



19. Dezember 2019

Prüfbericht

«Einsichtsrecht bei freihändigen Vergaben»

Abklärung A 2019-04



Frau
Bundesrätin Viola Amherd
Chefin VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Bern, 19. Dezember 2019

Prüfbericht «Einsichtsrecht bei freihändigen Vergaben»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Amherd

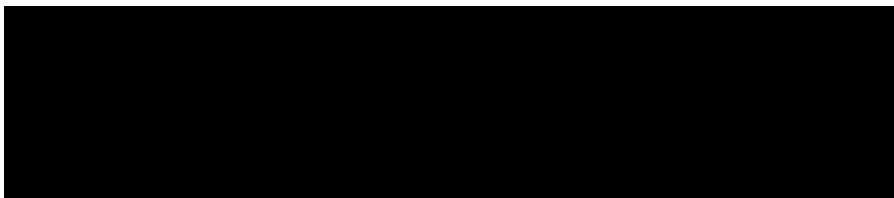
Gerne lassen wir Ihnen unseren Prüfbericht «Einsichtsrecht bei freihändigen Vergaben» zukommen. Unsere Prüfarbeiten fanden im vierten Quartal 2019 statt. Grundlage bildeten die Planungen der Preisprüfungen in den Jahren 2018 und 2019. Den vorliegenden Bericht haben wir mit unseren Ansprechpartnern bei armasuisse besprochen. Die Stellungnahme des Rüstungschefs zu unserem Bericht ist in Kapitel 8 ersichtlich.

Diese Prüfung wurde in Übereinstimmung mit den internationalen Standards für die berufliche Praxis der internen Revision durchgeführt.

Sollten Sie Fragen zu unserem Bericht haben, stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Interne Revision VBS



Verteiler

- Generalsekretär VBS
- Rüstungschef

1 Vertragspreise bei fehlendem Wettbewerb

Die Beschaffungen der Bundesverwaltung erfolgen nach den Prinzipien und Vorgaben des Beschaffungsrechts. Die Vergabestellen wählen für ihre Beschaffungsvorhaben jeweils das adäquate und beschaffungsrechtskonforme Vergabeverfahren. Grundsätzlich sind alle Beschaffungen nach dem BöB¹ ab dem jeweils einschlägigen Schwellenwert zu publizieren, unabhängig vom gewählten Vergabeverfahren (sogenannte WTO-Beschaffungen). Der Bund will mit diesem Gesetz das Verfahren zur Vergabe von öffentlichen Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträgen regeln und transparent gestalten, den Wettbewerb unter den Anbietern² stärken sowie den wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel fördern.

Erfolgt aufgrund der rechtlichen Möglichkeiten die Auftragsvergabe im freihändigen Verfahren, sieht Artikel 5 VöB³ vor, dass die Auftraggeberin mit dem Anbieter grundsätzlich ein Einsichtsrecht in die Kalkulation vereinbart, wenn der Vertragswert eine Million Franken übersteigt. Mit diesem Einsichtsrecht verpflichten sich die Anbieter, den zuständigen Preisprüfstellen (Eidgenössische Finanzkontrolle, interne Revisionen und Finanzinspektorate der Bundesverwaltung) auf deren Verlangen Einblick in die Preiskalkulation zu gewähren und ihnen alle dazu notwendigen Unterlagen und Informationen unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Mit dem Einsichtsrecht will die Bundesverwaltung sicherstellen, dass die Anbieter die vorhandene oder geschaffene Monopolsituation nicht zu ihren Gunsten missbrauchen. Im Gegensatz zu anderen Ländern ist das Einsichtsrecht in der Schweiz nicht gesetzlich geregelt, sondern wird vertraglich zwischen den Parteien vereinbart.

2 Auftrag, Methodik und Abgrenzung

Die Chefin VBS beauftragte die Interne Revision VBS am 23. August 2019 zu prüfen, ob bei freihändigen Vergaben der armasuisse in den Jahren 2017 und 2018 das Einsichtsrecht im Vertragswerk jeweils berücksichtigt wurde.

Für diese Prüfung wählten wir einen analysebasierten Prüfansatz. Dabei werteten wir alle einsichtsrechtsrelevanten Verträge der Beschaffungsstelle armasuisse der letzten zwei Jahre aus. Nicht Gegenstand dieser Prüfung war die Beurteilung des Vergabeverfahrens.

¹ Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR 172.056.1)

² Aus Gründen der Lesbarkeit wird bei Personenbezeichnungen die männliche Form gewählt, es ist jedoch immer die weibliche Form mitgemeint.

³ Verordnung vom 11. Dezember 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB; SR 172.056.11)



3 Würdigung

Während unserer Prüfung trafen wir bei der armasuisse auf ausnahmslos engagierte Fachexperten, die uns unterstützt und Informationen transparent zur Verfügung gestellt haben. Zudem gewannen wir den Eindruck, dass all unseren Ansprechpersonen die rechtmässige Abwicklung von freihändigen Vergaben ein wichtiges Anliegen ist. Wir danken allen Beteiligten für die zielführende Zusammenarbeit.

