

Forschungsinstitut für Empirische Ökonomie
und Wirtschaftspolitik



Universität St.Gallen

Volkswirtschaftliche Kosten bei öffentlichen Ausschreibungen von Planeraufträgen

Projektleitung: Prof. Dr. Franz Jaeger

Projektbearbeitung: lic.oec. Thomas Höppli und lic.oec. Oliver Atzenweiler

FEW-HSG, Varnbuelstrasse 14, CH-9000 St. Gallen

Tel. 071 / 224 23 20 / Fax 071 / 224 23 02

Website: <http://www.few.unisg.ch>

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	1
I. Einleitung.....	3
1. Aktueller und faktueller Kontext.....	4
1.1 Entstehungsgeschichte der Gesetzesrevision	4
1.2 Die Ziele der Revision	5
1.3 Erwartete Wirkungen der Revision	8
2. Das öffentliche Beschaffungswesen: Begriffe und Definitionen	9
II. Theoretischer Teil	17
3. Nutzen und Kosten des Wettbewerbs.....	17
3.1 Nutzen des Wettbewerbs.....	17
3.2 Kosten des Wettbewerbs	20
3.3 Redundanz des Wettbewerbs	22
4. Wettbewerb im öffentlichen Beschaffungswesen	24
4.1 Wettbewerbsintensität und volkswirtschaftliche Kosten bei verschiedenen Verfahren.....	24
4.2 Unterschiedliche Wettbewerbsformen	27
4.3 Grössenvorteile bei steigenden Volumina.....	28
4.4 Optimaler Schwellenwert.....	29
III. Empirischer Teil	33
5. Erhebungsmethode und Erhebungsumfang.....	33
6. Auswertung der Umfrage	35
6.1 Die Kosten der öffentlichen Bauherren.....	35
6.2 Die Kosten der Planer	38
6.3 Die volkswirtschaftlichen Kosten	41
6.4 Besonderheiten des Wettbewerbs bei der öffentlichen Ausschreibung von Planerleistungen.....	45
6.5 Die Bedeutung der Anzahl an Wettbewerbsteilnehmern	48
6.6 Ermittlung eines optimalen Schwellenwertes	51
6.7 Grössenvorteile bei steigenden Auftragswerten.....	55
6.8 Ein Vergleich mit den anderen Vergabeverfahren	57
IV. Schlussfolgerungen	67
Literaturverzeichnis	71

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: System der Rechtsgrundlagen	11
Abbildung 2: Schwellenwerte und Verfahrensarten.....	14
Abbildung 3: Redundanter Wettbewerb	22
Abbildung 4: Grössenvorteile und Beschaffungskosten	28
Abbildung 5: Optimaler Schwellenwert	31
Abbildung 6: Aufwand der Behörden beim offenen und beim selektiven Verfahren	37
Abbildung 7: Durchschnittlicher Aufwand eines Planers beim offenen Verfahren	39
Abbildung 8: Gesamter Aufwand aller Planer beim offenen Verfahren	40
Abbildung 9: Volkswirtschaftliche Kosten beim offenen Verfahren	41
Abbildung 10: Volkswirtschaftliche Kosten beim offenen und beim selektiven Verfahren	42
Abbildung 11: Verhältnis der volkswirtschaftlichen Kosten zum Auftragswert beim offenen und beim selektiven Verfahren.....	43
Abbildung 12: Spannweite der Offertpreise und Vergabepreis.....	46
Abbildung 13: Zusammenhang zwischen Anzahl an Wettbewerbsteilnehmern und volkswirtschaftlichen Kosten	48
Abbildung 14: Anzahl an Wettbewerbsteilnehmern beim offenen und beim Einladungsverfahren	49
Abbildung 15: Zusammenhang zwischen Anzahl an Wettbewerbsteilnehmern und Vergabepreis	51
Abbildung 16: Der optimale Schwellenwert beim offenen Verfahren	54
Abbildung 17: Grössenvorteile und volkswirtschaftliche Kosten (polynomisch).....	56
Abbildung 18: Grössenvorteile und volkswirtschaftliche Kosten (potenziell).....	56
Abbildung 19: Aufwand der Behörden beim Einladungsverfahren	59
Abbildung 20: Gesamter Aufwand aller Planer beim Einladungsverfahren	60
Abbildung 21: Volkswirtschaftliche Kosten beim Einladungsverfahren	61
Abbildung 22: Volkswirtschaftliche Kosten: Einladungsverfahren vs. offenes Verfahren.....	62
Abbildung 23: Verhältnis der volkswirtschaftlichen Kosten zum Auftragswert beim Einladungsverfahren.....	64
Abbildung 24: Verhältnis der volkswirtschaftlichen Kosten zum Auftragswert - Einladungsverfahren vs. offenes/selektives Verfahren	65
Abbildung 25: Verhältnis der volkswirtschaftlichen Kosten zum Auftragswert beim Einladungsverfahren und beim freihändigen Verfahren.....	66

Executive Summary

- (1) Planeraufträge sind im offenen oder selektiven Verfahren zu vergeben, sobald deren (geschätzter) Auftragswert den im BoeB festgelegten Schwellenwert überschreitet. Das Einladungsverfahren und das freihändige Verfahren sind im Normalfall nur unterhalb des Schwellenwertes erlaubt. Durch den heute geltenden, relativ niedrigen Schwellenwert wird schon bei geringen Auftragswerten ein offener Wettbewerb vorgeschrieben. Dadurch soll ein möglicher Nutzen des Wettbewerbs für die Vergabestelle bereits bei kleinen Vergaben realisiert werden. Der Wettbewerb erzeugt zwar zweifellos einen Nutzen, aber gleichzeitig auch Kosten. Übersteigen diese den Nutzen des Wettbewerbs, so resultiert ein redundanter Wettbewerb, der volkswirtschaftliche Effizienzverluste verursacht.
- (2) Aus volkswirtschaftlicher Sicht sind sämtliche im Zusammenhang mit einem Ausschreibungsverfahren anfallenden Kosten zu berücksichtigen und mit dem Nutzen des Wettbewerbs zu vergleichen. Kosten entstehen dabei sowohl bei der öffentlichen Vergabestelle zur Ausschreibung und insbesondere beim Vergleich und bei der Evaluation der eingegangenen Offerten als auch bei allen beteiligten Anbietern zur Ausarbeitung und Einreichung einer Offerte.
- (3) Planerleistungen sind individuelle und komplexe Dienstleistungen. Folglich ist bereits die Ausarbeitung einer Offerte für jeden einzelnen Planer mit einem nicht unerheblichen Aufwand verbunden. Auch bei der Vergabestelle fällt aufgrund der Komplexität und der Einzigartigkeit jedes Auftrags ein beachtlicher Aufwand beim Vergleich und bei der Evaluation der offerierten Leistungen an. Zusammen können so bei allen beteiligten Planern und bei der Behörde enorme Kosten entstehen. Zu beachten gilt zudem, dass am Ende bei allen bis auf denjenigen Planer, der den Zuschlag erhält, der gesamte zeitliche und finanzielle Aufwand verloren ist und nicht entschädigt wird.
- (4) Die insgesamt entstehenden volkswirtschaftlichen Kosten hängen entscheidend von der Anzahl der beteiligten Wettbewerber ab. Einerseits steigt die von der Vergabestelle zu vergleichende bzw. zu evaluierende Anzahl an Offerten, wodurch ein zusätzlicher zeitlicher und finanzieller Aufwand entsteht. Andererseits fällt bei mehr Planern ein - wie die empirischen Erhebungen bestätigen - erheblicher Aufwand an. Da die einzelnen Planer in der Regel unabhängig voneinander eine Offerte ausarbeiten, steigen die auf der Planerseite anfallenden Kosten proportional mit der Anzahl an Wettbewerbsteilnehmern an, was insbesondere beim offenen Verfahren (wo bei den betrachteten Fällen bis zu 16 Anbieter eine Offerte eingereicht haben) enorme Kosten verursacht. Es kann jedoch gezeigt werden, dass entgegen der intuitiven Annahme die Anzahl an Wettbewerbsteilnehmern negativ mit dem Auftragswert bzw. Vergabepreis korreliert ist.
- (5) Die Auswertung der bei 67 konkreten Vergaben auf der Planer- wie auch auf der Behördenseite erhobenen volkswirtschaftlichen Kosten zeigt, dass beim offenen Verfahren erstaunlich hohe volkswirtschaftliche Kosten anfallen. Selbst bei kleineren Auftragswerten liegen diese nicht selten über CHF 100'000 und machen daher in den allermeisten der kleineren Fälle deutlich über 50% des tatsächlichen Vergabepreises aus. Ein Vergleich

mit im selektiven Verfahren vergebenen Aufträgen zeigt, dass während den zwei Stufen des Verfahrens volkswirtschaftliche Kosten in etwa derselben Grössenordnung wie beim offenen Verfahren anfallen.

- (6) Die empirischen Daten beim Einladungsverfahren offenbaren hingegen, dass sowohl der bei den Behörden als auch der bei allen beteiligten Planern angefallene Aufwand deutlich geringer ist als beim offenen (und selektiven) Verfahren. Dies dürfte nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein, dass beim Einladungsverfahren die schon im vornherein als ungeeignet erachteten Anbieter gar nicht erst zur Offerteinreichung eingeladen werden, wodurch nicht nur deren (unnötiger) Aufwand, sondern ebenso der Aufwand der Vergabestelle zum Vergleich und zur Evaluation der Offerten vermindert wird.
- (7) Dennoch gewährleistet das Einladungsverfahren einen nicht minder wirksamen und intensiven Wettbewerb als die anderen beiden Verfahren. Demzufolge ist auch von einem praktisch identischen Nutzen der verschiedenen Wettbewerbsverfahren auszugehen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist somit das Einladungsverfahren dank geringerer Kosten, aber vergleichbarem Nutzen, deutlich effizienter als das offene (oder selektive) Verfahren. Dies ungeachtet der Höhe der Vergabepreise.
- (8) Da die volkswirtschaftlichen Kosten mit steigendem Vergabepreis (bei gleichem Verfahren) degressiv zunehmen, wird jede wie immer gelagerte Wettbewerbsnutzenfunktion bei irgendeinem Vergabepreis die Kostenkurve durchschneiden und ab diesem Preis einen wettbewerbsbedingten volkswirtschaftlichen Nettonutzen generieren. Der Wettbewerbsgewinnschwellenwert liegt umso tiefer je steiler die Nutzenkurve verläuft, je höher also der durch den Wettbewerb gestiftete Bruttonutzen ausfällt.
- (9) Der Schwellenwert ist so hoch anzusetzen, dass der Nutzen des Wettbewerbs dessen (volkswirtschaftlichen) Kosten im Normalfall übersteigt. Mit Hilfe der basierend auf den empirisch erhobenen volkswirtschaftlichen Kosten geschätzten Kostenfunktion lässt sich ein optimaler Schwellenwert für das offene Verfahren herleiten. Zur Rechtfertigung des aktuellen Schwellenwertes von CHF 248'500 wäre dabei ein durchschnittlicher monetärer Nutzen von knapp 52%(!) des Vergabepreises zu unterstellen. Wird hingegen ein geringerer - und wohl auch realistischerer - linearer Nutzen von 26.58% des Vergabepreises unterstellt, so resultiert ein optimaler Schwellenwert von rund CHF 600'000. Bei einem Nutzen von 20% bzw. 10% steigt der optimale Schwellenwert sogar bereits auf knapp CHF 870'000 resp. gut CHF 2.155 Mio. an.
- (10) Unterhalb des Schwellenwertes überwiegen in der Regel die volkswirtschaftlichen Kosten den Nutzen des Wettbewerbs, wodurch ein gesamtwirtschaftlich schädlicher redundanter Wettbewerb resultiert. Dies gilt es mit einer sinnvollen Festlegung des Schwellenwertes zu vermeiden. Die Kosten sowohl der Behörden als auch der Anbieter liessen sich zudem durch eine Vereinfachung und Standardisierung der öffentlichen Ausschreibungen reduzieren. Dadurch könnte eine direkte Erhöhung des Nettonutzens des Wettbewerbs erzielt werden.

I. Einleitung

Bei Planeraufträgen handelt es sich mit wenigen Ausnahmen um Dienstleistungsaufträge, die dem Submissionsrecht unterstehen, sofern die öffentliche Hand als Auftraggeberin auftritt. Dies hat zur Folge, dass ein Auftrag öffentlich ausgeschrieben werden muss, sobald der geschätzte Auftragswert der zu beschaffenden Planerleistung einen bestimmten gesetzlich festgelegten Schwellenwert überschreitet. Damit soll ein wirksamer Wettbewerb unter den Anbietern geschaffen werden, um nicht zuletzt den wirtschaftlichen Einsatz öffentlicher Mittel zu fördern. Insbesondere im Bereich der Planeraufträge wird jedoch bisweilen der Verdacht geäußert, dass sich der zeitliche und finanzielle Aufwand für das gesamte Ausschreibungsverfahren häufig für alle Beteiligten, d.h. für die öffentliche Vergabestelle und für sämtliche teilnehmenden Ingenieure/Planer, als zu gross erweist und in keinem vernünftigen Verhältnis zur Vergabestimme steht. Dieses Problem wird noch verstärkt, falls es bei den Behörden Unsicherheit bezüglich der Festlegung des Auftragswertes gibt, der als Grundlage für die Wahl des Verfahrens dient. Dies kann dazu führen, dass die Schwellenwerte nicht vollständig ausgenutzt werden und der Aufwand für beide Seiten dadurch noch zusätzlich erhöht wird.¹

Es wurde daher die Vermutung geäußert, dass bei den heute geltenden Schwellenwerten der Aufwand bei der öffentlichen Beschaffung von Planerleistungen nicht nur für die Ingenieurunternehmen, sondern gerade auch für die öffentlichen Bauherren auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene in einem unproportionalen Verhältnis zum Nutzen steht und die (zu tiefen) Schwellenwerte im Bereich der Planerleistungen somit volkswirtschaftlich ineffizient sind. Schneeberger (2003) zeigt in seiner Studie auf, dass sich die Wirtschaftlichkeit der Beschaffung mit fortwährendem Preiswettbewerb laufend verschlechtert und kommt zum Schluss: "Im heutigen Zustand [...] erweist sich das öffentliche Beschaffungswesen für Planerleistungen aus wirtschaftlicher Sicht als Leerlauf, der weder der beschaffenden Stelle noch der Volkswirtschaft Nutzen bringt." (S. 3)

Mit Blick auf die Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB) gilt es, die volkswirtschaftlichen Kosten des öffentlichen Beschaffungswesens und die Effizienz der Schwellenwerte genauer zu untersuchen. Für die vorliegende Studie wurden zu diesem Zweck die volkswirtschaftlichen Kosten bei der öffentlichen Ausschreibung von Planerleistungen anhand von konkreten Fällen empirisch erhoben sowie anschliessend analysiert und diagnostiziert. Damit sollen nicht nur die absolut entstehenden volkswirtschaftlichen Kosten der öffentlichen Ausschreibung bei den verschiedenen Ausschreibungsverfahren (offenes, selektives, Einladungs- sowie freihändiges Verfahren) aufgezeigt, sondern ebenso die Effizienz des Status quo mit den aktuell gültigen Schwellenwerten untersucht werden. Der Schwerpunkt der empirischen Untersuchung liegt beim offenen Verfahren, welches den breitesten und offensten Wettbewerb erzeugen soll. Gerade bei diesem wird vermutet, dass es gegenüber anderen Verfahren zwar einen äusserst geringen wettbewerbsbedingten Mehrnutzen erzeugt, dafür aber deutlich höhere volkswirtschaftliche Kosten verursacht. Insbesondere

¹ Matt & Steiger (2004), S. 7.

ist auch der Frage nachzugehen, ob die aktuellen Schwellenwerte hoch genug angesetzt sind, um einen gesamtwirtschaftlichen Netto-Nutzen des Wettbewerbs zu garantieren. Allgemein stellt sich ferner die Frage, ob es sinnvoll ist, die zulässigen Verfahren gesetzlich in Abhängigkeit der Auftragsgrösse zu limitieren. Dies umso mehr, falls sich zeigt, dass gewisse Ausschreibungsverfahren zwar einen ähnlich grossen Nutzen erzeugen, dabei aber signifikant tiefere Kosten verursachen und somit volkswirtschaftlich gesehen deutlich effizienter sind.

