

Keine Panik im Beschaffungswesen!

Durch die dubiosen Vorkommnisse in der Eidgenössischen Steuerverwaltung im Zusammenhang mit dem IT-Projekt Insieme ist plötzlich das sonst kaum beachtete Beschaffungswesen zu einem Medien- und Politthema geworden. Richtig ist, dass die unsauberen Machenschaften schonungslos aufgeklärt und die nötigen Konsequenzen gezogen werden. Richtig ist selbstverständlich auch, dass die Beschaffungsregeln korrekt, transparent und für alle gleich angewendet werden. Mauscheleien, Vetternwirtschaft und Korruption sind in aller Form zu verurteilen.

Die aktuelle Diskussion dreht sich insbesondere um die Direktvergabe resp. freihändige Vergabe. Bei dieser werden Aufträge der öffentlichen Hand direkt an einen bekannten Anbieter vergeben, ohne dass ein aufwändiges Ausschreibungsverfahren durchgeführt werden muss. Natürlich ist nicht ausgeschlossen, dass ein Auftraggeber auch im freihändigen Verfahren mehr als eine Offerte einholt. Auch so kann ein effektiver Wettbewerb hergestellt werden.

Freihändige Verfahren sind nichts Dubioses, sondern haben ihre Berechtigung und sind rechtlich sauber geregelt: Zum einen sind freihändige Vergaben nur im Bereich unterhalb gesetzlich definierter Schwellenwerte zulässig. Es sollen also in erster Linie kleinere Aufträge davon erfasst werden; für die grossen Aufträge hat eine Ausschreibung zu erfolgen. Zum anderen nennt das Beschaffungsrecht (z.B. auf Bundesstufe Art. 13 VöB) detailliert die Ausnahmefälle, in welchen freihändige Vergaben zulässig sind. Beispielsweise kann eine freihändige Vergabe erfolgen, wenn aufgrund technischer oder künstlerischer Besonderheiten des Auftrages oder aus Gründen des Schutzes geistigen Eigentums kein anderer Anbieter in Frage kommt. Ein Ausnahmefall gilt auch bei besonderer Dringlichkeit der Beschaffung. All diese Ausnahmetatbestände müssen von der Vergabebehörde korrekt begründet werden.

Gerade bei der Vergabe von intellektuellen Dienstleistungen, wie sie Planerleistungen darstellen (z.B. Projektierung von Infrastrukturprojekten wie Tunnels, Brücken, Strassen oder Eisenbahnen), sind freihändige Vergaben effizient und volkswirtschaftlich sinnvoll. Eine im Jahr 2006 im Auftrag der usic (Schweizerische Vereinigung Beratender Ingenieurunternehmungen) durchgeführte Studie der Universität St. Gallen (Prof. Franz Jaeger) über die „Volkswirtschaftlichen Kosten bei öffentlichen Ausschreibungen von Planeraufträgen“ hat Erstaunliches zu Tage gefördert: Empirisch erhobene Daten über die Kosten, welche durch eine öffentliche Ausschreibung von Planerleistungen auf Seiten der Vergabebehörde und auf Seiten der teilnehmenden Anbieter entstehen, zeigen, dass nicht selten beachtliche volkswirtschaftliche Kosten entstehen. Oftmals liegen diese selbst bei relativ kleinen Auftragswerten bei über CHF 100'000. Zudem zeigt die Studie, dass die volkswirtschaftlichen Kosten insbesondere bei kleineren Aufträgen im Verhältnis zum Vergabepreis überproportional hoch sind. Dies rührt insbesondere daher, dass es sich bei Planerleistungen um relativ komplexe Dienstleistungen handelt. Die Planer müssen deshalb zur Ausarbeitung einer Offerte einen erheblichen zeitlichen und finanziellen Aufwand betreiben. Aufgrund der Komplexität und Einzigartigkeit von Planerleistungen fällt auch der Aufwand der öffentlichen Vergabestelle zum Vergleich und zur Evaluation der offerierten Planerleistungen hoch aus. All diese volkswirtschaftlichen Kosten stehen dem eigentlichen Nutzen, welcher durch das Schaffen einer Wettbewerbssituation generiert werden soll, nämlich dem günstigeren Preis der Beschaffung, gegenüber. Die Studie wies dabei nach, dass die heutigen Schwellenwerte zu tief sind und dass ein öffentliches Ausschreibungsverfahren für Planerleistungen erst ab einem Auftragsvolumen von ca. CHF 600-700'000 volkswirtschaftlich sinnvoll ist, weil nur ab dieser Grössenordnung der erzielbare finanzielle Vergabeerfolg die hohen Kosten des Beschaffungsverfahrens rechtfertigt. Werden aufwändige Verfahren für tiefere Auftragsvolumen durchgeführt, übersteigen die Kosten des Verfahrens dessen Nutzen! Leider wird die erforderliche Differenzierung zwischen der

