

Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen Teil 2

Angelo Zoppet-Betschart



■ Symbolbild Minimetro Perugia.

Die Tyrannei des tiefsten Preises

Die Allianz für ein fortschrittliches öffentliches Beschaffungswesen (AföB) ist ein Zusammenschluss von Verbänden und Organisationen der Bauplanungsbranche, der Kommunikation und Medizinaldienstleistern.

Diese setzt sich für ein neues Beschaffungsrecht ein, das bei intellektuellen Dienstleistungen einen echten Preis-Leistungs-Wettbewerb ermöglicht. Wir sprechen mit AföB-Geschäftsführer Laurens Abu-Talib.

Die branchenübergreifende Trägerschaft der Allianz (AföB) umfasst 33 Mitglieder und 3 Beobachterverbände aus dem Bauwesen, der Kommunikation und Medizinaldienstleistung. Sie vertritt 3600 Firmen mit mehr als 36 000 Einzelmitgliedern. Präsiert wird die Allianz von SIA-Präsident Stefan Cadosch und usic-Präsident Heinz Marti. Die beiden Präsidenten luden in Bern am ersten Tag der vergangenen parlamentarischen Wintersession Vertreter aus Politik und Wirtschaft zu einer Informationsveranstaltung. Einleitend nannte Co-Präsident Heinz Marti auf die zerstörerischen Mechanismen der heutigen Vergabepolitik hin. Die grassierende Tiefpreisspirale und Outsourcing von intellektuellen Dienstleistungen ins Ausland mit abreisender Nachwuchskette führe auch zu fehlenden Anreizen für Innovationen und Qualität.

Daniel Filling vom deutschen Bundesministerium für Wirtschaft und Energie zeigte auf, dass Europa und insbesondere Deutschland längst dabei sind, in den Gesetzen die neuen Vergabewahrheiten einzubauen. Behäbigkeit und Laissez-faire-Haltung der Schweizer Vergabestellen gegenüber Preisdumping strapaziere dagegen die Geduld der Planer. Dringender Handlungsbedarf im europäischen Sinne sei angezeigt. Mit der «Tyrannei des tief-

sten Preises» brachte Co-Präsident Stefan Cadosch das Problem auf den Punkt.

Herr Abu-Talib, Ihre Allianz AföB, usic, SIA und weitere Organisationen fordern auch eine vollständige Harmonisierung des öffentlichen Beschaffungswesens. Unterschiedliche Bedingungen bei den Kantonen und Gemeinden führen zu Ungleichbehandlungen, beeinträchtigen Transparenz und Rechtssicherheit.

Richtig, es gibt heute einige Unterschiede. Für Bund und Kantone gibt es unterschiedliche Schwellenwerte. Auf kantonaler Ebene können ungeschwellige Vergaben angefochten werden, auf Bundesebene existiert kein gleichwertiger Rechtsschutz. Auch die Anforderungen an Ausschreibungen bezüglich Auswahlkriterien sind verschieden. Während der Bund das Dialogverfahren kennt und Preisverhandlungen zulässt, sind diese Instrumente auf Kantonsebene nicht zulässig.

Eine weitere Forderung ist die Stärkung der Qualität gegenüber dem Preis bei den Zuschlagskriterien. Haben nicht auch Ihre beiden vorgeschlagenen Methoden QBS und Zwei-Couvert Ihre Tücken und sind gemäss Empfehlungen der usic-Projektgruppe im Schweizer Beschaffungsrecht kaum anwend- und durchführbar?

Nebst dem Instrument des Dialogs setzt sich die AföB auch für die besagten alternativen Vergabemethoden ein. Eine weitere Methode wäre die Best Value Procurement-Methode (BVP), bei welcher die Anbieter aufgrund dominanter

Informationen und mittels persönlichen Interviews mit den Schlüsselpersonen beurteilt werden. Es ist eines unserer Ziele, die bestehenden Vergabemethoden dahingehend zu optimieren, damit Qualitätskriterien stärkeren Einfluss auf die Bewertung erhalten.

