

Vergabepolitik unter wissenschaftlicher Lupe

Volkswirtschaftliche Kosten bei öffentlichen Ausschreibungen von Planeraufträgen

Politisches Fazit

- Die heutige Praxis der Beschaffung von Planerleistungen verursacht in vielen Fällen volkswirtschaftliche Kosten, welche den Nutzen des Wettbewerbs deutlich übersteigen.
- Um unnötige volkswirtschaftliche Kosten und redundanten Wettbewerb zu vermeiden, müssten die Schwellenwerte für Dienstleistungen durch die WTO von heute CHF 383'000 und das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen von heute CHF 248'950 auf mindestens CHF 600'000 bis 870'000 angehoben werden.
- Die Schwellenwerte der WTO sind durch Bund, Kantone und Gemeinden ohne jegliche Reduktion zu übernehmen.
- Die öffentlichen Beschaffungsstellen sollen ihre Vergabekompetenzen unterhalb der Schwellenwerte besser ausnützen und gezielt geeignete Bewerber zur Einreichung von Offerten einladen (Einladungsverfahren).
- Das Einladungsverfahren verursacht signifikant tiefere volkswirtschaftliche Kosten als das offene und das selektive Verfahren. Da es einen vergleichbaren Wettbewerbsnutzen bringt, ist es deutlich effizienter und sollte folglich nicht zu restriktiv angewendet werden. Zur Vermeidung von Quasi-Monopolen müssen jedoch auch neue Anbieter zur Offerte eingeladen werden.
- Das Einladungsverfahren gewährleistet ebenso wie das offene Verfahren einen wirksamen (und intensiven) Wettbewerb.

Motive für eine wissenschaftliche Studie

Im Jahre 2003 gab die usic unter der publication No. 3 eine Studie unter dem Titel „Die Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Beschaffungswesens für Planerleistungen“ heraus. In dieser Studie kommt der Autor Beat Schneeberger zum Schluss, dass sich die öffentliche Ausschreibung von Planerleistungen unter Mitberücksichtigung der Anbieterkosten erst bei Planeraufträgen in der Größenordnung von CHF 800'000 lohnen würde. Die Reaktionen auf diese Erkenntnis waren stark. Die Ingenieurunternehmen fanden darin eine längst fällige Bestätigung ihrer laufenden Erfahrungen mit hohen Kosten für die Offertbearbeitung. Die öffentlichen Bauherren reagierten unterschiedlich. Die einen empfanden den durch den Autor angepeilten Schwellenwert als viel zu hoch und unterstellten der Studie den Versuch, den Wettbewerb unter Planern stoppen zu wollen. Die andern erachteten es in Anbetracht der Tiefe der geltenden WTO-Schwellenwerte als logisch, zumindest diese auszuschöpfen und nicht in Kantonen und Gemeinden bei noch tieferen Werten öffentliche Ausschreibung durchzuführen.

Studienauftrag

Vor dieser Ausgangslage beschloss der Vorstand der usic am 28. Oktober 2005, die Problematik der volkswirtschaftlichen Kosten bei öffentlichen Ausschreibungen von Planeraufträgen durch ein neutrales, angesehenes wissenschaftliches Institut einer schweizerischen Hochschule abklären zu lassen. Nachdem die usic das Forschungsinstitut für empirische Ökonomie und Wirtschaftspolitik FEW – HSG bereits 1999 mit der Studie ‚Privatisierung des staatlichen Engineerings‘ betraut hatte, wurde der Kontakt erneut mit dessen geschäftsführenden Direktor Prof. Dr. Franz Jaeger aufgenommen, der das Mandat entgegennahm und dieses mit Unterstützung von lic.oec. Thomas Höppli und lic.oec. Oliver Atzenweiler zwischen Dezember 2005 und Oktober 2006 abwickelte.