1. Aktueller und faktueller Kontext

Dieses Kapitel soll den aktuellen Bezug vorstellen, in dessen Rahmen die vorliegende Studie entstanden ist. Die Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB) befindet sich derzeit (Stand März 2006) in einer entscheidenden Phase, und es soll hier nochmals kurz aufgezeigt werden, wie und wieso diese Aufgabe überhaupt in Angriff genommen wurde. Im ersten Teil des Kapitels wird in groben Zügen die Entstehungsgeschichte der Revision des BoeB skizziert. Im zweiten Teil werden anschliessend die Hauptziele der Revision dargestellt, bevor der dritte Teil die erwarteten Wirkungen aufzeigt.

1.1 Entstehungsgeschichte der Gesetzesrevision²

Am 1. Januar 1996 trat das Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen in Kraft. Schon kurze Zeit danach kam es jedoch zu ersten Beschwerden, wie beispielsweise This Jenny in seiner Motion „Missbräuche und Willkür bei der Vergabe von öffentlichen Bauaufträgen“ vom 3. Oktober 2001 zum Ausdruck bringt.³ Hauptsächlich kritisiert Jenny, dass jeder Kanton die Submissionsvorschriften auf seine Art und Weise und insbesondere nach dem jeweiligen Erachten seiner Chefbeamten auslege, so dass die Entscheide der Verwaltungsgerichte so unterschiedlich seien, wie es Kantone gibt.

In seiner Stellungnahme vom 21. November 2001 hält der Bundesrat fest, dass er die Zeit für gekommen hält, eine Zwischenbilanz zu ziehen und die Option einer Revision des BoeB ernsthaft ins Auge zu fassen. Dazu will der Bundesrat die vorhandenen Erfahrungen aus der Praxis auswerten und auf dieser Grundlage das schweizerische Beschaffungsrecht optimieren. Er betont gleichzeitig auch, dass von Anfang an sowohl die Anbieter als auch die Kantone in den Prozess der Revision miteinbezogen werden sollen.⁴

In der Folge gibt der Bund drei Studien in Auftrag⁵, welche untersuchen sollen, ob es sich aus staatspolitischer und volkswirtschaftlicher Sicht lohnt, die föderative Normenvielfalt aufrechtzuerhalten (die Schweiz kennt zu jener Zeit mehr als 27 Submissionsrechtsordnungen). Die drei Studien, welche Mitte 2003 veröffentlicht werden, kommen alle zum selben Schluss:

² Dieser Abschnitt stützt sich auf BKB & KBOB (2003).

³ Jenny (2001), S. 1.

⁴ Bundesrat (2001), S. 1f.

⁵ Es handelt sich dabei um die Studien von Biaggini (2003), Frey et al. (2003) und Zufferey & Dubey (2003).

Die hohe Anzahl unterschiedlicher Normen im Beschaffungsrecht führt zu einer eigentlichen Rechtszersplitterung im schweizerischen Beschaffungswesen. Da diese Zersplitterung weder staatspolitisch noch volkswirtschaftlich wünschbar ist, schlagen die Studien eine Teilvereinheitlichung des Beschaffungsrechts vor. Die Empfehlung sieht ein Bundesgesetz vor, das diejenigen Bereiche regelt, welche vereinheitlicht werden sollten, bestimmte Themen jedoch weiterhin in der Kompetenz der Kantone belässt.

Parallel zu den drei erwähnten Studien führte der Bund auch eine Umfrage bei den betroffenen Praktikern durch, um so die Stärken und Schwächen des aktuellen Beschaffungsrechts zu erforschen. Befragt wurden insbesondere die Beschaffungsstellen, die Anbieter sowie Experten (Berater, Gerichte u.a.). Im Sommer 2003 wurde eine erste thematische Auswertung veröffentlicht, welche die Ergebnisse der drei eher theoretischen Studien weitgehend stützte. Sowohl Anbieter als auch Vergabestellen traten mit einer grossen Mehrheit für eine Harmonisierung respektive Vereinheitlichung des Beschaffungsrechts ein. Der Bundesrat regierte auf diese eindeutigen Resultate entsprechend und nahm die Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen als Richtliniengeschäft in die Legislaturplanung 2003-2007 auf (BBl 2004 1162).⁶

Am 1. September 2004 legte der Bundesrat auf der Basis der erwähnten Studien die Ziele der Revision fest. In der Antwort vom 24. November 2004 auf die Interpellation von This Jenny erklärte der Bundesrat, dass er dem Parlament im Laufe des Jahres 2006 die Botschaft zum revidierten BoeB übermitteln will.⁷ Das Inkrafttreten des revidierten Bundesgesetzes wird – in Abhängigkeit auch vom derzeit ebenfalls in Revision stehenden WTO-Übereinkommen über das öffentliche Submissionswesen – auf 2007/2008 veranschlagt.⁸

1.2 Die Ziele der Revision⁹

Die vom Bundesrat verabschiedeten Ziele für die Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen lauten Modernisieren, Klären, Flexibilisieren und Harmonisieren.

1.2.1 Modernisieren

Das Beschaffungswesen soll modernisiert werden, indem insbesondere neue Informationstechnologien im Beschaffungsablauf – von der Bedarfsmeldung bis zur Rechnungsstellung – rechtssicher verwendet werden können. Die konsequente Nutzung elektronischer Hilfsmittel (insbesondere des Internets) im Beschaffungsprozess ermöglicht mittel- bis langfristig beträchtliche Einsparungen und Effizienzgewinne für die öffentlichen Beschaffungsstellen wie auch für die Anbieter. Diese Einsparungen und Effizienzgewinne werden zweigleisig erreicht:

⁶ Bundesrat (2004), S. 1f.

⁷ Bundesrat (2004), S. 1f.

⁸ BKB & KBOB (2006), ohne Seitenangabe.

⁹ Dieser Abschnitt stützt sich zu grossen Teilen auf BKB & KBOB (2006), ohne Seitenangabe.

Zum einen durch die mit dem Einsatz neuer Informationstechnologien verbundene Verschlinkung der Beschaffungsprozesse, zum anderen durch die kostensparende Kommunikation zwischen der beschaffenden Stelle, der Bedarfsstelle und dem Anbieter bei der Vertragsabwicklung. Zusätzlich wird durch die internetbasierte Abwicklung öffentlicher Submissionen und deren Publikation auf einer elektronischen Plattform eine Vereinfachung und faktische Harmonisierung der Ausschreibungspraxis erreicht. Entsprechende Arbeiten zur Entwicklung einer gesamtschweizerischen Internetplattform für öffentliche Ausschreibungen sind im Gange. So existiert beispielsweise bereits eine Onlinedatenbank mit Ausschreibungen, Zuschlägen und weiteren Veröffentlichungen betreffend aktuelle öffentliche Beschaffungen von Bund und Kantonen (simap.ch).¹⁰

Ein Pluspunkt dieser Entwicklungen ist darin zu sehen, dass sowohl die Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen als auch der Wettbewerb zwischen den Anbietern gefördert wird. Zudem unterstützen die neuen Technologien die Auftraggeber und auch die Anbieter bei der Einsparung von Kosten. In denjenigen Bereichen wo das Beschaffungswesen effiziente Abläufe, strategisches Beschaffungsmanagement und die Nutzung neuer Technologien behindert statt fördert, sollte es daher unbedingt angepasst werden.

1.2.2 Klären

Die Auswertung der vom Bund in Auftrag gegebenen Umfrage bei den Praktikern hat unter anderem auch einen grossen Klärungsbedarf bei den Anbietern und den öffentlichen Auftraggebern zum Vorschein gebracht. So ist es für viele Akteure oftmals nicht ganz klar, ob in einer bestimmten Situation überhaupt eine Submission vorliegt oder nicht.¹¹ Es besteht folglich Klärungsbedarf beim Begriff der öffentlichen Beschaffung selbst sowie beim persönlichen Geltungsbereich (Wer gilt als öffentliche Vergabestelle?) und beim sachlichen Geltungsbereich (Welche Leistungen unterstehen dem Vergaberecht?) des Beschaffungsrechts. Es ist zudem zu klären, wie die Vergabestellen beim Vorliegen ungewöhnlich tiefer Angebote vorgehen sollen. Vielen Anbietern und öffentlichen Beschaffungsstellen ist auch nicht klar, ob und wie vergabefremde Kriterien (wie beispielsweise sozialpolitisch motivierte Kriterien) bei der Vergabe berücksichtigt werden dürfen und ob KMUs eine bevorzugte Behandlung genießen sollen. Ein oftmals gehörter Vorwurf ist zudem, dass von im Ausland produzierenden Anbietern das Einhalten der dort geltenden Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutzbestimmungen sowie der Lohngleichheit von Mann und Frau nicht verlangt werde. Sehr problematisch ist ferner auch, dass die Regeln zur Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots teilweise unklar und zu rudimentär ausgefallen sind.

1.2.3 Flexibilisieren

Ein weiteres Ziel betrifft die Flexibilisierung des schweizerischen Beschaffungsrechts. Das bisherige Submissionsrecht ist vor allem auf die Beschaffung standardisierter Güter und

¹⁰ Das Projekt *simap2* soll eine Informations- und Vergabeplattform für das öffentliche Beschaffungswesen von Bund, Kantonen und Gemeinden gewährleisten. Informationen zu den Zielen und allgemein zum Projekt liefern Tanner & Weber (2006).

¹¹ Fetz & Tichy (2004), S. 5.

Dienstleistungen ausgerichtet. Für komplexe Beschaffungen, welche eine intensive Kommunikation zwischen Beschaffungsstelle und Anbieter vor und während des Beschaffungsprozesses voraussetzen, erweist sich das BoeB mit seinen stark formalisierten Verfahrensregeln als ungeeignet. Daher ist das Submissionsrecht in diesem Gebiet flexibler auszugestalten, beispielsweise durch Dialog- und Wettbewerbselemente. Kritik lösen auch die Länge und die Schwerfälligkeit der öffentlichen Ausschreibungsverfahren aus. Die Schwellenwerte und Fristen sollten daher so festgesetzt werden, dass eine vernünftige Relation zwischen Nutzen und Aufwand gewährleistet wird und die Verfahren rascher abgewickelt werden können.

1.2.4 Harmonisieren

Die drei oben genannten Studien haben klar aufgezeigt, dass das schweizerische Beschaffungsrecht materiell zersplittert ist. Die 28 Beschaffungsrechtsordnungen von Bund und Kantonen weisen sehr viele (zum Teil grundsätzliche) Unterschiede auf. Eine Harmonisierung ist derzeit praktisch nicht möglich, weil keine gemeinsame letzte Gerichtsinstanz für die Beurteilung der Vergabeentscheide von Bund, Kantonen und Gemeinden vorhanden ist. Insbesondere in folgenden Bereichen treten grosse Unterschiede auf:

- Persönlicher und sachlicher Anwendungsbereich
- Schwellenwerte (Höhe und Folgen)
- Anforderungen an die Ausschreibung
- Auswahlkriterien (Unterscheidung zwischen Eignungs- und Zuschlagskriterien, Gewichtung der Kriterien)
- Preisverhandlungen (grundsätzliche Zulässigkeit, Wichtigkeit des Kriteriums Preis)
- Rechtsschutz (Umfang des Schadenersatzes, Anfechtbarkeit von Vergaben unterhalb des Schwellenwertes)
- Berücksichtigung sogenannt vergabefremder (wie z.B. sozialpolitisch motivierter) Kriterien im Beschaffungswesen
- Zugang zum Bundesgericht
- Ausschluss von laufenden und künftigen Verfahren

Diese Unterschiede führen zu hoher Komplexität, Unübersichtlichkeit und Orientierungslosigkeit bei Beschaffungsstellen und Anbietern gleichermaßen und stehen im Widerspruch zu den eigentlichen Zielen des Beschaffungsrechts, nämlich der Öffnung der Märkte, Transparenz und Wettbewerb.

Die Autoren der drei Studien sind sich einig, dass die heutige föderative Vielfalt im Submissionsrecht weder aus volkswirtschaftlicher noch aus staatsrechtlicher Sicht Sinn macht. Sie sprechen sich daher für eine Harmonisierung bzw. Teilvereinheitlichung aus, welche auch dem verfassungsmässig verankerten Gebot der Subsidiarität nicht widerspricht. Derselben Meinung sind auch wichtige Wirtschaftsverbände der Schweiz, welche fordern, dass die massgebenden Bestimmungen zur Regelung des Submissionswesens in einem einzigen (Bundes-)Erlass gesamtschweizerisch geregelt werden.

Die Notwendigkeit einer Harmonisierung des schweizerischen Beschaffungsrechts ist somit unbestritten. Allerdings sind verschiedene Möglichkeiten denkbar, wie das Submissionswesen harmonisiert werden kann. Der Bundesrat wird sich nach Konsultation der entsprechenden kantonalen Gremien (Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz, Finanzdirektorenkonferenz, Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz) für einen Weg entscheiden (Stand März 2006).

1.3 Erwartete Wirkungen der Revision¹²

Von der Revision des BoeB wird einiges erwartet. Die wichtigsten Punkte sind Kostenreduktion, Förderung des Wettbewerbs sowie innerbetriebliche und volkswirtschaftliche Sparpotenziale.

1.3.1 Kostenreduktion

Durch die erhöhte Orientierungssicherheit und die Harmonisierung des Submissionswesens wird eine Kostenreduktion sowohl auf Seite der öffentlichen Bauherren als insbesondere auch auf der Anbieterseite erreicht. Da die Informationsbeschaffung erleichtert wird, reduzieren sich sowohl die Such- als auch die Informationskosten.

1.3.2 Förderung des Wettbewerbs

Die Revision des BoeB hat zum Ziel, die Transparenz im Beschaffungswesen zu erhöhen. Dadurch wird der Zugang zum Markt für öffentliche Beschaffungen erleichtert und somit der Wettbewerb gefördert.

1.3.3 Realisierung von Sparpotenzialen

Indem die Revision die Abwicklung der ganzen Beschaffungsabläufe von der Bedarfsmeldung bis zur Rechnungsstellung auf elektronischem Weg gestattet, soll die Nutzung grosser betrieblicher und auch volkswirtschaftlicher Sparpotenziale ermöglicht werden. Zur Quantifizierung der möglichen Kosteneinsparungen durch eine Revision des BoeB hat der Bund eine Studie bei Ecoplan in Auftrag gegeben. Die Resultate dieser Studie beziffern ein volkswirtschaftliches Sparpotenzial zwischen 430 und 1200 Millionen Franken pro Jahr (abhängig von der gewählten Variante bei der Revision).¹³

¹² Dieser Abschnitt stützt sich zu grossen Teilen auf BKB & KBOB (2006), ohne Seitenangabe.

¹³ Ecoplan (2004), S. 5ff.

2. Das öffentliche Beschaffungswesen: Begriffe und Definitionen

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt die öffentliche Hand (Bund, Kantone, Gemeinden und andere Träger öffentlicher Aufgaben) Güter und Dienstleistungen. Diese werden in der Regel auf dem Markt beschafft, da es weder sinnvoll noch praktikabel wäre, wenn die öffentliche Hand sämtliche von ihr nachgefragten Güter und Dienstleistungen selbst herstellen bzw. erbringen würde. Die öffentliche Hand tritt daher im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens als Abnehmerin von Lieferungen, Dienst- und Bauleistungen auf. Die Begriffe "öffentliches Beschaffungswesen", "Submissionswesen" und "Vergabewesen" werden in diesem Zusammenhang gleichbedeutend verwendet.¹⁴ Konzessionserteilungen und das Anbieten gewerblicher Leistungen durch die öffentliche Hand selbst gehören jedoch nicht dazu.

Das jährliche Volumen der in der Schweiz von Bund, Kantonen und Gemeinden getätigten Beschaffungen von Bauten, Waren und Dienstleistungen beträgt rund 30 Milliarden Franken. Dieser Betrag entspricht zirka 25% der totalen Staatsausgaben sowie 8% des Bruttoinlandsproduktes.¹⁵ Bereits anhand dieser hohen jährlichen Ausgaben wird die wirtschaftliche Bedeutung des öffentlichen Beschaffungswesens offensichtlich – und zwar nicht nur für die öffentlichen Bauherren, sondern ebenso für die beteiligten Unternehmen, auf deren Beschäftigung das öffentliche Beschaffungswesen einen beachtlichen Einfluss hat. Eine rechtliche Regelung des Vergabewesens ist daher unumgänglich. Diese soll insbesondere den wirksamen Wettbewerb unter den Anbietern sowie den wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel fördern. Der Wettbewerb gestattet es nämlich der Vergabebehörde, aus mehreren Angeboten das wirtschaftlich günstigste beziehungsweise dasjenige mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis auszuwählen. Zudem trägt die verstärkte Marktöffnung im öffentlichen Beschaffungswesen dazu bei, versteckte Strukturpolitik und Protektionismus zu vermeiden. Ein weiteres Ziel des öffentlichen Beschaffungsrechts ist die Schaffung von Transparenz, Rechtssicherheit und die Gleichstellung aller Anbieter.

Das öffentliche Beschaffungswesen und die diesbezüglichen rechtlichen Regelungen in der Schweiz stehen in ständigem Umbruch. So wurden in den letzten Jahren etliche Erlasse geschaffen, durch die der Rechtsschutz beim öffentlichen Beschaffungswesen verbessert oder teilweise erst neu geschaffen wurde. Dies hat jedoch zur Folge, dass bei öffentlichen Vergaben eine Vielzahl von Rechtsgrundlagen zur Anwendung gelangen. Diese Zersplitterung des öffentlichen Submissionsrechts führt zu Intransparenz und schafft daher grosse Transaktionskosten. Zudem erschwert sie eine einheitliche (gesamtschweizerische) Vergabepaxis.¹⁶

¹⁴ KöB (2004b), S. 4; KöB (2004a), S. 2-2.

¹⁵ vgl. Bundesamt für Bauten und Logistik (2004), ohne Seitenangabe. KöB (2004a) sprechen von jährlichen Ausgaben von ca. 36 Milliarden Franken.

¹⁶ Gauch & Stöckli (1999), S. 8 & S. 3f. (Beilage 2).

Nachfolgend wird ein kurzer Überblick über die verschiedenen Rechtsgrundlagen gegeben:¹⁷

Staatsverträge:

- GATT/WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement (GPA); SR 0.632.231.422)
- Abkommen zwischen der EU und der Schweiz über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens (SR 0.172.052.68)
- Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (European Free Trade Association (EFTA); SR 0.632.32)

Bundesrecht:

bei Bundesvergaben:

- BoeB (Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen; dient auf der Bundesebene insbesondere der Umsetzung des GATT/WTO-Übereinkommens in innerstaatliches Recht; SR 172.056.1)
- VoeB (Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen; regelt grundsätzlich alle öffentlichen Beschaffungen des Bundes; SR 172.056.11)
- ATB / AtraV (Bundesbeschluss / Verordnung über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale; Art. 13 des Alpentransit-Beschlusses befasst sich insbesondere mit der NEAT-Vergabe; SR 742.104)

mit Wirkung auf die Kantone:

- NSG / NSV (insb. Art. 41 NSG (Bundesgesetz über die Nationalstrassen) und Art. 44 ff. NSV (Verordnung über die Nationalstrassen); SR 725.111)
- BGBM (Bundesgesetz über den Binnenmarkt; bezieht sich auf öffentliche Beschaffungen von Kantonen, Gemeinden und anderen Trägern kantonaler und kommunaler Aufgaben; SR 943.02)

Wettbewerbsrecht des Bundes:

- UWG (Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb; die Vergabetätigkeit des Bundes betreffen insb. Art. 5, 7 und 8 UWG; SR 241)
- KG (Kartellgesetz; SR 251)

Interkantonales Recht:

- IVöB (Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen; ursprünglich zur Umsetzung des GATT/WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) geschaffen; enthält unterdessen auch die Verpflichtungen aus dem Bilateralen Abkommen der Schweiz mit der EU; SR 172.056.4)
- VRöB (vom Interkantonalen Organ für das öffentliche Beschaffungswesen (InöB) verfasste Vergaberichtlinien; dienen als Mustervorlage für die Umsetzung der IVöB; unverbindlich für die Kantone)

Kantonales Recht:

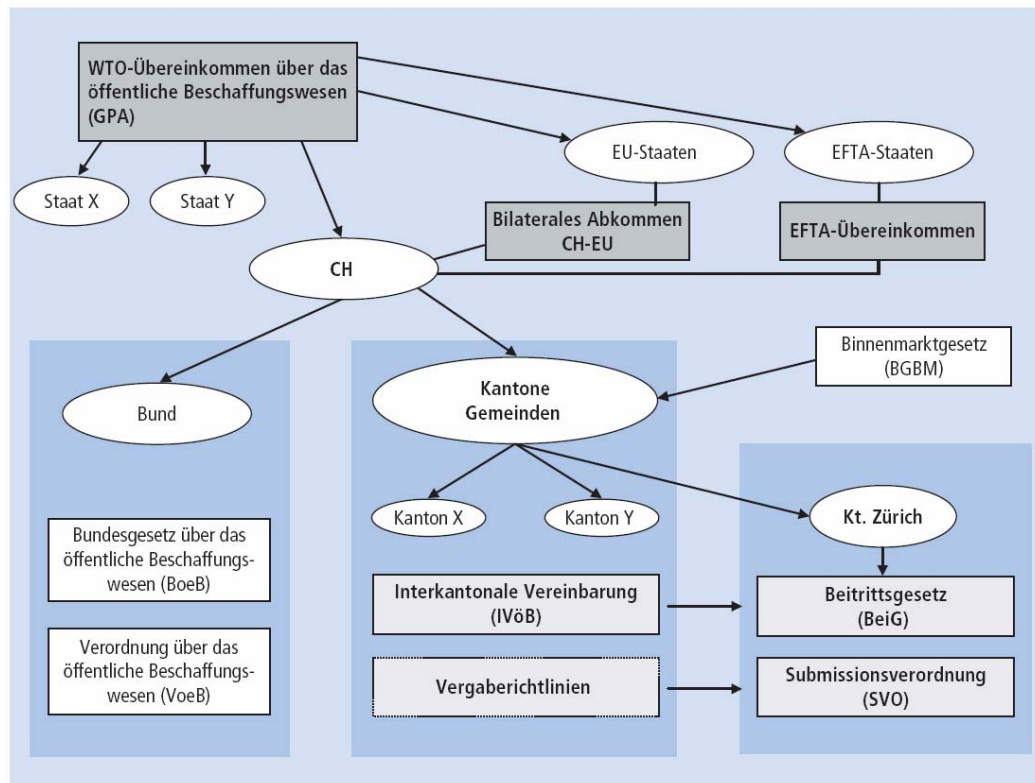
- BeiG (Beitrittsgesetz zur interkantonalen Vereinbarung)
- Kantonale Vorschriften; Submissionserlasse der einzelnen Kantone

¹⁷ Die Darstellung erfolgt in Anlehnung an KöB (2004a), S.2-2 f., Stöckli (2004), S. 3-19 sowie Galli et al. (2003). Ein ausführlicherer Überblick über die verschiedenen Gesetzesgrundlagen sowie eine Zusammenstellung der Gesetzestexte findet sich insbesondere bei letzteren beiden sowie auf www.admin.ch.

Kommunales Recht:

- Submissionsordnungen von Gemeinden (falls das kantonale Recht ausdrücklich Gemeinderecht zulässt)
- Interne Dienstsanweisungen (kommunale Richtlinien und Anleitungen bei Ermessensfragen; dürfen die geltenden kantonalen Regeln jedoch weder aufheben, verändern noch ergänzen).

In Abbildung 1 ist das System der verschiedenen Rechtsgrundlagen im öffentlichen Beschaffungswesen am Beispiel des Kantons Zürich dargestellt.



Quelle: KöB (2004a), S. 2-4.

Abbildung 1: System der Rechtsgrundlagen

Das Submissionsrecht von Bund und Kantonen regelt Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge. Zu den Dienstleistungsaufträgen zählen unter anderem Architekten- und Ingenieurleistungen, sowie allgemeine (technische) Beratungen und Planungen bei Bauten und anderen Projekten.¹⁸ Bei Planerleistungen werden intellektuelle Dienstleistungen zur Erstellung von Bauwerken oder Anlagen erarbeitet, um bestehende Probleme zu lösen. Obschon die Kosten der Planerleistungen nur einen geringen Teil der gesamten Erstellungskosten ausmachen, entfalten sie eine enorme Hebelwirkung, da sie einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf Ausführung, Betrieb, Erhaltung und Kosten des Bauwerks oder der Anlage haben. Der Wert einer Planerleistung lässt sich jedoch normalerweise im Voraus anhand einer Offerte kaum genau bestimmen, sondern er ergibt sich erst im Verlaufe der Zeit.¹⁹

¹⁸ Gauch et al. (1999), S. 56; KöB (2004a), S. 8-2; KöB (2004b), S. 4.

¹⁹ Matt & Steiger (2004), S. 7.

Öffentliche Beschaffungen sind im offenen oder im selektiven Verfahren durchzuführen, sobald die im Gesetz definierten Schwellenwerte überschritten werden. Die Wahl des Verfahrens stellt somit auf das Auftragsvolumen ab. Das angewandte Verfahren bestimmt grundsätzlich die Breite des Wettbewerbs. Der Wettbewerb soll im Allgemeinen umso breiter (und folglich optimalerweise umso intensiver) sein, je grösser das Auftragsvolumen ist.

Im öffentlichen Beschaffungswesen sind folgende Verfahren vorgesehen:

- offenes Verfahren (Art. 14 BoeB): Die Vergabebehörde hat den geplanten Auftrag öffentlich auszuschreiben. Jeder interessierte Anbieter ist anschliessend ohne irgendwelche Teilnahmeschränkungen berechtigt, direkt ein Angebot einzureichen.
- selektives Verfahren (Art. 15 BoeB): Die öffentliche Auftraggeberin hat den Auftrag ebenfalls öffentlich auszuschreiben. Es erfolgt jedoch anschliessend ein zweistufiger Vergabeprozess. Auf der ersten Stufe können die interessierten Anbieter lediglich die Teilnahme am Ausschreibungsverfahren beantragen. Die Vergabebehörde bestimmt anhand der von ihr in der Ausschreibung objektiv und nicht diskriminierend festgelegten Kriterien (insb. finanzielle, wirtschaftliche und technische Eignung), welche Anbieter für die zweite Stufe zugelassen werden. Diese Anbieter können anschliessend eine Offerte einreichen. Die Anzahl der zur Angebotsabgabe berechtigten Anbieter darf dabei beschränkt werden, falls die Auftragsvergabe ansonsten nicht effizient durchführbar wäre und dennoch ein wirksamer Wettbewerb gewährleistet bleibt. An einen der in der zweiten Stufe vertretenen Anbieter wird schliesslich der Auftrag vergeben.
- Einladungsverfahren (Art. 35 VoeB; im BoeB nicht erwähnt, jedoch nach Rechtsprechung und herrschender Lehre in all jenen Fällen zulässig, wo das freihändige Verfahren möglich ist): Ohne den Auftrag vorher öffentlich auszuschreiben lädt die Vergabebehörde mindestens drei für den konkreten Auftrag geeignete Anbietende direkt zu einer Angebotsabgabe ein. Für die potenziellen Anbieter gibt es jedoch keinen Anspruch auf eine Teilnahme.
- freihändiges Verfahren (Art. 16 BoeB): Der Auftrag wird direkt und ohne vorhergehende Ausschreibung an einen Anbieter vergeben, der für die konkrete Aufgabe als geeignet erscheint.

Die im Gesetz festgelegten Schwellenwerte bestimmen grundsätzlich, ob die spezifische Vergabe in den Anwendungsbereich des öffentlichen Beschaffungsrechts fällt oder nicht. Für den Schwellenwert ist der gesamte Umfang des Auftrags relevant. Hierfür ist der totale Auftragswert (ohne Mehrwertsteuer) der zu beschaffenden Güter oder Dienstleistungen zu schätzen. Eine Aufteilung des Auftrags, um die Anwendung des BoeB zu umgehen, ist ausdrücklich untersagt (Art. 7 Abs. 1 BoeB).

Auf Bundesebene legt das BoeB verschieden hohe Schwellenwerte für Bauwerke, Lieferungen und Dienstleistungen fest. Die im Jahr 2006 relevanten Schwellenwerte für die Wahl des Vergabeverfahrens wurden vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) wie folgt festgelegt:²⁰

- bei Lieferungen: CHF 248'950
- bei Dienstleistungen: CHF 248'950
- bei Bauwerken: CHF 9,575 Mio.
- bei Lieferungen und Dienstleistungen im Auftrag einer Auftraggeberin nach Art. 2 Abs. 2 BoeB oder für Aufträge, welche die Automobildienste der Schweizerischen Post zur Durchführung ihrer in der Schweiz ausgeübten Tätigkeit im Bereich des Personentransports vergeben: CHF 766'000

Erreicht der (geschätzte) Auftragswert des zu vergebenden öffentlichen Auftrags den im BoeB vorgesehenen Schwellenwert, so kann die Vergabebehörde den Auftrag wahlweise im offenen oder im selektiven Verfahren vergeben. Unter bestimmten Voraussetzungen (Art. 13 und 35f. VoeB) ist auch eine Vergabe im freihändigen oder im Einladungsverfahren möglich. Da es sich dabei um Ausnahmen handelt, sollten die Tatbestände eher restriktiv ausgelegt werden.

Auf kantonaler Ebene unterscheiden sich die für die einzelnen Verfahren relevanten Schwellenwerte teilweise erheblich. Die in der interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) festgehaltenen Schwellenwerte sowie die damit verbundene Verfahrenswahl sind in Abbildung 2 dargestellt. Die Schwellenwerte für die freihändige Vergabe von Lieferungen, Dienst- und Bauleistungen im Nicht-Staatsvertragsbereich wurden auf dringenden Wunsch der Praxis bei der Revision der IvöB deutlich erhöht.

²⁰ <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/172.056.12.de.pdf>; Die periodische Anpassung der Schwellenwerte erfolgt gestützt auf Art. 6 Abs. 2 BoeB und Art. 2a Abs. 4 VoeB.

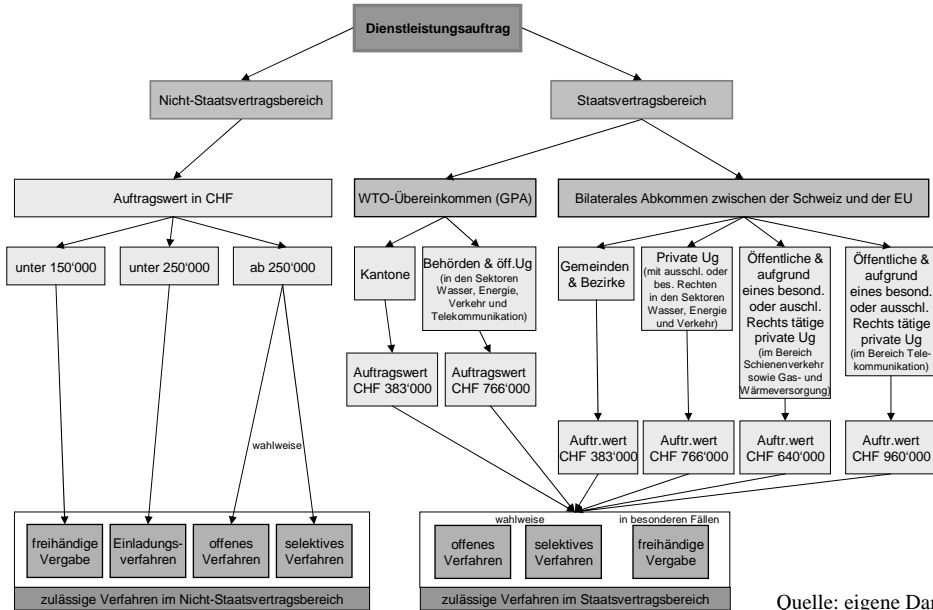


Abbildung 2: Schwellenwerte und Verfahrensarten

Wie in Abbildung 2 ersichtlich ist, wird zwischen einem Staatsvertragsbereich und einem Nicht-Staatsvertragsbereich unterschieden.²¹

Folgende Vergabestellen unterstehen *sowohl* dem Staatsvertragsbereich (d.h. GATT/WTO-Übereinkommen, bilaterales Abkommen der Schweiz mit der EU, EFTA-Übereinkommen) *als auch* dem Nicht-Staatsvertragsbereich (d.h. schweizerischem Recht):²²

- kantonale Verwaltungen, Gemeinden
- Einrichtungen des öffentlichen Rechts auf kantonaler und kommunaler Stufe, falls diese keinen kommerziellen oder industriellen Charakter haben
- öffentliche Unternehmen und Behörden aller Stufen in bestimmten Sektoren (Wasser, Energie (ausser Gas und Wärme), Verkehr)
- private Unternehmen mit ausschliesslichen oder besonderen Rechten in bestimmten Sektoren (Wasser, Energie, Verkehr (inkl. Drahtseilbahnen und Skiliften))
- öffentliche und mit besonderen oder ausschliesslichen Rechten ausgestattete in gewissen Bereichen (Schienenverkehr, Gas- und Wärmeversorgung) tätige private Unternehmen

Ausschliesslich dem Nicht-Staatsvertragsbereich (d.h. nur innerschweizerischem Recht) unterstehen folgende Vergabestellen:²³

- Weitere Träger kantonaler und kommunaler Aufgaben (d.h. ebenso Private), falls diese keinen kommerziellen oder industriellen Charakter aufweisen

²¹ Vergleiche dazu auch den Überblick über die verschiedenen Rechtsgrundlagen am Anfang des Kapitels.

²² KöB (2004a), S. 2-4.

²³ KöB (2004a), S. 2-5.

- Leistungen oder Objekte (auch von Privaten), wenn mehr als die Hälfte der gesamten Kosten durch öffentliche Gelder vom Bund, Kantonen oder Gemeinden finanziert werden. Unerheblich ist dabei, ob die Subventionierung direkt oder indirekt erfolgt.

Zu beachten ist, dass im Nicht-Staatsvertragsbereich alle vier Verfahren zulässig sind, während im Staatsvertragsbereich nur das offene, das selektive und das freihändige Verfahren vorgesehen sind (vgl. dazu auch Abbildung 2). Der Vergabebehörde steht es prinzipiell frei, ein höherstufigeres Verfahren zu wählen, als vom Gesetz für den konkreten Auftrag verlangt wird, da der Wettbewerb dadurch erhöht wird. Für das weitere Vorgehen ist die Behörde so dann jedoch an die Vorschriften dieses Verfahrens gebunden. Ebenso kann die Vergabebehörde freiwillig einen Auftrag öffentlich ausschreiben, der von Gesetzes wegen nicht öffentlich ausgeschrieben werden müsste.

Zusammenfassend hängt die Wahl des zur Anwendung kommenden Verfahrens folglich davon ab, ob...

- die konkrete öffentliche Beschaffung in den Staatsvertragsbereich fällt oder nicht.
- es ein Liefer-, Dienstleistungs- oder Bauauftrag ist.
- der Auftragswert den Schwellenwert für die konkrete Auftragsart überschreitet.²⁴

²⁴ KöB (2004a), S. 8-2.

II. Theoretischer Teil

Im Folgenden werden verschiedene Aspekte des Wettbewerbs allgemein sowie in Bezug auf das öffentliche Beschaffungswesen betrachtet. Im Kapitel 3 werden der Nutzen des Wettbewerbs und dessen Kosten dargelegt und miteinander verglichen, wobei auch der Begriff des redundanten Wettbewerbs erläutert wird. Anschliessend wird im Kapitel 4 spezifisch auf das öffentliche Beschaffungswesen eingegangen. In einem ersten Schritt werden der Wettbewerb und die erwarteten Kosten bei den vier Vergabeverfahren verglichen und die Eigenschaften verschiedener Wettbewerbsformen dargestellt. Zum Schluss werden mögliche Grössenvorteile im öffentlichen Beschaffungswesen sowie die Festlegung eines optimalen Schwellenwertes besprochen.

3. Nutzen und Kosten des Wettbewerbs

Bevor der Nutzen und die Kosten des Wettbewerbs miteinander verglichen werden können, ist darzulegen, was unter dem Begriff des Wettbewerbs verstanden wird. Verschiedene Autoren weisen jedoch darauf hin, dass es keine einheitliche Definition gibt, die von allen akzeptiert wird.²⁵ Im Rahmen dieser Studie scheint die folgende Definition zweckmässig:

*"Wirtschaftlicher Wettbewerb zeigt sich in Handlungen, mit denen Anbieter oder Nachfrager auf einem Markt ohne Absprache mit mindestens einem Teilnehmer derselben Marktseite und zu dessen Lasten danach streben, ihre ökonomische Situation zu verbessern."*²⁶

Um mit der Marktgegenseite ins Geschäft zu kommen, bemühen sich die in Konkurrenz stehenden Anbieter, der Marktgegenseite ein Angebot mit einem besseren Preis-Leistungs-Verhältnis zu unterbreiten als die Konkurrenten. Die Marktgegenseite bekommt somit dank des Wettbewerbs Wahl- und Ausweichmöglichkeiten, denn sie kann aus verschiedenen Angeboten das für sie optimale aussuchen.²⁷

3.1 Nutzen des Wettbewerbs

Es ist unbestritten, dass der Wettbewerb eine Reihe von positiven Auswirkungen auf den Markt hat. Die folgende Einteilung in verschiedene Funktionen soll den Nutzen eines freien und wirksamen Wettbewerbs verdeutlichen.²⁸

²⁵ vgl. dazu z.B. Herdzina (1999), S. 11.

²⁶ Stobbe (1991), S. 302.

²⁷ Zäch (1999), S. 3.

²⁸ Die nachfolgende Darstellung der Funktionen des Wettbewerbs stützt sich insbesondere auf Jaeger (1997), S. 443-464 und Zäch (1999), S. 7-15. Als weitere Quellen dienen Herdzina (1999), S. 16-33, Schmid (2001), S. 11f. und Tolksdorf (1994), insbesondere S. 11-32. Jaeger (1997), S. 446ff., 450ff. und 459ff. liefert eine ausführliche Erläuterung zum Konzept des „wirksamen Wettbewerbs“. Bei diesem werden insbesondere die Funktionsfähigkeit des Marktprozesses und die Dynamik des wirtschaftlichen Strukturwandels in den Vordergrund gestellt.

3.1.1 Produktinnovation und Entdeckung

Um sich gegenüber ihren Konkurrenten zu profilieren, versuchen im Wettbewerb stehende Anbieter, mit innovativen Produkten oder Dienstleistungen ihre Konkurrenten zu übertreffen. Dies trifft nicht nur auf Unternehmer zu, die mit ihrer Marktposition unzufrieden sind, sondern ebenso auf Marktführer, die ihre Marktanteile vergrössern wollen. Der daraus resultierende Innovationswettbewerb gehört sicherlich zu den wichtigsten Funktionen des Wettbewerbs. In einem permanenten Suchprozess nach neuen Problemlösungen werden Erkenntnisse, Wege und Fakten gewonnen, die ohne den Wettbewerbsdruck gar nicht oder erst zu einem viel späteren Zeitpunkt gefunden würden.

3.1.2 Fortschritt durch Verfahrens- und Produktinnovation

Die Entdeckungsfunktion des Wettbewerbs führt schliesslich durch Verfahrens- und Produktinnovationen unmittelbar zu einem grösseren Fortschritt bei den angebotenen Produkten und Dienstleistungen sowie bei den zugrunde liegenden Verfahren. Um ein attraktives Preis-Leistungs-Verhältnis anbieten zu können, sind die Anbieter bestrebt, das beste Verfahren oder die besten Prozesse zur Erbringung ihres Angebots zu finden und diese kontinuierlich weiterzuentwickeln. Da die Qualität des Angebots im Wettbewerb eine entscheidende Rolle spielt, bemühen sich die Anbieter, die qualitativen Eigenschaften ihrer Produkte oder Dienstleistungen stets zu verbessern und auf einem hohen Stand zu halten.

3.1.3 Koordination und Markträumung

Die Arbeitsteilung in einer modernen Volkswirtschaft erfordert eine Koordination des Angebots und der Nachfrage, damit einerseits nicht mehr produziert als nachgefragt wird und andererseits die Nachfrage immer befriedigt werden kann. Diese Koordination lässt sich grundsätzlich auf drei verschiedenen Wegen erreichen: durch freien Wettbewerb, zentrale Planwirtschaft oder durch Gruppenvereinbarungen.

Im freien Wettbewerb versuchen die Anbieter ihre Produkte oder Dienstleistungen gewinnbringend zu verkaufen. Sie sind frei in ihrer Entscheidung, welche Produkte/Dienstleistungen sie in welcher Menge herstellen wollen. Sie haben jedoch keine Garantie, dass sie ihre Erzeugnisse auch verkaufen können. In ihrem Eigeninteresse werden sie daher genau die Menge produzieren, die sie bei der gegenwärtigen (und für die Zukunft erwarteten) Nachfrage gewinnbringend auf dem Markt absetzen können. Zudem stellt der Wettbewerb sicher, dass sich das Angebot an den Präferenzen der Kunden orientiert, da die Anbieter ihre Erzeugnisse andernfalls nur schwer absetzen könnten.

3.1.4 Allokation

In einer Wettbewerbssituation sind die Anbieter gezwungen, ihre Kosten zu minimieren, um gegenüber der Konkurrenz auf dem Markt bestehen zu können. In dieser Situation können sie es sich nicht leisten, verschwenderisch mit den nur in beschränkter Masse zur Verfügung stehenden und zudem mit Kosten verbundenen Produktionsfaktoren umzugehen. Im Gegenteil, sie sind gezwungen, die Ausgaben für ihre Produktionsfaktoren in Grenzen zu halten, indem sie deren Einsatz so weit wie möglich optimieren bzw. vermindern. Die Produktions-

faktoren werden daher im Wettbewerb zu den produktivsten Einsatzmöglichkeiten gelenkt, was zu einem effizienten Zustand mit einer optimalen Ressourcenallokation führt. Der Wettbewerb garantiert jedoch nicht notwendigerweise die ökologisch beste Ressourcenallokation.

3.1.5 Verteilung des Risikos

Im Wettbewerb treffen die Wirtschaftssubjekte ihre Entscheidungen dezentral. Daher trägt auch jedes Wirtschaftssubjekt alleine die Konsequenzen seines Handelns. Im positiven Fall erhält das Wirtschaftssubjekt einen Gewinn, im negativen muss es jedoch einen Verlust tragen. Indem das Risiko der wirtschaftlichen Tätigkeiten von jedem Akteur selbst getragen wird, wird das Risiko gestreut und dadurch ein Klumpenrisiko vermieden.

3.1.6 Preisstabilität sowie Normalisierung von Gewinnen und Renditen

Da der Preis in der Regel ein entscheidendes Kriterium für den Käufer ist, werden Anbieter in einer Konkurrenzsituation ihre Preise nicht beliebig erhöhen, denn sie laufen andernfalls Gefahr, Marktanteile an ihre Konkurrenten zu verlieren, die die gleichen Produkte oder Dienstleistungen in einer vergleichbaren Qualität zu einem tieferen Preis anbieten. Bei funktionierendem Wettbewerb werden die Anbieter daher zuerst versuchen, ihre eigenen Kosten zu reduzieren und ihre Preise nur dann erhöhen, wenn es (z.B. aufgrund steigender Rohstoffpreise) unumgänglich wird. Dadurch werden übermäßige Preissteigerungen vermieden, was gleichzeitig dazu beiträgt, die Inflation tief zu halten. Zudem versuchen die Anbieter oftmals auch, durch Preissenkungen ihren Marktanteil auszuweiten. Im Allgemeinen führt der Wettbewerb daher zu tieferen Preisen, wodurch übermäßige Renditen der Anbieter (Monopol-, Vorsprungs- und Innovationsrenten) gesenkt werden. Ausserdem hilft der Wettbewerb, nicht leistungsbezogene Einkommen zu vermeiden bzw. diese schnell abzubauen.

3.1.7 Aussonderung und Anpassung an Marktbedürfnisse

Im Wettbewerb werden ineffiziente Anbieter über kurz oder lang vom Markt gedrängt. Dadurch wird neuen Anbietern Platz gemacht oder effizienteren Anbietern eine Ausdehnung ihrer Marktanteile ermöglicht. Ein ähnlicher Prozess findet auch auf der Branchenebene statt. Werden die Produkte oder Dienstleistungen einer Branche vom Markt nicht mehr in genügendem Masse nachgefragt, werden diese Branchen neuen Branchen Platz machen müssen, welche die veränderten Bedürfnisse des Marktes besser befriedigen können. Dadurch findet sowohl bei den einzelnen Anbietern als auch bei den Branchen eine ständige Umstrukturierung statt. Gleichzeitig wird sichergestellt, dass die Investitionen bei den effizienten Anbietern oder Branchen getätigt werden, denn die ineffizienten werden meist vorher vom Markt verdrängt.

3.1.8 Vermeidung von Marktmachtkonzentration und -asymmetrien

Im Gegensatz zu Monopolen und Kartellen, wo ein Anbieter oder ein Zusammenschluss von Anbietern die gesamte Marktmacht auf sich vereint, hat bei funktionierendem Wettbewerb niemand übermäßige Marktmacht. Eine Machtkonzentration oder -asymmetrie wird nicht zuletzt durch die Möglichkeit neuer Markteintritte auf beiden Seiten verhindert. Durch die

Vermeidung der Machtkonzentration im wirtschaftlichen Bereich wird gleichzeitig auch die Gefahr einer übermässigen politischen Machtausübung verringert.

3.1.9 Produktevielfalt

Da in einer Wettbewerbssituation verschiedene Anbieter auf dem Markt auftreten und miteinander konkurrieren, haben die Nachfrager eine grössere Auswahl an Produkten und Dienstleistungen. Dies gilt sowohl in Bezug auf den Preis als auch auf die Qualität und das Preis-Leistungs-Verhältnis. Dank neu auf den Markt tretender Anbieter wird das Angebot ausgeweitet und die Nachfrager bekommen grössere Auswahlmöglichkeiten beziehungsweise Alternativen.

3.2 Kosten des Wettbewerbs

Wie im vorangehenden Abschnitt aufgezeigt wurde, stiftet der Wettbewerb in vielen Bereichen grossen Nutzen. Dass der Wettbewerb - speziell bei zunehmender Intensität - auch Kosten verursacht, ist offensichtlich und in der Praxis häufig zu beobachten. Im Folgenden werden bedeutende Kosten betrachtet, welche zwar grundsätzlich bei jedem Vertragsabschluss auftreten, insbesondere aber bei einer steigenden Anzahl an Wettbewerbern stark zunehmen. Diese Kosten werden unter dem Begriff Transaktionskosten zusammengefasst. Dabei wird zwischen Transaktionskosten unterschieden, welche ex ante (also vor Vertragsabschluss) anfallen, und solchen, welche ex post (d.h. nach Abschluss des Vertrages) auftreten. Zu den ex-ante-Kosten gehören vor allem die Such-, Informations-, Verhandlungs- und Entscheidungskosten. Bei den ex-post-Transaktionskosten geht es dagegen in erster Linie um die Kosten, welche bei der Durchsetzung und der Überwachung der Vertragserfüllung entstehen.²⁹ Insbesondere die ex-ante-Transaktionskosten zeichnen sich dadurch aus, dass sie bei einer steigenden Anzahl an Wettbewerbern ceteris paribus grösser werden.

3.2.1 Such- und Informationskosten

Sowohl Anbieter als auch Nachfrager von Produkten und Dienstleistungen müssen zur Erbringung einer Leistung respektive zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse die jeweils passende Marktgegenseite suchen und finden. Je mehr Anbieter sich in einem Markt befinden, desto wichtiger wird es für den Nachfragenden, sich genau über die unterschiedlichen Angebote zu informieren und Preisvergleiche einzuholen. Im Gegensatz zu einem Monopol mit nur einem oder einem Oligopol mit einigen wenigen Leistungserbringern können bei Wettbewerb die Suche nach dem am besten geeigneten Produkt (bzw. Dienstleistung) und das Einholen von Informationen über die Qualitäts- und Preisunterschiede zu einem hohen zeitlichen und finanziellen Aufwand führen.

3.2.2 Verhandlungs- und Entscheidungskosten

Nachdem der Entscheid für ein Produkt oder eine Dienstleistung sowie für einen (oder einige wenige potenzielle) Anbieter gefallen ist, kann es je nach Produkt/Dienstleistung und Markt

²⁹ Rao (2003), S. 8f.

noch zu weiteren Verhandlungen über Preis, Qualität, Liefermodalitäten u.ä. kommen. Die bei diesen Verhandlungen (und bis zur endgültigen Entscheidung) aufgewendeten Ressourcen werden als Verhandlungs- und Entscheidungskosten bezeichnet. Unter diesen Begriff subsumieren wir hier auch die Kosten, welche bei der Erstellung des Vertrags selbst anfallen.

3.2.3 Kosten der Überwachung und Durchsetzung

Nach Abschluss eines Vertrags fallen weitere Kosten an, beispielsweise bei der Überwachung, ob ein Dienstleister seine Aufgabe vertragsgemäss erfüllt, respektive ob ein gekauftes Produkt die versprochenen Eigenschaften auch wirklich besitzt. Ist dies nicht der Fall, so muss der Produzent/Dienstleister zur Erfüllung seiner im Vertrag festgelegten Pflichten gemahnt werden. Schlimmstenfalls kommt es zu keiner Einigung und ein Gericht muss über die "richtige" Vertragsauslegung und -erfüllung entscheiden. Jeder einzelne Schritt dieser Prozedur erfordert einen Aufwand in Form von Zeit und Geld.

3.2.4 Transaktionskosten im öffentlichen Beschaffungswesen

Im Folgenden sollen die wichtigsten Kategorien von Transaktionskosten im öffentlichen Beschaffungswesen kurz angesprochen werden. Aus volkswirtschaftlicher Sicht fallen im öffentlichen Submissionswesen sowohl bei den Offertstellern als auch bei den öffentlichen Bauherren Transaktionskosten an. Beide Seiten sehen sich ex ante mit Such- und Informationskosten konfrontiert: Die öffentlichen Bauherren müssen ein geplantes Objekt definieren und auf verschiedenen Plattformen ausschreiben. Auf diese Ausschreibung reagieren die Anbieter, indem sie eine Offerte ausarbeiten und einreichen. Die Aufwendungen, welche dem öffentlichen Bauherren bei der Durchsicht und Evaluation der eingereichten Angebote entstehen, zählen bereits zu den Verhandlungs- und Entscheidungskosten. Die Ausarbeitung und Aufsetzung eines Vertrags ist ebenfalls nicht kostenlos. Da bei Ausschreibungen allgemein, insbesondere aber bei Planerleistungen seitens des Ausschreibenden eine Informationsunsicherheit bezüglich der Qualität der offerierten Leistungen besteht, erfordert die Aufsetzung des Vertrags spezielle Aufmerksamkeit und dementsprechend entstehen dabei ebenfalls gewisse Kosten.

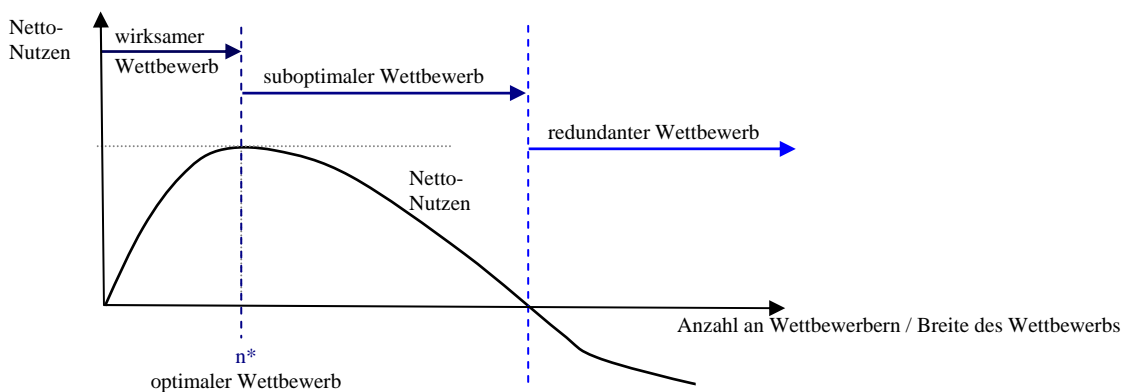
Ex post sind die wichtigsten Transaktionskosten im öffentlichen Beschaffungswesen vor allem im Bereich der Rechtsstreitigkeiten anzutreffen. Gegen jede Verfügung der Behörden (insbesondere den Zuschlag) haben die Offertsteller die Möglichkeit, Beschwerde einzulegen. Ein Rechtsverfahren vor der zuständigen Stelle (beispielsweise der Rekurskommission) führt natürlich auch wieder zu einem Aufwand in Form von Zeit und Geld. Falls der Beschwerde zusätzlich aufschiebende Wirkung zuerkannt wird, schlägt die Verschiebung des ganzen Projekts zu Buche.

3.3 Redundanz des Wettbewerbs

Unter redundantem Wettbewerb oder redundanter Konkurrenz versteht man eine Wettbewerbssituation, in welcher die Kosten des Wettbewerbs dessen Nutzen übersteigen. Insbesondere bei übermäßigem Wettbewerb besteht die Gefahr, dass wirksamer Wettbewerb in redundanten umschlägt. Dies kann zu grossen volkswirtschaftlichen Effizienzverlusten führen.³⁰

Auf das öffentliche Beschaffungswesen angewandt, ist die Möglichkeit in Betracht zu ziehen, dass die Transaktionskosten bei zunehmender Anzahl an Wettbewerbern den Nutzen, welchen der Wettbewerb ja eigentlich stiftet, übersteigen. Es ist gerade die Besonderheit des im umgekehrten Auktionsverfahren³¹ durchgeführten Submissionswesens, dass nur ein Offertsteller den Auftrag erhalten kann, während alle anderen leer ausgehen, aber dennoch den Aufwand für die Offertausarbeitung tragen müssen. Je mehr Anbieter demzufolge offerieren, desto mehr "Leerkosten" entstehen, und auch die öffentliche Verwaltung als Bauherr hat einen grösseren Aufwand für den Vergleich und die Evaluation der eingereichten Angebote zu verzeichnen, um diejenige Offerte auszuwählen, welche das beste Preis-Leistungs-Verhältnis verspricht.