Wenn man aber Äusserungen des langjährigen Geschäftsleiters der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK), George Ganz, zur Kenntnis nimmt, wie: «Das öffentliche Beschaffungsrecht hat sich bewährt. Es ist gut anwendbar und ermöglicht angepasste Vergabeverfahren», so scheint jemand die heutige Realität zu negieren, oder?

Unrecht haben Sie nicht. Unter der geltenden Rechtslage erleben wir auf Bundesebene Zuschlagserteilungen bei Zeitmitteltarifen von 52 Franken. Das Mittel liegt heute wohl zwischen 60 und 80 Franken. Solche Tarife und Tiefpreise sind längst nicht mehr wirtschaftlich tragbar. Das heutige Vergaberecht hat faktisch keine griffigen Instrumente, um solches Preisdumping einzuschränken oder zu verhindern. In diesem Sinne muss ich Herrn Dr. Ganz klar widersprechen.

In Ihrem Faktenblatt halten Sie unmissverständlich fest, dass das heute geltende öffentliche Beschaffungswesen versagt habe. Herr Ganz war hingegen auch der Ansicht, dass buchstabengetreues Anwenden der Bestimmungen bei komplexen Aufgabstellungen nicht möglich sei und die Angebote nie 1:1 vergleichbar seien.

Hier ist zwischen Vergaberecht und Vergabepraxis zu unterscheiden. Gerade bei intellektuellen Dienstleistungen ist ein direkter Vergleich der Angebote in der Tat schwierig. Genau deshalb setzt sich die AföB in diesem Bereich für eine stärkere Differenzierung ein. Wenn der «Wert» einer intellektuellen Dienstleistung allein auf die Anzahl angebotener Stunden reduziert wird – nur um eine so genannte Vergleichbarkeit zu erhalten – so führt dieser Weg in die falsche Richtung.

Zur berechtigten Kritik am Beschaffungsrecht meinte der Sprecher der BPUK, dass zu seinem Erstaunen die Kritik nicht abnehme, dass hingegen eine Erhöhung der Schwellenwerte von Planerleistungen eine gewisse Berechtigung hätte. Um dann gleichwohl nichts zu verändern: «Dennoch wäre es falsch, die bewährte rechtliche Regelung anzupassen, nur weil der bestehende Ermessensspielraum nicht wahrgenommen wird». Genau, das ist einer unserer Hauptkritikpunkte. Zu tiefe Schwellenwerte, respektive die Möglichkeit der Vergabebehörden bei tieferen Werten ein höherstufiges Verfahren anzuwenden, führt zu unnötigen und volkswirtschaftlich schädlichen Kosten – für alle Beteiligten. Anstatt vorgelagerte Marktklärungen durchzuführen, wird halt gerne direkt ausgeschrieben, um den Markt zu testen und sich intern abzusichern. Nicht zuletzt wohl eine Folge auf die in jüngster Zeit zahlreich aufgedeckten Beschaffungsskandale. Die Behörden stehen in der Pflicht, müssen sich die Frage gefallen lassen, was wichtiger ist: das gesamtwirtschaftliche Wohl des Landes oder ihre politische Zukunft?

Nochmals zu den nicht nur von Ihnen geforderten höheren Schwellenwerten. Können mit höheren Schwellenwerten Dumpingpreise gelindert oder gar behoben werden? Dazu ein Beispiel. Nehmen wir mal an, ein Kanton schreibt einen Planerauftrag für 200 000 Franken im offenen Verfahren aus, obwohl dies erst bei 350 000 Franken zwingend wäre und die Erarbeitung und Beurteilung würde intern bis zu