Theoretischer Teil

Im Zentrum der Studie steht die Erhebung, die Auswertung und die Analyse der volkswirtschaftlichen Kosten bei der öffentlichen Ausschreibung von Planerleistungen. Basierend auf den empirisch erhobenen Daten wurde schliesslich auch der Versuch unternommen, einen aus volkswirtschaftlicher Perspektive optimalen Schwellenwert herzuleiten. Die Schwellenwerte sind optimalerweise so festzulegen, dass zwar einerseits möglichst viele Aufträge in einem Verfahren mit Wettbewerb vergeben werden können, dass andererseits aber die Wirtschaftlichkeit gewahrt bleibt, d.h. dass der Nutzen des Wettbewerbs dessen Kosten (über-)kompensieren kann.

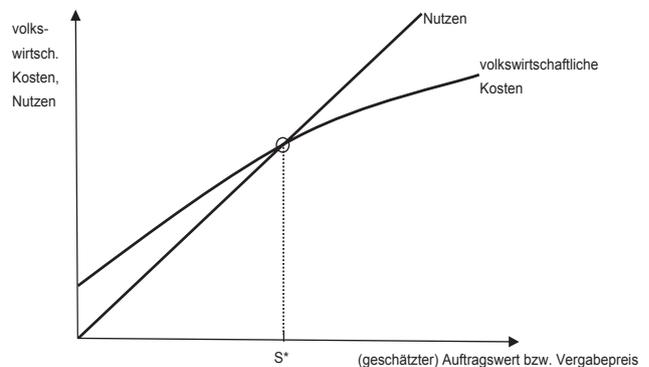
Für die Ermittlung des optimalen Schwellenwerts werden die Kosten des Wettbewerbs dessen Nutzen gegenübergestellt. Die monetären, volkswirtschaftlichen Kosten des Wettbewerbs umfassen sowohl die beim öffentlichen Bauherrn als auch die bei allen beteiligten Ingenieuren anfallenden (Transaktions-)Kosten. Auf Seiten der öffentlichen Bauherren sind sämtliche im Zusammenhang mit dem ausgeschriebenen Projekt entstehenden Kosten einzubeziehen, die in der Zeit vom Beginn der öffentlichen Ausschreibung bis zur definitiven Vergabe des Auftrags anfallen. Auf Seiten der Planer ent-

stehen Kosten im Zusammenhang mit der Ausarbeitung und Einreichung der Offerten.

Bei zunehmender Auftragsgrösse steigt die Anzahl der Anbieter – entgegen der intuitiven Vermutung – nicht an, sondern sie nimmt ab. Es konnte gezeigt werden, dass die Anzahl an Wettbewerbsteilnehmern zwar von der Wahl des Verfahrens abhängt, jedoch nicht mit dem Auftragswert positiv korreliert ist.

Die nachstehende Abbildung zeigt (in theoretischer Form), dass die volkswirtschaftlichen Kosten des Wettbewerbs beim öffentlichen Beschaffungswesen bei Aufträgen unterhalb des Punktes S^* grösser als dessen Nutzen sind, wodurch ein redundanter Wettbewerb entsteht. Erst bei Auftragswerten oberhalb des Punktes S^* übersteigt der Nutzen des Wettbewerbs die Kosten bei der öffentlichen Submission. Der optimale Schwellenwert sollte folglich beim Punkt S^* festgelegt werden. Erst bei Auftragswerten ab Punkt S^* ist eine öffentliche Ausschreibung volkswirtschaftlich sinnvoll, da ein volkswirtschaftlicher Nettogewinn erzeugt wird.

Abbildung A:
Optimaler Schwellenwert



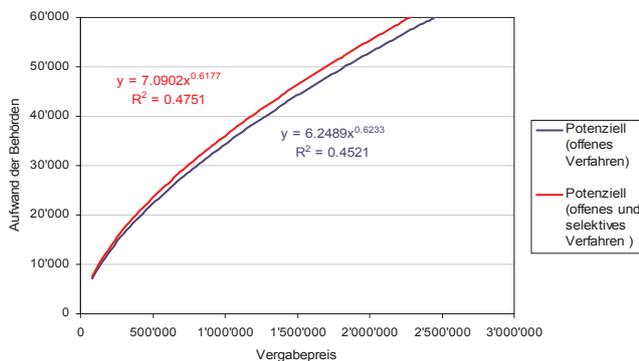
Empirischer Teil

Es wurden sämtliche monetären (nicht-monetäre Komponenten konnten nicht unmittelbar erfasst werden), bei einem konkreten Projekt bis zum Vertragsabschluss entstandenen Kostenkomponenten erfasst, die sowohl beim öffentlichen Bauherrn wie bei den beteiligten Ingenieuren anfielen. Die Kosten der vier im öffentlichen Beschaffungswesen üblichen Verfahren (offenes, selektives, Einladungs- und freihändiges Verfahren) wurden dabei gesondert ermittelt. Der Schwerpunkt wurde dabei auf die empirische Erhebung und Analyse der volkswirtschaftlichen Kosten des offenen Verfahrens gelegt. Die Studie stützt sich auf konkrete Vergabefälle. Es wurden ab Januar 2006 insgesamt 95 Vergabestellen in der deutschen Schweiz angefragt, wovon 67 dem FEW – HSG die benötigten Daten zur Verfügung stellten. Das Tessin und die Westschweiz wurden bei der Datenerhebung ausgeklammert, da in diesen Landesteilen bei der öffentlichen Vergabe in etwa die gleichen volkswirtschaftlichen Kosten entstehen.

Die Kosten der öffentlichen Bauherren

Falls der geschätzte Auftragswert einer geplanten Vergabe den im BoeB festgelegten Schwellenwert erreicht (für das Jahr 2006 liegt dieser für Dienstleistungen bei CHF 248'950), kann die Behörde den Auftrag wahlweise im offenen oder selektiven Verfahren vergeben. Die Meinung, den Behörden würden beim selektiven Verfahren wegen der kleineren Anzahl an Bewerbern substanziiell weniger Kosten entstehen, wird durch verschiedene Autoren bestritten, weil den Vergabestellen bei der Auswahl der geeigneten Anbieter ein nicht unerheblicher Aufwand entstehe. Die nachstehende Grafik betrachtet deshalb den Aufwand der Behörden sowohl für das selektive als auch für das offene Verfahren.

Abbildung B:
Aufwand der Behörden beim offenen und beim selektiven Verfahren



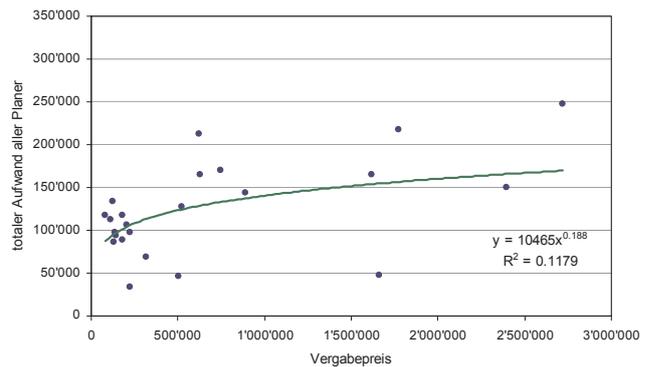
Der empirisch erhobene Aufwand der Behörden zeigt eindeutig, dass bei der öffentlichen Ausschreibung von Planerleistungen nicht nur ein möglicher Nutzen, sondern auch ein nicht unerheblicher Aufwand für die Vergabestelle entsteht. Da beim offenen Verfahren jeder Anbieter eine Offerte einreichen kann und die Behörde alle eingereichten Angebote überprüfen und evaluieren muss, erhöht sich ihr Aufwand zudem mit der Anzahl der eingegangenen Offerten.

Die Kosten der Planer

Aus volkswirtschaftlicher Perspektive sind nicht nur die bei der öffentlichen Vergabestelle entstehenden Kosten zu betrachten, sondern ebenso der auf der Anbieterseite getätigte Aufwand für die Ausarbeitung und Einreichung der Offerten.

Die Wettbewerbskommission vertritt allerdings die Auffassung, bei der Festlegung des Schwellenwertes nur das Verhältnis zwischen Beschaffungsumfang und Verwaltungsaufwand zu berücksichtigen. Mit dieser Interpretation wird der Aufwand der Anbieterseite vernachlässigt, was keine gültigen Aussagen über die volkswirtschaftlichen Kosten des öffentlichen Vergabewettbewerbs zulässt. Der Aufwand der Planer für die Offertstellung nimmt mit dem Auftragswert (degressiv) zu. Es interessiert jedoch nicht der durchschnittliche Aufwand des einzelnen Planers, sondern der insgesamt von allen beteiligten Ingenieuren betriebene Aufwand.

Abbildung C:
Gesamter Aufwand aller Planer beim offenen Verfahren



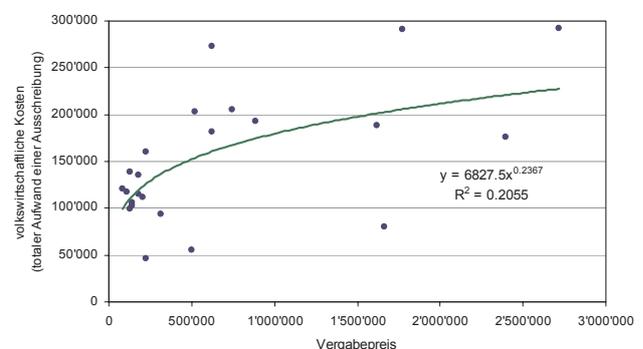
Wie erwartet, schlägt dieser Aufwand aufgrund der speziellen Eigenschaften von Planerleistungen in besonderem Masse zu Buche. Zudem steigt der totale Aufwand auf der Anbieterseite proportional mit der Anzahl der Planer an, die an der Ausschreibung teilnehmen.

Die resultierende Funktion deutet an, dass der totale Aufwand nur unterproportional mit dem Vergabepreis ansteigt. Während der auf der Behördenseite angefallene Aufwand bei allen betrachteten Ausschreibungen deutlich unter CHF 100'000 liegt (vgl. Abbildung B), überschreitet der totale Aufwand auf der Ingenieurseite bei weit über der Hälfte der betrachteten Fälle diesen Betrag deutlich und liegt teilweise sogar über CHF 200'000. Es wird offensichtlich auf der Ingenieurseite ein hoher finanzieller (und auch zeitlicher) Aufwand betrieben, um im Wettbewerb um den Zuschlag für das ausgeschriebene Projekt zu kämpfen. Für alle nicht berücksichtigten Mitbewerber, d. h. für alle bis auf einen Wettbewerbsteilnehmer, wird der betriebene Aufwand nicht entschädigt und ist für diese somit verloren.

Die volkswirtschaftlichen Kosten

Aus volkswirtschaftlicher Sicht sind alle im Zusammenhang mit der öffentlichen Ausschreibung anfallenden Kosten zu erfassen.

Abbildung D:
Volkswirtschaftliche Kosten beim offenen Verfahren



Die Abbildung verdeutlicht, dass die insgesamt auf beiden Seiten aufzuwendenden Kosten beim offenen Verfahren in den meisten der betrachteten Fälle deutlich über CHF 100'000 liegen und zwar selbst bei Fällen mit einem relativ kleinen Vergabepreis. Wie erwartet, steigen die volkswirtschaftlichen Kosten mit zunehmendem Auftragswert konkav an.

Schlussfolgerungen aus der Studie

- Beim offenen Ausschreibungsverfahren für Planeraufträge entstehen insgesamt bei der öffentlichen Vergabestelle und bei den beteiligten Planern nicht selten beachtliche volkswirtschaftliche Kosten.
- Die volkswirtschaftlichen Kosten sind insbesondere bei kleineren Aufträgen im Verhältnis zum Vergabepreis überproportional hoch.
- Im Gegensatz zum offenen und selektiven Verfahren verursacht das Einladungsverfahren deutlich tiefere volkswirtschaftliche Kosten. Dies dürfte insbesondere darauf zurückzuführen sein, dass bei letzterem nur die für die Aufgabe als geeignet betrachteten Planer eingeladen werden.
- Nicht nur die Planer investieren für die Offertausarbeitung hohe Kosten, sondern auch die Vergabestelle hat wegen der Komplexität und Einzigartigkeit von Planerleistungen einen hohen Aufwand für den Vergleich und die Evaluation der Offerten.
- Falls das Einladungsverfahren für den konkreten Auftrag zulässig ist, sollte dieses angewendet werden, es sei denn, im besonderen Fall würde der erwartete Nutzen die entstehenden volkswirtschaftlichen Kosten übertreffen und somit rechtfertigen. Es sind jedoch auch neue und damit weniger erfahrene Anbieter einzuladen, damit keine Quasi-Monopole entstehen können.
- Die öffentliche Ausschreibung mit vielen Bewerbern bringt nicht automatisch mehr Wettbewerb. Ein auf wenige Teilnehmer beschränkter Wettbewerb kann ebenso intensiv und wirksam sein, verursacht jedoch bei in etwa gleich hohem Nutzen deutlich geringere volkswirtschaftliche Kosten, womit der Wettbewerb volkswirtschaftlich gesehen effizienter ist.
- Die Schwellenwerte sind so hoch anzusetzen, dass der Nutzen des Wettbewerbs die insgesamt anfallenden volkswirtschaftlichen Kosten kompensieren kann, um redundanten Wettbewerb (Kosten des Wettbewerbs sind höher als dessen Nutzen) zu vermeiden.
- Wird dem Wettbewerb ein monetärer Nutzen von gut einem Viertel des Vergabepreises zugeschrieben, so wäre der effiziente/optimale Schwellenwert aus volkswirtschaftlicher Sicht bei CHF 600'000 anzusetzen. Wird der monetäre Nutzen mit dem tieferen und somit realistischen Prozentsatz von einem Fünftel gerechnet, müsste der optimale Schwellenwert sogar zirka CHF 870'000 betragen.
- Der heute geltende Schwellenwert gemäss BoeB von CHF 248'950 müsste demnach aus volkswirtschaftlicher Sicht einen monetären Nutzen von rund 52 Prozent des Vergabewertes generieren, um aus volkswirtschaftlicher Sicht gerechtfertigt werden zu können, was jedoch eine höchst unplausible Annahme für den Nutzen des Wettbewerbs wäre.
- Vor dem Hintergrund der empirisch erhobenen Daten ist der aktuelle Schwellenwert aus volkswirtschaftlicher Sicht deutlich zu tief angesetzt. Es resultiert de facto kein Nutzen aus der offenen Ausschreibung, sondern ein volkswirtschaftlicher Verlust.
- Eine vollständige Ausschöpfung der in internationalen Verträgen festgelegten Schwellenwerte ist für Dienstleistungen deshalb dringend nötig. Längerfristig ist auch im internationalen öffentlichen Beschaffungsrecht eine Festlegung der Schwellenwerte zu fordern, die eine gesamtwirtschaftliche Kosten-Nutzen-Perspektive einnimmt.
- Neben der dringend notwendigen Anhebung der Schwellenwerte ist aus volkswirtschaftlicher Sicht auch eine Vereinfachung bzw. Standardisierung der öffentlichen Ausschreibungen und der damit verbundenen Gesetze und Verordnungen sinnvoll und erforderlich, denn dadurch liessen sich unmittelbare Kostensenkungspotenziale sowohl für die Vergabestellen als auch für die Planer realisieren.
- Eine gesamtschweizerisch standardisierte Ausschreibung sämtlicher auf allen Stufen anfallender öffentlicher Submissionen (z.B. auf www.simap.ch) würde nicht nur den Aufwand für die öffentlichen Bauherren reduzieren, sondern ebenso die Transparenz und die Informationsbeschaffung für die möglichen Anbieter deutlich verbessern. Der Wunsch nach Harmonisierung wurde denn auch in den Gesprächen von Vergabebehörden und Ingenieuren geäussert.

Bezugsquelle:

Download der Studie:
[www.usic.ch / Service / Downloads](http://www.usic.ch/Service/Downloads)

Bern, November 2006

Geschäftsstelle/Secrétariat:
Postfach 133, 3097 Bern-Liebefeld
Telefon 031 970 08 88
Telefax 031 970 08 82
www.usic.ch
E-mail: usic@usic.ch