Wenn man den wettbewerbsbedingten Netto-Nutzen als die Differenz zwischen dem Nutzen und den (Transaktions-)Kosten des Wettbewerbs definiert, dann wird dessen Verlauf etwa wie in Abbildung 3 aussehen.



Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 3: Redundanter Wettbewerb

In dieser Abbildung ist klar zu erkennen, dass es eine optimale Anzahl an Wettbewerbern (n^*) bzw. eine optimale Breite des Wettbewerbs gibt. Sobald diese wettbewerbsoptimale Anzahl überschritten wird, beginnt der Netto-Nutzen des Wettbewerbs zu sinken (suboptimaler Wett-

³⁰ Jaeger & Kaiser (1999), S. 106ff. & 135f.

³¹ Die genaue Bezeichnung des Auktionsverfahrens lautet *Reverse First Price Sealed Bid Auction*.

bewerb) und kann sogar unter Null fallen (redundanter Wettbewerb). Die Abbildung verdeutlicht somit, dass dank des Wettbewerbs ein volkswirtschaftlicher Netto-Nutzen erzeugt werden kann. Gleichzeitig wird aber auch offensichtlich, dass dieser ab einem bestimmten Punkt wieder abnimmt und sogar negativ werden kann. Der Wettbewerb kann somit ad absurdum geführt werden. In diesem Fall resultieren aus dem Wettbewerb volkswirtschaftliche Netto-Kosten anstatt des erhofften (Netto-)Nutzens.

4. Wettbewerb im öffentlichen Beschaffungswesen

4.1 Wettbewerb und volkswirtschaftliche Kosten bei verschiedenen Verfahren

Wie bereits im Kapitel 2 erwähnt wurde, bestimmt die Auswahl des für einen bestimmten Auftrag angewandten Verfahrens grundsätzlich die Breite des Wettbewerbs. Da jeweils nur ein einziger Bewerber den Zuschlag erhält, ist der von den übrigen Bewerbern getätigte Aufwand für die Ausarbeitung der Offerten in der Regel verloren. Zudem hat der Auftraggeber jede einzelne der eingegangenen Offerten zu prüfen und alle Angebote miteinander zu vergleichen, wodurch ebenfalls Kosten entstehen. Daneben verursacht die öffentliche Submission aufgrund der Fristen und der für die einzelnen Vergabeschritte und Entscheide erforderlichen Zeit auch einen erheblichen Zeitaufwand. Nicht zuletzt stehen den Anbietern Rechtsmittel zur Verfügung, mit denen sie das Vergabeergebnis anfechten können, wodurch zusätzliche Verzögerungen entstehen können.³² Es ist aus diesen Gründen zu erwarten, dass die volkswirtschaftlichen Kosten tendenziell umso höher sind je mehr Bewerber an der Ausschreibung teilnehmen.

4.1.1 Offenes Verfahren

Beim offenen Verfahren ist grundsätzlich jeder interessierte Anbieter berechtigt, ein Angebot einzureichen. Oft wird argumentiert, dass der bestmögliche und intensivste Wettbewerb durch eine möglichst grosse Anzahl an (potenziellen) Anbietern erreicht wird, da der Konkurrenzdruck mit jedem Anbieter zunehme. Gleichzeitig würden sich dadurch die Kosteneinsparungspotenziale für die Behörden aufgrund noch vorteilhafterer Angebote erhöhen.³³ In Anbetracht dieser Argumentation und der positiven Auswirkungen des Wettbewerbs (vgl. Abschnitt 3.1) würde es folglich angebracht scheinen, das offene Verfahren bei möglichst allen öffentlichen Beschaffungen anzuwenden. Diese Überlegung vernachlässigt jedoch die Tatsache, dass die Durchführung einer öffentlichen Ausschreibung gegenüber einer freihändigen Vergabe zusätzliche Kosten verursacht. Es entstehen nicht nur für den Auftraggeber je nach Vergabefall und Anzahl an Anbietern zum Teil beachtliche Kosten, sondern ebenso bei jedem einzelnen Anbieter, der eine Offerte erstellt und einreicht. Bei einer volkswirtschaftlichen Betrachtung müssen daher auch diese auf beiden Seiten entstehenden Kosten berücksichtigt werden, wenn der durch den Wettbewerb erzeugte Nutzen beurteilt wird.³⁴ Insbesondere bei kleineren Aufträgen ist zu vermuten, dass es volkswirtschaftlich gesehen falsch und unverhältnismässig wäre, diese im offenen Verfahren zu vergeben. Einerseits würde eine (zu) grosse Anzahl an Anbietern einen zeitlichen und finanziellen Aufwand zur Offertausarbeitung und -einreichung tragen, der ihnen nicht entschädigt wird. Andererseits wäre wohl auch der zeitliche und finanzielle Aufwand bei der Vergabebehörde für die ganze Submission unverhältnismässig hoch im Vergleich zum Auftragswert und zur potenziellen Einsparung. Denn der Aufwand für die Angebotsprüfung und -evaluation steigt in Abhängigkeit der Anzahl an ein-

³² Matt & Steiger (2004), S. 5 & 14.

³³ vgl. z.B. Beyeler (2004), S. 153f.

³⁴ Gauch et al. (1999), S. 37 & 79; Schneeberger (2003), S. 4.

gegangenen Offerten und kann verhältnismässig hohe Kosten verursachen. Es wäre daher nicht empfehlenswert und wohl auch nicht praktikabel, sämtliche Aufträge öffentlich auszuschreiben.³⁵ Dessen ungeachtet empfiehlt die Wettbewerbskommission dennoch eine restriktive Anwendung des selektiven Verfahrens zugunsten des offenen Verfahrens wegen seiner wettbewerbsfreundlicheren Eigenschaften.³⁶

4.1.2 Selektives Verfahren

In der europäischen Vergabepaxis werden gewöhnlich restriktivere Verfahren bevorzugt, um die höheren administrativen Kosten des offenen Verfahrens zu vermeiden.³⁷ Hierzulande wird jedoch teilweise angeführt, dass schon das selektive Verfahren lediglich zurückhaltend angewendet werden soll, da es den Wettbewerb einschränke. Das selektive Verfahren soll insbesondere bei komplexen Fällen zum Zuge kommen, wo die Eignung des Anbietenden entscheidend sei. Dadurch soll verhindert werden, dass ungeeignete Anbieter vergebens einen Aufwand zur Einreichung einer Offerte betreiben und gleichzeitig den Aufwand der Behörden zusätzlich erhöhen. Parallel wird aber auch darauf hingewiesen, dass die Auswahl der geeigneten Anbieter einen nicht unerheblichen Aufwand für die Behörden mit sich bringt. Besonders bei relativ kleinen Aufträgen kann daher das selektive Verfahren - wie auch das offene Verfahren - volkswirtschaftliche Kosten verursachen, die in einem unproportionalen Verhältnis zum Nutzen stehen.³⁸

4.1.3 Einladungsverfahren

Beim Einladungsverfahren wird der Wettbewerb von vornherein auf einige wenige Anbieter beschränkt, wobei jedoch mindestens drei für den konkreten Auftrag geeignete Anbieter direkt zur Angebotsabgabe eingeladen werden sollen. Um einen wirksamen Wettbewerb zu gewährleisten, reicht es allerdings nicht aus, lediglich mehrere Anbieter einzuladen, sondern es muss auch tatsächlich eine gewisse Anzahl an Offerten eingeholt werden.³⁹ Ein Missbrauch des Verfahrens als Instrument zur Wettbewerbsvermeidung soll damit verhindert werden. Indem genügend Anbieter eingeladen werden, kann auch mit diesem Verfahren das Ziel eines wirksamen Wettbewerbs unter den (zwar auf die eingeladenen Anbieter begrenzten) Konkurrenten erreicht werden. Die Einführung des Einladungsverfahrens erfolgte nicht zuletzt aus verwaltungsökonomischen Überlegungen.⁴⁰ Dadurch, dass als ungeeignet erachtete Anbieter gar nicht erst eingeladen werden, wird der Aufwand der Behörden zur Evaluation der (andernfalls teilweise mangelhaften) Offerten deutlich verringert. Gleichzeitig wird ein unnötiger Aufwand der für den konkreten Auftrag ohnehin nicht geeigneten Anbieter vermieden.⁴¹ Mit dem Einladungsverfahren bietet sich somit die Möglichkeit, unterhalb der Schwellenwerte für

³⁵ Kuonen (2005), S. 66f.

³⁶ Wettbewerbskommission (2000), S. 275; vgl. auch Galli et al. (1996), S. 56.

³⁷ Europäische Kommission (1996), S. 54.

³⁸ Kuonen (2005), S. 45f. & 67.

³⁹ Kuonen (2005), S. 118f.

⁴⁰ Kuonen (2005), S. 60f. & 66f.

⁴¹ Galli et al. (1996), S. 49.

das offene und das selektive Verfahren einen wirksamen Wettbewerb mit vertretbaren volkswirtschaftlichen Kosten sowohl auf Seiten der Vergabebehörde als auch bei den eingeladenen Anbietern zu schaffen. Problematisch könnte jedoch die Tatsache sein, dass Unternehmen mit noch wenig Erfahrung von den Behörden kaum je eingeladen und somit von vornherein der Chance beraubt werden, dadurch Erfahrungen zu sammeln und sich gegenüber den etablierten und den Behörden bekannten Anbietern zu beweisen. Letztere könnten somit eine Art Quasi-Monopol-Stellung geniessen, falls die Behörden ihnen bekannte Anbieter bevorzugen. Dessen ungeachtet bleibt festzuhalten, dass das Einladungsverfahren im Allgemeinen weniger Aufwand als das offene und das selektive Verfahren verursachen dürfte und im Gegensatz zum freihändigen Verfahren trotzdem einen intensiven Wettbewerb unter den (eingeladenen) Anbietern gewährleistet.⁴²

4.1.4 Freihändiges Verfahren

Die Vergabe im freihändigen Verfahren, bei dem der direkte Wettbewerb definitionsgemäss ausgeschaltet wird, lässt sich bei Bagatellvergaben damit rechtfertigen, dass ein Wettbewerbsverfahren einen viel zu grossen zeitlichen und finanziellen Aufwand verursachen würde, der in Anbetracht des geringen Auftragswertes völlig unverhältnismässig wäre.⁴³ Da keine umfangreichen Ausschreibungsunterlagen erstellt werden müssen und nur das Angebot eines Anbieters eingeholt wird, ist es ein sehr effizientes Verfahren in Bezug auf den Aufwand der Behörde und dieses einen Anbieters. Aus diesem Grund wird das freihändige Verfahren bei kleinen Aufträgen oder sehr speziellen Aufgaben als zweckmässig und trotz des geringen Wettbewerbsdrucks als tolerierbar erachtet.⁴⁴ Ob die alleinigen Anbieter jedoch im Vergleich zu einer Wettbewerbssituation einen deutlich höheren (Monopol-)Preis anbieten, ist aus spieltheoretischen Überlegungen zu bezweifeln. Falls für den konkreten Anbieter die Möglichkeit und die Hoffnung besteht, auch an künftigen Vergaben dieser Vergabestelle teilnehmen zu können ("wiederholtes Spiel" im Sinne der Spieltheorie) wird der Anbieter in seinem eigenen Interesse ein mindestens so gutes Angebot einreichen, dass er sicherstellen kann, dass er bei der nächsten Vergabe nicht übergangen wird.⁴⁵

⁴² Matt & Steiger (2004), S. 8.

⁴³ Kuonen (2005), S. 47.

⁴⁴ Matt & Steiger (2004), S. 8.

⁴⁵ Diese Überlegung lässt sich mit dem bekannten Gefangenendilemma aus der Spieltheorie begründen (vgl. dazu Holler & Illing (1996), S. 1 ff., 20 f. & 160). Bei einer einmaligen Durchführung des Spiels werden die Spieler die dominante Strategie spielen ("gestehen", bzw. auf das öffentliche Beschaffungswesen bezogen "den Monopolpreis anbieten"). Da die Möglichkeit fehlt, bindende Verträge einzugehen, wird eine für beide Parteien vorteilhafte Kooperation nicht zustande kommen. Wird das Spiel jedoch über längere Zeit gespielt ("wiederholtes Spiel"), so stehen den kurzfristig erzielbaren eigenen Vorteilen ("mögliche geringere Strafe", bzw. "Monopolgewinn erzielen") langfristige Einbussen in den folgenden Perioden gegenüber. Beim freihändigen Verfahren würden diese dadurch zustande kommen, dass der Anbieter bei den künftigen Vergaben von der öffentlichen Vergabestelle nicht mehr berücksichtigt wird und somit einen Gewinn von Null erzielt. In einer solchen Situation kann es für einen Anbieter individuell rational sein, auf kurzfristige (überhöhte) Gewinne zu verzichten, um dadurch nicht die möglichen langfristigen Vorteile bzw. Gewinne zu gefährden.

4.2 Unterschiedliche Wettbewerbsformen

Eine in der Realität häufig anzutreffende Wettbewerbsform ist der *unvollkommene Wettbewerb* beziehungsweise die *monopolistische Konkurrenz*. Es gibt zwar viele Anbieter, aber die Güter oder Dienstleistungen sind nicht völlig homogen. Zudem haben die Nachfrager sachliche, räumliche und/oder zeitliche Präferenzen in Bezug auf die verschiedenen Güter oder Dienstleistungen. Jeder Anbieter hat daher ein - wenn auch beschränktes - Monopol auf seinem Angebot und kann den Preis selbst festlegen. Die Monopolmacht wird jedoch dadurch eingeschränkt, dass die Nachfrager gewisse Ausweichmöglichkeiten haben, falls der Preis zu hoch gesetzt wird.⁴⁶

Wie in Abschnitt 4.1.1 erwähnt wurde, wird der Wettbewerb unter sehr vielen Marktteilnehmern derselben Marktseite, die jeweils nur sehr geringe Marktanteile aufweisen (*atomistischer Wettbewerb*⁴⁷), häufig als bestmögliche und intensivste Wettbewerbsform gesehen. Der Konkurrenzdruck sei dabei maximal und die Nachfrager bekämen somit die für sie besten Angebote.

