltungen anderer europäischer Staaten.

Das VBS weist mit Abstand das grösste freihändig vergebene Beschaffungsvolumen auf. Die betragsmässig hohen Beschaffungen verfügen mehrheitlich über ein Einsichtsrecht. Vorwiegend bei betragsmässig kleinen Beschaffungen sind Preisprüfungen aufgrund des fehlenden Einsichtsrechts nicht möglich. Diese stehen wegen ökonomischer Überlegungen nicht im primären Fokus der Preisprüfungen, da dem Aufwand für eine Preisprüfung nur ein geringes Rückforderungspotenzial gegenübersteht.

3 Ergebnisse vergangener Preisprüfungen

In den letzten Jahren erhöhte die EFK ihre Aktivitäten im Bereich der Preisprüfungen. Bei den abgeschlossenen Prüfungen resultierten in einigen Fällen wesentliche Preisreduktionen. Die nachfolgenden Ergebnisse beziehen sich auf die in den Jahren 2015 bis 2019 durchgeführten Preisprüfungen.

3.1 Fast jeder zweite überprüfte Vertrag mit überhöhtem Preis

Pro Jahr konnte die EFK durchschnittlich drei Preisprüfungen durchführen. Dabei ist anzumerken, dass eine Preisprüfung mehrere Verträge bei unterschiedlichen Lieferanten umfassen kann. So wurden im Rahmen der 14 durchgeführten Preisprüfungen insgesamt 30 verschiedene Verträge im In- und Ausland geprüft. Häufig gibt es zusätzlich Unterlieferanten, beispielsweise in Konzernstrukturen. Sind deren Auftragsanteile wesentlich (mindestens 1 Million Franken), so führt die EFK vorgängig eine Preisprüfung bei diesen Unterlieferanten durch. Das gesamte Volumen der geprüften Verträge beträgt rund 716 Millionen Franken.

Die EFK stellte Preisreduktionen (Potenzial) im Umfang von ca. 10,1 Millionen Franken fest (1,41 % der geprüften Vertragssumme).

Bei 17 der 30 Verträge ergab die Preisprüfung, dass der vereinbarte Preis angemessen ist. Bei den übrigen 13 Verträgen kam die EFK nach Prüfung der Kalkulation zum Schluss, dass der Vertragspreis zu hoch ist. In diesen Fällen empfahl die EFK dem auftraggebenden Amt, eine entsprechende Preisreduktion durchzusetzen.

Die Preisreduktionen umfassen nur diejenigen Leistungen, die zum Zeitpunkt der Prüfung bereits erbracht worden waren. Bei einzelnen Prüfaufträgen identifizierte die EFK Preisreduktionen für zukünftige Leistungen im Umfang von mehreren Millionen Franken, welche zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht eindeutig bemessen werden konnten.

Beurteilung

Die Anzahl der Verträge mit Korrekturbedarf ist primär auf die risikoorientierte Vertragsauswahl zurückzuführen. Die Ergebnisse mit der Korrektursumme rechtfertigen das Instrument der Preisprüfung. Zudem gibt es die präventive Wirkung der Preisprüfung.

3.2 Preisreduktionen von 10 Millionen Franken umgesetzt

Stellt die EFK im Rahmen der Preisprüfung einen überhöhten Vertragspreis fest, so nimmt sie selber keine Verhandlungen mit dem Lieferanten vor. Das Auftrag gebende Amt ist für die Durchsetzung der Preisreduktion verantwortlich. Kommt die EFK bei einem geprüften Vertrag zum Schluss, dass die Vertragssumme nicht angemessen ist, teilt sie dies der Auftraggeberin in Form einer Empfehlung mit. Die EFK überprüft laufend im Rahmen des Empfehlungscontrollings den Stand der offenen Empfehlungen.

Von den 13 bemängelten Verträgen setzten die beschaffenden Ämter gemäss Empfehlungscontrolling bei 10 Verträgen die von der EFK empfohlenen Preisreduktionen im Umfang von 10 Millionen Franken um. Dies entspricht 99 % der festgestellten Preisreduktionen.

Beurteilung

Aufgrund der Rückmeldungen der beschaffenden Ämter im Empfehlungscontrolling und der Plausibilisierung durch die EFK ist die Realisierungsrate der festgestellten Preisreduktionen mit 99 % hoch. Beim nicht korrigierten Betrag von knapp 75 000 Franken handelt es sich um eine Forderung, welche durch das geprüfte Unternehmen nicht akzeptiert wurde. Die beschaffenden Ämter stecken aber in einem Interessenkonflikt. Freihändige Vergaben können auf einen Mangel an Alternativen zurückzuführen sein, was zu einer hohen Lieferantenabhängigkeit führt.

4 Ausblick

Der Bundesrat genehmigte die revidierte VöB am 12. Februar 2020 und setzte sie auf den 1. Januar 2021 zusammen mit dem revidierten BöB in Kraft. Das Parlament lehnte zuvor die Verankerung der Preisprüfung als zwingende Norm im neuen BöB ab. Der Bundesrat nahm als Kompromisslösung (entsprechend der Praxis in der bisherigen VöB) den neuen Artikel 24 in der neuen VöB auf: darin ist die Preisprüfung als «Kann»-Artikel formuliert. Dies führt dazu, dass die Auftraggeberin neu im konkreten Beschaffungsfall entscheidet, ob sie mit dem Lieferanten eine Preisprüfung vertraglich vereinbart.

Im Parlament regte sich bereits Widerstand gegen die neue VöB und zwei gleichlautende Motionen «Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen. Artikel 24 aufheben, damit der Grundsatz "Pacta sunt servanda" gewahrt bleibt» wurden eingereicht³. Der Bundesrat nahm am 12. August 2020 Stellung dazu und beantragte deren Ablehnung. Die eidgenössischen Räte haben die Motionen noch nicht behandelt.

Insbesondere bei freihändig vergebenen Beschaffungen besteht das Risiko, dass die Bundesverwaltung einen zu hohen Preis bezahlt. Mit dem nicht mehr zwingend zu vereinbarenden Einsichtsrecht erhöht sich das Risiko eines unsorgfältigen Umgangs mit Steuergeldern. Umso wichtiger ist die Rolle der Beschaffungsstellen des Bundes. Sie stehen in der direkten Verantwortung, die Bundesmittel sparsam und wirtschaftlich einzusetzen. Schlussendlich ist die Preisprüfung nur ein Glied in der gesamten Beschaffungskette und kann nicht sämtliche Beschaffungen abdecken. Die EFK wird auch in Zukunft die Umsetzung des neuen Artikels 24 mittels Preisprüfungen aufmerksam verfolgen.

³ Motionen O. Feller 20.3251 (4.5.2020) und J. Gapany 20.3266 (4.5.2020)

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 16. Dezember 1994,
SR 172.056.1

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) vom 11. Dezember 1995,
SR 172.056.11

Anhang 2: Abkürzungen

BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VÖB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen