

April 2016

POSITION ZUR REVISION DES BESCHAFFUNGSRECHTS

"It's unwise to pay too much, but it's worse to pay too little. When you pay too much, you lose a little money - that is all. When you pay too little, you sometimes lose everything, because the thing you bought was incapable of doing the thing it was bought to do. The common law of business balance prohibits paying a little and getting a lot - it can't be done. If you deal with the lowest bidder, it is well to add something for the risk you run and if you do that, you will have enough to pay for something better."

John Ruskin,
Britischer Schriftsteller und Sozialphilosoph

Ausgangslage

Das Beschaffungsrecht ist in der Schweiz für die Kantone und den Bund separat geregelt. Für die Kantone ist die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) massgebend, für Ausschreibungen durch den Bund gilt das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB). Seit 1996 gilt für die Schweiz ausserdem übergeordnet das WTO-Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (WTO-GPA).

Die Überarbeitung des WTO-GPA-Abkommens im Jahr 2012 macht nun eine Anpassung der nationalen Bestimmungen für die Schweiz notwendig. Im Rahmen dieser Revision streben Bund und Kantone eine weitestgehende Harmonisierung an. Nachdem der Versuch einer gemeinsamen Rechtsgrundlage für Bund und Kantone scheiterte, hatte sich die paritätisch besetzte Arbeitsgruppe „Aurora“ mit der Ausarbeitung der revidierten Vorlagen für BöB und IVöB beschäftigt. Zwischen September und Dezember 2014 erfolgte die Vernehmlassung zur IVöB. Die Vernehmlassung der revidierten Fassung des BöB dauert vom 1. April bis zum 1. Juli 2015.

Vereinheitlichung des Beschaffungsrechts

Die usic hat im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens eine [Antwort sowohl zum IVöB- als auch zum BöB/VöB-Entwurf verfasst](#). Die usic

unterstützt grundsätzlich die Stossrichtung zur Harmonisierung des Beschaffungsrechts im Hinblick auf mehr Rechtssicherheit und Transparenz. Dazu gehören auf kantonaler Stufe insbesondere die Übernahme von zahlreichen bisher ausschliesslich in der unverbindlichen Mustervorlage der Vergaberichtlinien (VRöB) vorhandenen Bestimmungen und auf Bundesstufe die Überführung bisher nur auf Verordnungsstufe geregelter Aspekte in das Gesetz.

Im Grundsatz fordert die usic, dass das Beschaffungsrecht in der Schweiz vollständig harmonisiert wird. Unterschiedliche Bedingungen bei Beschaffungen erschweren die Rechtssicherheit und verursachen unnötig Transaktions- und volkswirtschaftliche Mehrkosten.

Die usic begrüsst, dass neu einheitliche Anforderungen an den Verfahrensablauf von Vergaben vorgesehen sind. Hierzu zählen Mindestanforderungen an den Inhalt von Ausschreibungen und die Ausschreibungsunterlagen, die Protokollierung von Angebotsöffnungen, ebenso wie die verlängerte Beschwerdefrist von zehn auf zwanzig Tagen im kantonalen Recht.

Zahlreiche Mängel der Revision

Trotz dieser Verbesserungen kritisiert die usic mehrere Elemente in der Revisionsvorlage der IVöB sowie des BöB. Hierbei sind vor allem vier Punkte für die usic von Bedeutung.

Erstens sehen beide Vorlagen unverändert tiefe Schwellenwerte im ausserstaatsvertraglichen Bereich vor. Besonders beim offenen Verfahren führt dies zu überproportionalen volkswirtschaftlichen Kosten. Deshalb fordert die usic eine Anhebung der Schwellenwerte.

Zweitens sieht die IVöB-Revision neu, analog zum bisherigen Bundesrecht, die Möglichkeit vor, dass die Vergabebehörden Verhandlungen führen. Die usic

begrüssst zwar die Möglichkeit von Verhandlungen im Hinblick auf die Realisierung von technisch besseren Lösungen. Reine Preisverhandlungen fördern jedoch den ruinösen Preiswettbewerb und sind deshalb klar abzulehnen. Bei Verhandlungen muss deshalb die Preiskomponente weggelassen werden.

Drittens wird bei den Zuschlagskriterien der Preis weiterhin bevorzugt gegenüber qualitativen Eigenschaften behandelt. Dies erschwert die Anwendung von alternativen Vergabemethoden wie z.B. der „Quality-Based-Selection“ und der 2-Kuvert-Methode, die sich besonders für die Auswahl von komplexen intellektuellen Dienstleistungen eignen.

Viertens sieht die Fassung des Bundes neu für bestimmte Vergaben ein automatisches Einsichtsrecht mit einer nachträglichen Überprüfung der Angebote auf zu hohe Preise vor. Die usic lehnt diese Neuerung entschieden ab, denn sie fördert Willkür, hemmt die Verbindlichkeit von Verträgen und entbindet Behörden ihrer Eigenverantwortung zu Lasten der Privatwirtschaft.

Forderungen der usic

- Vollständige Harmonisierung des Schweizerischen Beschaffungswesens zur Steigerung von Effizienz und Rechtssicherheit.
- Anhebung der Schwellenwerte für Dienstleistungen im ausserstaatsvertraglichen Bereich.
- Die Vergütung darf nicht Gegenstand von Verhandlungen sein.
- Stärkung der Qualität gegenüber dem Preis bei den Zuschlagskriterien.
- Vertragssicherheit und Rechtsgleichheit zwischen Behörden und Anbietern.

POSITION ZUR REVISION DES BESCHAFFUNGSRECHTS

TEIL 2: SCHWELLENWERTE

Ausgangslage

Die Kernziele des öffentlichen Beschaffungsrechts sind die Gewährleistung von Transparenz und fairem Wettbewerb bei der Anwendung von Vergabeverfahren. Die Anknüpfung von unterschiedlichen Vergabeverfahren an bestimmte Schwellenwerte ist hierfür ein geeignetes Mittel. Dabei wird der Grundsatz verfolgt, dass mit ansteigendem Auftragsvolumen auch der Wettbewerb zunimmt und der Handlungsspielraum der Vergabebehörde sinkt. Gemäss der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) können Vergabebehörden ausserhalb des staatsvertraglichen Bereichs Aufträge von Dienstleistungen in der Höhe von weniger als 150'000 Franken freihändig vergeben. Aufträge im Wert von weniger als 250'000 Franken erfolgen dagegen im Einladungsverfahren, während Vergaben mit darüber liegenden Werten entweder im selektiven oder offenen Verfahren vergeben werden. Die nationalen Schwellenwerte sind verglichen mit den im Staatsvertragsbereich geltenden Schwellenwerten deutlich tiefer angesetzt. Auch mit der Revision der IVöB bleiben diese unverändert tief.

Volkswirtschaftliche Kosten

Die usic setzt sich für einen fairen und wirksamen Preis-Leistungs-Wettbewerb bei der öffentlichen Beschaffung von Dienstleistungen ein. Ein gesunder Wettbewerb kann dazu führen, dass die Auftraggeber die beste Qualität zum optimalsten Preis erhalten und die Innovation der Anbieter gefördert wird.

Gleichzeitig gilt es zu bedenken, dass mit wachsendem Wettbewerb auch die volkswirtschaftlichen Kosten ansteigen. Grundsätzlich gilt: je mehr Akteure an einer Ausschreibung teilnehmen, desto höher sind insgesamt die Kosten für die Anbieter und die Vergabebehörden. Bei Planerleistungen ist dies besonders der Fall, weil es sich hierbei zu-meist um komplexe intellektuelle Dienstleistungen handelt, die nur bedingt miteinander verglichen werden können.

Wahl des Vergabeverfahrens entscheidend

Gemäss einer Studie von Prof. Dr. Franz Jaeger der Hochschule St. Gallen aus dem Jahr 2006 liegen die Verfahrenskosten bei Planeraufträgen selbst bei relativ kleinen Aufträgen nicht selten über 100'000 Franken.

Demnach entstehen besonders beim offenen Verfahren teils erhebliche volkswirtschaftliche Kosten, während diese beim Einladungsverfahren deutlich geringer ausfallen.

Die Wahl des Vergabeverfahrens in Abhängigkeit des Auftragswerts hat deshalb bedeutenden Einfluss darauf, ob der Wettbewerb auch tatsächlich die gewünschte Effizienz bewirkt. Zu vermeiden ist ein redundanter Wettbewerb bei zu tiefen Auftragswerten.

Gemäss derselben Studie müsste der monetäre Nutzen einer Vergabe bei einem Auftragswert von unter 250'000 Franken bei mehr als 50 Prozent liegen, was volkswirtschaftlich nicht zu rechtfertigen ist.

Weil die Schwellenwerte für Bund und Kantone auch im ausserstaatsvertraglichen Bereich nicht überall einheitlich sind, wird das angestrebte Ziel einer Harmonisierung zwischen Bund und Kantonen zusätzlich erschwert.

Die usic fordert deshalb, dass der Bund im Rahmen seines verfügbaren Handlungsspielraums einerseits eine Anhebung der Schwellenwerte anstrebt und andererseits die Schwellenwerte, wo immer möglich, denjenigen der Kantone angleicht. Dadurch können unnötige Kosten für die Anbieter und die gesamte Volkswirtschaft vermieden werden.

Ferner sollen Kantone nicht mehr die Kompetenz erhalten, die von der IVöB vorgeschriebenen Schwellenwerte eigenständig zu unterschreiten. Gleichzeitig muss gewährleistet sein, dass der Handlungsspielraum der Vergabebehörden bei der Auswahl der Vergabeverfahren eingeschränkt wird.



Union Suisse des Sociétés d'Ingénieurs-Conseils
Schweizerische Vereinigung Beratender Ingenieurunternehmen
Unione Svizzera degli Studi Consulenti d'Ingegneria
Swiss Association of Consulting Engineers

Forderungen der usic

- Einen fairen und volkswirtschaftlich effizienten Preis-Leistungs-Wettbewerb.
- Maximale Ausschöpfung des Handlungsspielraums bei der Anhebung und Harmonisierung der Schwellenwerte zwischen Bund und Kantonen.
- Keine Unterschreitung der in der IVöB erwähnten Schwellenwerte durch die Kantone.
- Minimaler Handlungsspielraum für Vergabebehörden bei der Wahl der Vergabeverfahren.

POSITION ZUR REVISION DES BESCHAFFUNGSRECHTS

TEIL 3: VERHANDLUNGEN

Ausgangslage

Das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) sieht vor, dass Verhandlungen mit den Anbietern dann geführt werden dürfen, wenn in der Ausschreibung darauf hingewiesen wird oder sich kein Angebot als das wirtschaftlich günstigere erweist.

In der geltenden Fassung der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) sind Verhandlungen dagegen ausgeschlossen.

Im Rahmen der Harmonisierung des öffentlichen Beschaffungsrechts zwischen Bund und Kantonen ist nun auch im Entwurf der IVöB die Durchführung von Verhandlungen unter bestimmten Umständen vorgesehen.

Position usic

Die usic begrüsst grundsätzlich die Einführung der Möglichkeit zur Durchführung von Verhandlungen auch auf kantonaler Ebene. Dies, weil Planerleistungen oftmals komplexe intellektuelle Dienstleistungen darstellen, welche in enger Zusammenarbeit zwischen Anbietern und Auftraggebern entwickelt werden müssen, damit diese den notwendigen technischen Anforderungen genügen können.

Dagegen lehnt die usic Verhandlungen dann ab, wenn diese die Vergütung betreffen. Preisverhandlungen eröffnen den Vergabebehörden die Möglichkeit, Abgebotsrunden durchzuführen. Dadurch wird einerseits der bereits jetzt hart ausgefochtene Preiskampf in der Branche verschärft und Anbieter können systematisch gegeneinander ausgespielt werden. Andererseits widerspricht die Durchführung von Abgebotsrunden nach bereits erfolgter Eingabe von Angeboten dem Prinzip der Fairness, da dies den Vergabebehörden Gelegenheit gibt, aus ihrer Sicht zu teure Angebote nachträglich nach unten zu korrigieren.

Eine reine Fokussierung auf die Preiskomponente ist bei Planerleistungen grundsätzlich falsch: Planerleistungen sind intellektuelle Dienstleistungen, bei welchen die Qualität im Vordergrund stehen muss: Eine gute Planerleistung hat eine entscheidende Hebelwirkung auf das Gesamtprojekt - sparten bei Planerleistungen ist deshalb sparen am falschen Ort.

Forderungen der usic

- Die Möglichkeit zur Durchführung von Verhandlungen soll sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene zulässig sein.
- Verhandlungen sollen mit dem Ziel geführt werden, die technisch optimalste Lösung für einen Auftrag zu entwickeln.
- Die Vergütung als Verhandlungsgegenstand (Abgebotsrunden) soll ausgeschlossen sein.

POSITION ZUR REVISION DES BESCHAFFUNGSRECHTS

TEIL 4: QUALITÄTSKRITERIEN

Ausgangslage

Für die Ingenieurinnen und Ingenieure hat der Kundennutzen oberste Priorität. Die Beschaffung von Ingenieurdienstleistungen im öffentlichen Vergabeverfahren ist komplex. Planerdienstleistungen sind zum Zeitpunkt der Ausschreibung regelmässig nicht genau definierbar oder verlangen nach unterschiedlichen Varianten zur Lösung der von den Auftraggebern geforderten Problemstellung.

Die heute angewandten Vergabeverfahren sind oftmals auf die Beschaffung von vergleichbaren Waren und Dienstleistungen ausgerichtet. Über die Qualität kann sich die Planerleistung nur ungenügend differenzieren, wodurch der Preis eine überproportionale Bedeutung erlangt. Dadurch fehlt ein wesentlicher Anreiz für die Planer, sich durch die Qualität zu differenzieren.

Aufgrund der hohen Hebelwirkung der Planerleistung ist eine zu starke Gewichtung des Preises jedoch nicht zielführend und hat nicht zuletzt eine Verteuerung von Gesamtprojekten zur Folge. Ferner werden Innovation und technischer Fortschritt gehemmt, wodurch die Qualität und der gute Ruf der schweizer Planerbranche gefährdet werden.