Wirksamer Wettbewerb bedingt allerdings nicht zwingend eine Vielzahl an Wettbewerbern, sondern lediglich mindestens zwei Wettbewerber auf der betreffenden Marktseite.⁴⁸ Bereits bei einer geringen Anzahl an Konkurrenten kann ein wirksamer Wettbewerb entstehen (*oligopolistischer Wettbewerb*). Da bei einem Oligopol jegliche Handlungen eines Anbieters in der Regel einen spürbaren Einfluss auf die Situation der Konkurrenten haben, ist immer mit einer Gegenreaktion derselben zu rechnen. Der Vorteil des Oligopols wird darin gesehen, dass oftmals ein intensiver Nichtpreiswettbewerb stattfindet. Die Konkurrenten versuchen zwar, sich gegenüber den anderen Mitbewerbern zu profilieren, jedoch nicht ausschliesslich über den Preis. Vielmehr betreiben sie Werbung, erweitern ihre Preissetzungsmöglichkeiten durch Produktdifferenzierung, schaffen neue Produkte durch intensivere Forschung und Entwicklung etc. Dabei bietet der Produktwettbewerb den Anbietern besonders gegenüber dem Preiswettbewerb den Vorteil, dass die Konkurrenten auf die neuen Produkte oder Dienstleistungen nicht sofort reagieren können.⁴⁹

Falls die Möglichkeit weiterer Marktzutritte besteht, muss ein alleiniger Anbieter, der durch die Ausübung seiner Marktmacht hohe Renditen erzielt, damit rechnen, dass weitere Konkurrenten neu auf den Markt treten, um ebenfalls von den hohen Renditen zu profitieren. Die Angst vor der möglichen Konkurrenz durch Marktzutritte kann einen alleinigen Anbieter dazu bewegen, seine Marktmacht nicht voll auszuüben, sondern sich praktisch so zu verhalten, als ob bereits Konkurrenten auf dem Markt wären (*potenzieller Wettbewerb*).⁵⁰ In diesem Fall kann sogar bei einem einzigen Anbieter gewissermassen eine Wettbewerbssituation herrschen.

⁴⁶ Jaeger (1989), S. 432; Varian (2001), S. 434ff.; von Böventer & Illing (1997), S. 306.

⁴⁷ Stobbe (1991), S. 577.

⁴⁸ Jaeger (1997) erläutert das Konzept des „wirksamen Wettbewerbs“ ausführlich (siehe Fussnote 28); Stobbe (1991), S. 576.

⁴⁹ Stobbe (1991), S. 425f. & 578.

4.3 Grössenvorteile bei steigenden Volumina

Die Produktionskosten einer Firma setzen sich aus fixen (von der Produktionsmenge unabhängigen) und variablen (stückabhängigen) Kosten zusammensetzen. Bei der Produktion vieler Warenarten sinken die Durchschnittskosten bei zunehmender Produktion. Die Abnahme der Durchschnittskosten entsteht dadurch, dass eine steigende Anzahl an hergestellten Einheiten eine Verteilung der fixen Kosten auf eine immer grössere Zahl an Einheiten erlaubt. Sobald jedoch die Produktionskapazitäten voll ausgeschöpft sind, nehmen die Durchschnittskosten wieder zu (ab einer Menge von x^* in Abbildung 4), da neue Produktionskapazitäten beschafft werden müssen, um zusätzliche Einheiten produzieren zu können. Grössenvorteile können im öffentlichen Beschaffungswesen jedoch nur genutzt werden, falls die einheimische Nachfrage gross genug ist und die Zahl der Anbieter nicht durch protektionistische Massnahmen beschränkt wird.⁵¹

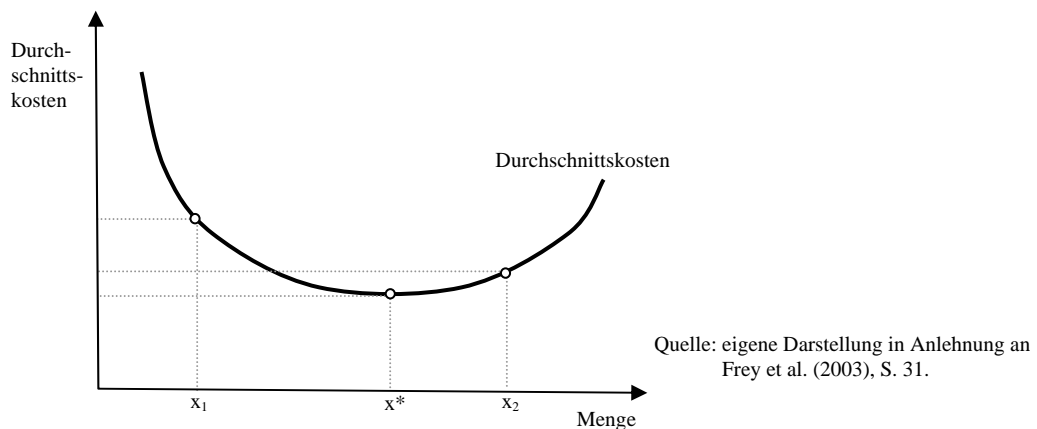


Abbildung 4: Grössenvorteile und Beschaffungskosten

Auf das öffentliche Beschaffungswesen bezogen könnte Abbildung 4 dahingehend interpretiert werden, dass die durchschnittlichen Kosten eines Auftrags mit zunehmendem Auftragswert sinken. Dieser Zusammenhang gilt jedoch nur bis zu einem Auftragswert von x^* . Bei grösseren Auftragswerten reichen die vorhandenen Kapazitäten der Vergabestelle bzw. der Ingenieure nicht mehr aus. Es müssen folglich neue Mitarbeiter eingestellt und/oder weitere Computer/Geräte beschafft werden oder externe Hilfe in Anspruch genommen werden, um das Projekt zu bearbeiten, wodurch die durchschnittlichen Kosten wieder ansteigen.

⁵⁰ Jaeger (1997), S. 451f.; Zäch (1999), S. 5.

⁵¹ Frey et al. (2003), S. 31.

4.4 Optimaler Schwellenwert

Wie aus den bisherigen Ausführungen deutlich wurde, bringt der Wettbewerb sowohl einen Nutzen als auch (volkswirtschaftliche) Kosten mit sich. Dies gilt insbesondere im öffentlichen Beschaffungswesen, wobei dort die Schwellenwerte massgeblich mitbestimmen, ab welchem Auftragswert welches Verfahren angewendet wird und damit ein wie breiter Wettbewerb stattfinden soll. Die Schwellenwerte sollten daher optimalerweise so festgelegt werden, dass zwar einerseits möglichst viele Aufträge in einem Wettbewerbsverfahren vergeben werden können, dass aber andererseits die Wirtschaftlichkeit dennoch gewahrt bleibt.⁵² Die graphische Ermittlung eines optimalen Schwellenwertes wird in Abbildung 5 dargestellt. Dabei sind die Kosten des Wettbewerbs dessen Nutzen gegenüberzustellen.

Die (monetären) *volkswirtschaftlichen Kosten* des Wettbewerbs umfassen sowohl die bei der öffentlichen Vergabestelle als auch die bei allen beteiligten Ingenieuren anfallenden (Transaktions-)Kosten.⁵³ 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. Die ex-post-Transaktionskosten, d.h. die nach Vertragsabschluss anfallenden Kosten (vgl. Abschnitt 3.2), dürften weitgehend unabhängig vom ursprünglich gewählten Vergabeverfahren anfallen und demzufolge bei der Bestimmung des optimalen Schwellenwertes (und damit implizit bei der Wahl des Verfahrens) keine Rolle spielen.⁵⁴ Es ist anzunehmen, dass bereits kleine Aufträge den Behörden gewisse fixe Kosten verursachen und die Kosten zudem mit dem Auftragswert ansteigen. Die Vermutung liegt jedoch nahe, dass den Behörden bei einem doppelt so hohen Auftragswert ein tendenziell weniger als doppelt so hoher Aufwand für die Ausschreibung und Evaluation der Offerten entsteht.

Auf Seiten der *Planer* entstehen ebenfalls Kosten, nämlich bei der Ausarbeitung und Einreichung ihrer Offerten. Es ist anzunehmen, dass die Kosten eines einzelnen Planers zwar positiv vom Auftragswert abhängen, dass jedoch bei zunehmender Auftragsgrösse nicht wie intuitiv vermutet wird die Anzahl an Anbietern ansteigt, sondern im Gegenteil - wie später empirisch zu zeigen ist - sogar abnimmt. Es ist somit davon auszugehen, dass die Anzahl an Wettbewerbsteilnehmern zwar von der Wahl des Verfahrens abhängt, jedoch nicht mit dem Auftragswert (positiv) korreliert ist. Der insgesamt bei allen beteiligten Planern anfallende Aufwand dürfte folglich ebenfalls tendenziell nur unterproportional mit dem Auftragswert ansteigen.

⁵² vgl. dazu auch Kuonen (2005), S. 68.

⁵³ Nach Auffassung der Wettbewerbskommission (2000, S. 278) soll der Schwellenwert auf einem Niveau festgesetzt werden, das neben der Verwaltungsökonomie auch die volkswirtschaftlichen Aspekte wahrt und den grössten volkswirtschaftlichen Nutzen repräsentiert. Diese Forderung wird allerdings so interpretiert, dass das Verhältnis zwischen Beschaffungsumfang und Verwaltungsaufwand des Vergabeverfahrens bei der Festlegung der Schwellenwerte zu berücksichtigen sei. Der Aufwand der Anbieterseite wird trotz der expliziten Forderung einer volkswirtschaftlichen Perspektive vernachlässigt.

⁵⁴ Eine allfällige Berücksichtigung nicht nur der ex-ante-, sondern ebenso der ex-post-Transaktionskosten würde zu höheren totalen volkswirtschaftlichen Kosten führen und somit ceteris paribus einen höheren optimalen Schwellenwert erfordern. Diese Überlegung lässt sich leicht in Abbildung 5 nachvollziehen. Die Kostenfunktion verschiebt sich bei Einschluss der ex-post-Transaktionskosten nach oben, wodurch der Schnittpunkt mit der Nutzenfunktion weiter nach rechts wandert.

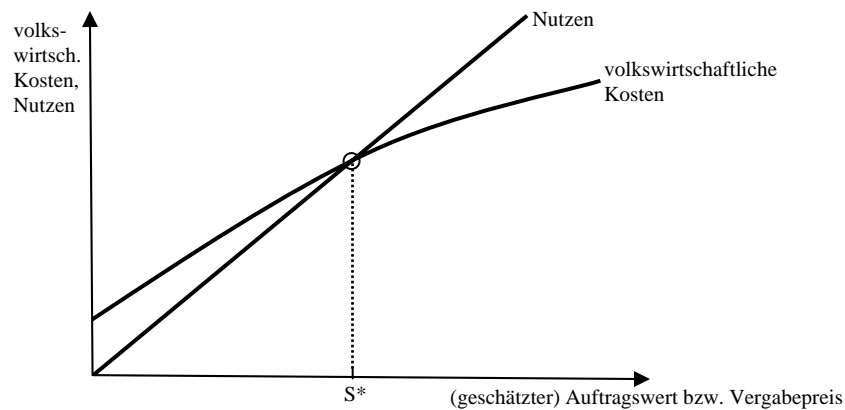
Die volkswirtschaftlichen Kosten als Summe des Aufwands der öffentlichen Vergabestelle und sämtlicher Ingenieure lassen sich aufgrund dieser Überlegungen als eine mit dem Auftragswert unterproportional bzw. degressiv ansteigende (konkave) Funktion mit einem positiven Achsenschnittpunkt darstellen.⁵⁵

Der (monetäre) *Nutzen* des Wettbewerbs im öffentlichen Beschaffungswesen wird hier als insgesamt entstandene Kostenersparnis für die Behörden aufgefasst.⁵⁶ Eine Besonderheit bei der öffentlichen Ausschreibung von Planerleistungen liegt allerdings darin, dass der Nutzen des Wettbewerbs nicht primär in der Einsparung am Honorar (Wirtschaftlichkeit im engeren Sinn) zu sehen ist. Vielmehr zeigt sich der tatsächliche Nutzen erst im Laufe der Zeit, d.h. wenn das geplante Projekt bereits realisiert wurde. Entscheidend sind nämlich vielmehr die Gesamtwirtschaftlichkeit bzw. der Nutzen, den das fertige, aufgrund der Planung erstellte Objekt während der gesamten Betriebs- bzw. Nutzungsdauer stiftet. Es ist anzunehmen, dass der Vergabepreis wohl (unabhängig vom Auftragswert) einen gewissen Prozentsatz tiefer liegt als er ohne Wettbewerb läge. Der Wettbewerb schafft damit einen unmittelbaren monetären Nutzen für die Vergabebehörde in Form einer (anfänglichen) Kostenersparnis. Die Vermutung liegt aber nahe, dass infolge gedrückter Honorare – also bei vermeintlich hohem (monetärem) Nutzen – der tatsächliche Nutzen der Planerleistung über die gesamte Zeit hinweg sogar abnimmt, da die Dienstleistung nicht mehr in optimaler Weise erbracht wird.⁵⁷ Der Vergabebehörde erwachsen somit während der künftigen Betriebs- und Nutzungsdauer (Zusatz-)Kosten, die einen nicht unwesentlichen Anteil der anfänglichen Kostenersparnis wieder wettmachen können. Der unter dem Strich generierte monetäre Nutzen für die Behörde liegt somit zweifellos tiefer als die ursprüngliche Kosteneinsparung. Es erscheint jedoch plausibel, dass die Vergabebehörde bei steigendem Auftragswert und steigender Grösse des Projekts mit einem zunehmenden absoluten („Netto“-)Nutzen des Wettbewerbs rechnen kann. Da es keine Hinweise darauf gibt, dass der Nutzen bei steigenden Auftragswerten stark über- oder unterproportional zunimmt, wird der (monetäre) Nutzen hier als lineare Funktion des Auftragswertes dargestellt, die durch den Nullpunkt geht.

⁵⁵ Neben der Korrelation zwischen der Anzahl an Wettbewerbern und dem Auftragswert (bzw. dem Vergabepreis) gilt es im empirischen Teil der Studie auch die Konkavität der hier unterstellten (volkswirtschaftlichen) Kostenfunktion empirisch zu überprüfen.