Beschaffung von intellektuellen Dienstleistungen und der Beschaffung von Waren heute in der Praxis zu wenig oft beachtet.

Gerade bei Planerleistungen ist grosse Umsicht geboten: Planerleistungen haben in der Regel eine massive Hebelwirkung auf den Erfolg eines Gesamtprojektes. Sie erfolgen in einem komplexen Umfeld und haben höchste technische und organisatorische Anforderungen zu erfüllen. Wer bei der Vergabe von Planerleistungen den Preis der Planung in den Vordergrund stellt, zwingt den Beauftragten zum planerischen Minimalismus und hat deshalb von vornherein einen schweren Stand. Das Risiko, nicht die beste Lösung realisiert zu bekommen, ist gross. Vielmehr muss sich die Vergabe von Planerleistungen an Qualitätsvorgaben ausrichten. Ein in allen Bereichen optimiertes Projekt bringt dem Auftraggeber einen Mehrwert, welcher mehr Wert ist als eine mögliche geringfügige Einsparung beim Honorar des Planers, zumal das Planerhonorar ohnehin nur einen Bruchteil der Gesamtkosten eines Projekts ausmacht.

Kommen wir zurück auf die aktuelle Diskussion: Die mediale Aufmerksamkeit wird die Politik auf den Plan rufen und es ist zu befürchten, dass Änderungen am heutigen System zur Debatte gestellt werden (z.B. eine Senkung der Schwellenwerte). Dies wäre der falsche Weg. Vielmehr ist nun Gelassenheit und Umsicht geboten: Denn die medial aufgebauchten Fälle sind Einzelfälle. In der ganz grossen Mehrheit arbeiten Behörden und Anbieter korrekt und sauber, gerade auch in der Bau- und Planungsbranche. Es wäre deshalb falsch, nun in Hektik auszubrechen und bewährte Regeln abzuändern. Es wäre in der Tat unsinnig, wegen ein paar schwarzer Schafe (auf Anbieter- und Auftraggeberseite) die Rahmenbedingungen für die überaus grosse Mehrheit der Ausschreibungsstellen und Anbieter massiv zu verschlechtern. Jedenfalls im Bau- und Planungsbereich besteht keine Veranlassung zu einem Überdenken der heutigen Verfahrensregeln. Es gibt gute Instrumente, einen Angebotspreis zu plausibilisieren und ungerechtfertigte Angebote zu eruieren und auszuschliessen. Ebenso gibt es genügend Mittel, auch im freihändigen Verfahren und im ebenfalls deutlich weniger aufwändigen Einladungsverfahren einen wirksamen Wettbewerb zu erzielen.

Das Problem liegt somit nicht beim geltenden Recht. Dieses ist aber von allen Behörden korrekt anzuwenden. So wie dies bei Planervergaben gang und gäbe ist.

Dr. Mario Marti, Rechtsanwalt, Geschäftsführer usic