Die usic setzt sich deshalb aktiv für eine stärkere Berücksichtigung der Qualität als Vergabekriterium im öffentlichen Beschaffungswesen ein.

Um die Qualität wieder stärker in den Vordergrund zu rücken, muss diese beim Vergabeverfahren besser differenzierbar sein. Dies kann über das Kriterium der Erfahrung sowie alternative Vergabemethoden erreicht werden.

Erfahrung als Eignungs- und Zuschlagskriterium

Erfahrung kann einerseits die nachweislich feststellbare Fähigkeit des Anbieters bzw. dessen Schlüsselpersonen bedeuten, eine gestellte Aufgabe zu lösen. Diese Form der Erfahrung kann anhand von fachlichen Referenzen gut erhoben werden. Im Rahmen von Eignungskriterien soll ausschliesslich diese Form der Erfahrung Anwendung finden.

Andererseits kann Erfahrung auch die bisherige, breiter gefasste Erfahrung des Auftraggebers mit dem Anbieter bedeuten. Im Vordergrund stehen dabei Kriterien, welche aus Sicht des Auftraggebers

generell die Qualität der im Angebot aufgeführten persönlichen und firmeneigenen Projekt- und Dienstleistungsreferenzen des Anbieters beurteilen. Die Anwendung dieser Form der Erfahrung soll ausschliesslich als Zuschlagskriterium gelten und soll durch Rückfragen bei vom Anbieter angegebenen Referenzpersonen erfolgen. Insgesamt soll das Kriterium der Erfahrung jedoch nicht mit mehr als 20 Prozent in die Bewertung einfließen.

Alternative Vergabemethoden

Die usic hat bereits 2012 einen [Bericht über alternative Vergabemethoden](#) verfasst, die sich dazu eignen, die Qualität gegenüber dem Preis stärker zu berücksichtigen.

Eine zentrale Rolle nimmt hierbei das **Dialogverfahren** ein, welches auf Bundesebene seit 2010 bei Beschaffungen von intellektuellen Dienstleistungen zulässig ist. Der direkte Kontakt des Bauherrn mit dem Anbieter erlaubt eine persönliche Beurteilung und stärkt das Vertrauen zwischen den Beteiligten.

Zusätzlich können folgende zwei Verfahren unmittelbar dazu beitragen, dass die Qualität gegenüber dem Preis an Bedeutung gewinnt:

Beim Verfahren der **Quality Based Selection** werden die Anbieter aufgrund der Qualität ihrer Angebote ausgewählt, der Preis bleibt zunächst ausgeklammert. Diese Methode ist bei Beschaffungen von komplexen Leistungsgegenständen von Vorteil.

Bei der **Zwei-Kuvert-Methode** wird das Angebot in zwei separaten Umschlägen abgegeben. Im einen Couvert ist das technische Angebot enthalten, im zweiten Couvert der Preis. Diese Methode hat den Vorteil, dass die Beurteilung der Qualität in Unkenntnis des Preises erfolgen kann.

Als Nachteil erweist sich die in der Schweiz herrschende Rechtspraxis, dass der Preis mit mindestens 20 Prozent gewichtet werden muss. Deshalb muss bei der Anwendung dieser Methoden darauf geachtet werden, dass die Auswertungsstufen klar getrennt und belegbar bleiben, damit die Rechtssicherheit und Transparenz gewahrt werden kann.

Forderungen der usic

- Klare Abgrenzung der Planerdienstleistungen gegenüber standardisierten Waren.
- Stärkung der Qualität gegenüber dem Preis als Zuschlagskriterium.
- Einbezug von Erfahrungswerten in die Vergabekriterien.
- Förderung alternativer Vergabeverfahren zur besseren Berücksichtigung von Qualität, wie Quality Based Selection, Zwei-Couvert-Methode und Dialogverfahren.

Die usic

Die usic vereint rund 1000 Ingenieur- und Planungsunternehmen in der ganzen Schweiz mit insgesamt fast 15'000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Die usic-Unternehmungen generieren einen jährlichen Bruttoumsatz von über CHF 2,2 Mrd. Franken, was einem Anteil von 40% am gesamten ingenieurrelevanten Ausgabenanteil im Baubereich entspricht. Damit ist die usic die anerkannte nationale Stimme der beratenden Ingenieur- und Planerunternehmen in der Schweiz.

Kontakt:

Mario Marti, Geschäftsführer
Schweizerische Vereinigung Beratender Ingenieurunternehmungen (USIC)
Effingerstrasse 1, Postfach, 3001 Bern, Tel. 031 970 08 88, mario.marti@usic.ch



usic.ch bildung.ch iningieursteckt.ch facebook.com/usic.ch [@usic_ch](https://twitter.com/usic_ch)