4 Regelungen bezüglich des Einsichtsrechts

Wie bereits im Kapitel 1 erwähnt, sieht die heute gültige VöB in Artikel 5 vor, dass bei fehlendem Wettbewerb die Auftraggeberin mit dem Anbieter ein Einsichtsrecht in die Kalkulation vereinbart, wenn der Vertragswert eine Million Franken erreicht. Die zuständigen Leiter der Kompetenzbereiche entscheiden über begründete Ausnahmen.

Gestützt auf diese Verordnung hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) Ausführungsbestimmungen⁴ erlassen, die Gegenstand, Zweck und Vorgehen beim Einsichtsrecht ausführlicher umschreiben.

Zusätzlich hat die armasuisse interne Anweisungen betreffend der Handhabung des Einsichtsrechts erstellt. Nebst Mustervertragsvorlagen stehen den Mitarbeitern auch dazugehörige Kommentare und Detailinformationen zur Verfügung, welche spezifische Hinweise enthalten.

5 Feststellungen und Erkenntnisse

Armasuisse, eine der Beschaffungsstellen des Bundes, schliesst jährlich rund 15'000 Beschaffungsverträge ab. Etwa 10% davon erfolgen im Wettbewerb. Die restlichen werden in einem freihändigen Verfahren abgewickelt.

Anhand einer SAP-Auswertung beurteilten wir alle für unsere Prüfung relevanten Verträge⁵ in der Zeitperiode 2017 und 2018 auf ein entsprechendes Einsichtsrecht. Die rund 280 geprüften Verträge ergaben folgendes Bild:

- Bei der Mehrheit der Fälle wurde bei den Verträgen das Einsichtsrecht korrekt angewendet.
- In 14 Fällen wurde das Einsichtsrecht nicht berücksichtigt, oder es wurde auf die AGB⁶ des Bundes verwiesen, welche das Einsichtsrecht nicht thematisieren. Diesbezüglich

⁴ Richtlinie des EFD vom 28. Dezember 2009 über die Vereinbarung des Einsichtsrechts bei Beschaffungen des Bundes

⁵ Freihändiges Verfahren mit Vertragswert grösser als eine Million Franken

⁶ Allgemeine Geschäftsbedingungen

weisen wir darauf hin, dass ein Verzicht auf ein Einsichtsrecht einen Entscheid der zuständigen Direktion verlangt.

- Bei zehn Fällen waren die Bestellungen mit Einsichtsrecht in SAP nicht entsprechend gekennzeichnet.
- Bei fünf Fällen entsprach das Einsichtsrecht nicht dem Mustertext der armasuisse, was eine Prüfung des Vertragspreises erschweren oder allenfalls verunmöglichen kann.
- In einem Fall wurden die Vorgaben zum Einsichtsrecht gemäss den Rahmenvereinbarungen in den Bestellungen nicht umgesetzt.

Nach Rücksprache mit armasuisse wurden die fehlenden Einsichtsrechte bei den Auftragnehmern umgehend eingeholt. Dies zeigt uns, dass das Einsichtsrecht für die armasuisse ein wichtiges Anliegen ist und auch von den Vertragspartnern anerkannt wird.

6 Fazit

Bei rund 10% der von uns geprüften Beschaffungen ist das Einsichtsrecht aus unterschiedlichen Gründen nicht oder nur teilweise vertraglich vereinbart worden. Dies kann es den Prüfstellen erschweren, in Monopolsituationen Preiskalkulationen bei Lieferanten einzusehen.

Obwohl das Einsichtsrecht nur ein Element des Vertragswerks darstellt, erachten wir den Einfluss auf die Preisverhandlungen als nicht unwesentlich. Der Einbezug des Einsichtsrechts hat u.a. auch eine wichtige präventive Wirkung beim Lieferanten und zeigt auf, dass dem Bund eine faire Preisgestaltung ein wichtiges Anliegen ist.

7 Empfehlung

Basierend auf unseren Feststellungen und Erkenntnissen empfehlen wir der armasuisse, bei freihändigen Vergaben in den Vertragswerken das Einsichtsrecht konsequent einzubauen. In den kommerziellen Fachbereichen ist im Rahmen einer Mitarbeiter-Schulung periodisch auf die Vorgaben und Kernaspekte des Einsichtsrechts hinzuweisen.

8 Stellungnahme

armasuisse

armasuisse nimmt den Prüfbericht inkl. der Feststellung, dass bereits Richtigstellungen erfolgt sind, zur Kenntnis. Als wesentliche und zeitnahe Massnahme wird die Sensibilisierung und Instruktion anlässlich der im Jan/Feb 2020 jährlich stattfindenden Ausbildung sämtlicher Kommerz-Mitarbeitenden erachtet. Dabei wird insbesondere auf die geltenden Vorgaben und Vorlagen im integrierten Managementsystem der ar hingewiesen.

Im Weiteren können wir informieren, dass seit der technischen Umsetzung der sog. "Nachachtung Org-VöB" im Vertragsmanagement Bund eine Referenzierungspflicht auf vorhandene Rahmenverträge besteht. Dabei werden sämtliche möglichen Felder (darunter auch das Feld "Einsichtsrecht") automatisch in die darunterliegenden Bestellungen vererbt. Damit ist ein Teil des Fehlerpotentials bereits durch eine technische Lösung eliminiert.