50 000 Franken kosten. Im Einladungsverfahren mit vier Bewerbern könnte dies volkswirtschaftlich so viel kosten, wie der ganze Auftragswert. Bei der Ausschreibung im offenen Verfahren melden sich aber acht Bewerber. Mit den vorgenannten Annahmen würden also die Kosten für ein solches öffentliches Ausschreibungsverfahren doppelt so hoch wie der eigentliche Auftrag. Eine Studie der Universität St. Gallen aus dem Jahre 2006 kam bereits damals zum Schluss, dass die Schwellenwerte auf ein optimales Niveau von 600 000 Franken anzuheben seien, um die Kosten volkswirtschaftlich zu rechtfertigen. Eine Anhebung der Schwellenwerte allein wird dieses Problem also nicht lösen können. Sie wäre aber wichtig, vor allem im Interesse der Allgemeinheit.

Sie wünschen vermehrte Innovationen im öffentlichen Beschaffungswettbewerb und bemängeln, dass eine zu starke Preisgewichtung dies verhindere. Ist die weitere Forderung, dass bei intellektuellen Dienstleistungen sogar auf das Zuschlagskriterium «Preis» auch durchsetzbar?

Eindeutige Beweise für diese Aussage sind schwierig zu erbringen, da die dafür notwendigen Daten bei den Vergabebehörden liegen und nicht publiziert werden. Aber wir können uns auf verlässliche Aussagen von Beteiligten sowohl von Seiten Auftraggeber als auch von Auftragnehmern berufen. Innovationen sind kostspielig, es braucht deshalb einen gewissen finanziellen Spielraum. Je stärker der Preis bei Vergaben eine Rolle spielt, desto eher neigen Anbieter dazu, ihren Aufwand zu minimieren. Dadurch bleibt die Innovation unweigerlich auf der Strecke.

Deshalb setzen wir uns dafür ein, dass innerhalb des Gesetzes eine schärfere Abgrenzung von standardisierten Gütern zu intellektuellen Dienstleistungen erfolgt. Dabei ist der Fokus auf Kriterien wie Grad der Komplexität und Gesamtwirkung, Lebenszykluskosten und eben Innovationen auszurichten. Dadurch erhielten die Vergabebehörden eindeutig mehr Spielraum und ein gutes Mittel gegen Preisdumping.

■ Symbolbild Minimetro Perugia.



«Die Anforderungen an Ausschreibungen bezüglich Auswahlkriterien sind verschieden. Während der Bund das Dialogverfahren kennt und Preisverhandlungen zulässt, sind diese Instrumente auf Kantonsebene nicht zulässig.»

Interviewpartner Laurens Abu-Talib

Schweizer Bau- und Planerverbände fordern längst alternative Vergabemethoden, die durchaus im Einklang mit dem WTO-GPA-Abkommen stehen. Warum erschwert unser heute geltendes Vergaberecht der Schweiz die Anwendung vom Preis losgelöste und qualitätsbezogene Verfahren?

Gespräche mit öffentlichen Bauherren ergaben, dass auch dort mehr Qualitätswettbewerb wünschbar ist, denn dies verringere auch die Gefahr von oftmals vielen Nachträgen. Das geltende Gesetz schreibt nicht vor, dass der Preis zwingend ein Zuschlagskriterium sein muss. Das Bundesgericht hat jedoch festgehalten, dass eine minimale Preisgewichtung von 20% rechens ist. Dadurch ist die Anwendung des Zwei-Couvert-Verfahrens, bei dem aufgrund rein qualitativer Kriterien eine Shortlist von Anbietern erstellt wird, in der Schweiz kaum möglich. Die neue Gesetzesvorlage ist auch daran zu messen, ob das Schweizer Vergabewesen seinem liberalen Anspruch gerecht wird und es zukünftig alternative Methoden zulässt. ■

«Die neue Gesetzesvorlage ist auch daran zu messen, ob das Schweizer Vergabewesen seinem liberalen Anspruch gerecht wird und es zukünftig alternative Methoden zulässt.»