⁵⁶ In Abschnitt 3.1 wurden verschiedene Nutzenkomponenten des Wettbewerbs dargestellt. Viele dieser Komponenten sind zwar zweifellos wichtig und relevant, jedoch empirisch kaum quantifizierbar. Während der allokativen Nutzen des Wettbewerbs möglicherweise noch grob geschätzt werden kann, ist es fast unmöglich, die Höhe des dynamischen Nutzens (z.B. durch Innovation) auch nur in annähernd exakter Weise in monetären Grössen wiederzugeben, d.h. in Schweizer Franken auszudrücken.

⁵⁷ Vgl. dazu auch Schneeberger (2003), S. 16f.



Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 5: Optimaler Schwellenwert

Unter den getroffenen Annahmen lässt sich in Abbildung 5 der optimale Schwellenwert als Schnittpunkt zwischen der volkswirtschaftlichen Kosten- und der Nutzenfunktion des Wettbewerbs identifizieren. Bei geringen Auftragswerten sind die volkswirtschaftlichen Kosten der öffentlichen Submission grösser als deren Nutzen (redundanter Wettbewerb). Erst bei Auftragswerten oberhalb von S^* übersteigt der Nutzen des Wettbewerbs die Kosten. Der optimale Schwellenwert sollte folglich bei S^* festgelegt werden. Bei Auftragswerten ab S^* ist eine öffentliche Ausschreibung volkswirtschaftlich sinnvoll, da der Nutzen des Wettbewerbs dessen gesamtwirtschaftlichen Kosten mehr als kompensiert, so dass de facto durch den Wettbewerb ein Netto-Nutzen erzeugt wird. Zudem nimmt bei steigendem Auftragswert die Differenz zwischen dem durch den Wettbewerb erzeugten Nutzen und den resultierenden volkswirtschaftlichen Kosten immer mehr zu, wodurch folglich der Netto-Nutzen des Wettbewerbs ständig wächst.

III. Empirischer Teil

5. Erhebungsmethode und Erhebungsumfang

Das Ziel der vorliegenden Studie besteht darin, die in der Praxis anfallenden volkswirtschaftlichen Kosten bei der öffentlichen Ausschreibung von Planerleistungen zu ermitteln und genauer zu betrachten. Die Aufgabe wurde in Angriff genommen, um unter anderem den eingangs geäußerten Verdacht, dass im Bereich der Planeraufträge die insgesamt entstehenden volkswirtschaftlichen Kosten einer öffentlichen Ausschreibung oftmals zu gross seien und somit in keinem vernünftigen Verhältnis zur Vergabestimme stehen würden, auf wissenschaftliche Weise zu untersuchen. Bei der empirischen Erhebung der bei öffentlichen Ausschreibungen anfallenden volkswirtschaftlichen Kosten sind aus diesem Grund sämtliche bei einem konkreten Projekt bis zum Vertragsabschluss anfallenden Kosten zu erfassen, die sowohl beim öffentlichen Bauherr als auch bei allen in irgendwelcher Weise am konkreten Projekt beteiligten Ingenieuren (Planern) anfallen. 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, da vor allem bei diesem vermutet wird, dass infolge der als zu tief erachteten Schwellenwerte die volkswirtschaftlichen Kosten besonders hoch sein dürften.

Eine Vollerhebung der volkswirtschaftlichen Kosten sämtlicher in den letzten Jahren in der Schweiz öffentlich ausgeschriebener Planerleistungen würde die optimale Grundlage für diese Untersuchung liefern. In der Praxis wäre eine derartige Vollerhebung jedoch aus verschiedenen Gründen kaum durchführbar. Einerseits wäre der zeitliche und finanzielle Aufwand unverhältnismässig hoch und andererseits dürfte sich der Zugang zu den Daten (insbesondere zu denjenigen der Ingenieure) - nicht zuletzt aufgrund der Vertraulichkeit dieser Daten - als problematisch erweisen. Die vorliegende Studie stützt sich daher stattdessen im Sinne einer Fallstudienanalyse auf konkrete Fälle. Da Planeraufträge allerdings keineswegs standardisierte Produkte sind, wurde versucht, die volkswirtschaftlichen Kosten bei einer genügend grossen Anzahl an Fällen zu erheben, um zu einem möglichst repräsentativen Ergebnis zu gelangen. Konkret wurden ab Januar 2006 insgesamt 95 öffentliche Vergabestellen in der deutschen Schweiz angefragt, wovon 67 dem FEW-HSG die benötigten Daten zur Verfügung stellten.⁵⁸ Das Tessin und die Westschweiz wurden bei der Datenerhebung ausgeklammert. Die Aussagekraft der Daten wird dadurch jedoch nicht wesentlich tangiert, denn die gesetzlichen Grundlagen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens (insbesondere BoeB und VoeB) gelten für die ganze Schweiz. Bedeutende Unterschiede der bei der öffentlichen Vergabe von Planerleistungen entstehenden volkswirtschaftlichen Kosten in der Westschweiz und dem Tessin im Vergleich zur Deutschschweiz sind daher höchst unwahrscheinlich. Die

⁵⁸ Die übrigen Vergabestellen konnten/wollten dem FEW-HSG keine Angaben machen. Hierfür waren insbesondere personelle und zeitliche Restriktionen verantwortlich, die es den Behörden verunmöglichten, die gewünschten Daten zur Verfügung zu stellen.

Aussagen aus den in der Deutschschweiz ermittelten volkswirtschaftlichen Kosten sollten sich daher ohne Einschränkung der Allgemeinheit auf die ganze Schweiz übertragen lassen.

Bei der Erhebung der Daten arbeiteten die usic und das FEW-HSG eng zusammen, um durch diese Kooperation eine gute Ausgangslage für die Datenerhebung zu schaffen. Da der usic als Schweizerische Vereinigung Beratender Ingenieurunternehmungen 781 Mitglieder angehören, stand eine breite Basis an Ingenieurunternehmen für die Erhebung der Daten zur Verfügung. Zugleich war es der usic auch möglich, direkt an ihre Mitglieder heranzutreten, um diese über den Sinn und Zweck der Studie zu informieren und sie um die Mithilfe bei der empirischen Erhebung der von der Planerseite benötigten Angaben zu bitten. Da sämtliche der angefragten Ingenieure usic-Mitglieder sind, konnten sich diese auf eine vertrauliche Behandlung ihrer Angaben durch die usic verlassen, was für viele Ingenieure eine wichtige Voraussetzung für eine Beteiligung dargestellt haben dürfte.

In einem *ersten Schritt* wurden die usic-Mitglieder gebeten, konkrete Projekte anzugeben, für die sie in der letzten Zeit eine Offerte ausgearbeitet und eingereicht hatten. Diese Angaben umfassten unter anderem den Namen des Projekts, die zuständige Vergabestelle, sowie den bei diesem Ingenieurunternehmen angefallenen Aufwand für die Ausarbeitung und Einreichung der Offerte (in Stunden sowie in Schweizer Franken) und den Offertpreis.

In einem *zweiten Schritt* trat das FEW-HSG als neutrale Stelle an die von den Ingenieurunternehmen angegebenen öffentlichen Vergabestellen heran, um die dort entstandenen Kosten für das konkrete Projekt von der Festlegung der Verfahrensart bis zum definitiven Vertragsabschluss zu erheben.⁵⁹ Zu diesem Zweck wurden für alle vier Verfahren standardisierte Formulare mit den bei diesen Vergabeverfahren üblichen Verfahrensschritten erstellt. Die Vergabestelle wurde in einem Brief über den Kontext und den Zweck der Studie informiert und gebeten, dem FEW-HSG die beim angegebenen Projekt entstandenen Kosten anhand des Formulars anzugeben, sowie den Vergabepreis, das höchste und das tiefste Angebot als auch den Auftragswert bekannt zu geben.

Da eine volkswirtschaftliche Betrachtung alle beteiligten Akteure erfassen muss, wurde die Behörde zudem gebeten, eine Liste mit den Namen sämtlicher Ingenieurunternehmen zu erstellen, die eine Offerte für das betreffende Projekt eingereicht hatten. Um den Datenschutz und die Vertraulichkeit der Angaben zu gewährleisten, wurden diese Listen ausschliesslich FEW-intern auf Übereinstimmungen mit usic-Mitgliedern geprüft und nur die Namen der am konkreten Projekt beteiligten usic-Mitglieder an die usic weitergeleitet. Bei diesen Ingenieurunternehmen wurde in der Folge in einem *dritten Schritt* von der usic versucht, die bei der Ausarbeitung und Einreichung der Offerte angefallenen Kosten ebenfalls zu erheben. Dieser letzte Schritt diente dazu, falls irgendwie möglich, weitere als nur die ursprünglich verfügbare Angabe eines einzelnen Ingenieurs zu bekommen, um eine breitere und verlässlichere Datenbasis basierend auf Aufwandsangaben mehrerer an der Ausschreibung beteiligter Ingenieur-

⁵⁹ Anzumerken ist hier, dass von den im Theorieteil erörterten Transaktionskosten (Abschnitt 3.2) nur die ex-ante-Transaktionskosten erfasst werden. Die ex-post-Transaktionskosten, d.h. die nach Vertragsabschluss anfallenden Kosten, werden nicht erhoben, da sie unabhängig vom konkret angewandten Vergabeverfahren anfallen dürften und zudem teilweise erst lange Zeit nach der Ausführung des Projekts auftreten, wodurch sie kaum vollständig erfassbar wären.

unternehmen zu erzielen, damit eine aussagekräftige Hochrechnung bzw. Approximation des gesamten Aufwands aller beteiligter Ingenieure möglich wurde.

6. Auswertung der empirisch erhobenen Daten

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse und Auswertungsergebnisse der mittels Umfrage erhobenen volkswirtschaftlichen Kosten bei der öffentlichen Ausschreibung von Planerleistungen vorgestellt.⁶⁰ Die Kosten bzw. der Aufwand der Behörden wurden - wie im vorangehenden Kapitel dargelegt - direkt bei diesen erhoben und so in die Auswertung aufgenommen. Der Aufwand der Planer wurde aus einer oder mehreren Aufwandsangaben von Ingenieurunternehmen mittels der von der Vergabebehörde angegebenen Gesamtanzahl der am Ausschreibungsverfahren beteiligten Planer hochgerechnet und stellt somit eine Approximation der gesamthaft bei allen Planern angefallenen Kosten dar. Den Schwerpunkt bei der Auswertung bildet das offene Verfahren, welches im Folgenden detailliert sowohl von der Behördenseite als auch von der Planerseite her sowie in einer volkswirtschaftlichen Perspektive betrachtet wird. Im Verlauf der Auswertung soll unter anderem der verschiedentlich geäußerten Vermutung nachgegangen werden, dass bei den zur Zeit geltenden Schwellenwerten die insgesamt sowohl bei den Ingenieuren als auch bei den öffentlichen Bauherren anfallenden volkswirtschaftlichen Kosten bei der öffentlichen Submission von Planeraufträgen in einem unproportionalen Verhältnis zum Nutzen des Wettbewerbs stehen und die (als zu tief erachteten) Schwellenwerte somit insbesondere im Bereich der Planerleistungen volkswirtschaftlich ineffizient seien. Zudem ist vor dem Hintergrund der empirischen Daten zu überlegen, ob eine Limitierung der zulässigen Verfahren in Abhängigkeit des Auftragswertes stets sinnvoll ist.

6.1 Die Kosten der öffentlichen Vergabestellen

Wie bereits im Theorieteil dargelegt wurde, haben öffentliche Vergabestellen Aufträge öffentlich auszuschreiben, sobald deren (geschätzter) Auftragswert einen bestimmten Schwellenwert überschreitet (für das Jahr 2006 wurde dieser für Dienstleistungen bei CHF 248'950 festgesetzt). Liegt der geschätzte Auftragswert oberhalb des im BoeB festgelegten Schwellenwertes, so hat die Vergabebehörde den Auftrag wahlweise im offenen oder im selektiven Verfahren zu vergeben. Dadurch soll der wirksame Wettbewerb gefördert und zugleich die wirtschaftliche Effizienz der öffentlichen Mittel gewährleistet werden. Diesem Ziel liegt die intuitive Überlegung zugrunde, dass ein intensiver Wettbewerb einen Nutzen in Form von besseren und insbesondere preislich vorteilhafteren Angeboten mit sich bringt. Auch wenn diese Überlegung sicherlich nicht falsch ist, so vernachlässigt sie dennoch einen wichtigen Aspekt, nämlich dass das Wettbewerbsverfahren den Vergabebehörden gleichzeitig Kosten verursacht, die es nicht nur aus betriebs-, sondern auch aus volkswirtschaftlicher Sicht gegen den Nutzen des Wettbewerbs abzuwägen gilt.

⁶⁰ Sämtliche Angaben zum Aufwand und zu den volkswirtschaftlichen Kosten, sowie die Vergabepreise sind in Schweizer Franken.

Da jeder Anbieter beim offenen Verfahren (ohne irgendwelche Zulassungsbeschränkungen) ein Angebot einreichen kann und die Vergabestelle anschliessend alle eingereichten Angebote überprüfen und evaluieren muss, erhöht sich ihr Aufwand zudem direkt mit der Anzahl an eingegangenen Offerten. So zeigte sich denn auch bei den Angaben der Behörden, dass beim offenen Verfahren ein Aufwand von über CHF 50'000 selbst bei Auftragswerten von unter CHF 1'000'000 keine Ausnahme zu sein scheint.

Ein Vorteil bzw. ein Ziel des selektiven Verfahrens wird darin gesehen, dass bei diesem im Gegensatz zum offenen Verfahren verhindert werden kann, dass ungeeignete Anbieter vergebens einen zeitlichen und finanziellen Aufwand betreiben, um eine Offerte einzureichen, der nicht nur den totalen Aufwand auf der Planerseite erhöht, sondern gleichzeitig auch denjenigen der öffentlichen Vergabestelle, da diese jede der (teilweise unvollständigen oder ungenügenden) eingegangenen Offerten zu prüfen hat. Von verschiedenen Autoren wird jedoch - wie im Theorieteil bereits erläutert wurde - darauf hingewiesen, dass den Behörden auch beim selektiven Verfahren schon allein bei der Auswahl der geeigneten Anbieter für die zweite Stufe des Verfahrens ein nicht unerheblicher Aufwand entstehen kann. Es ist daher sinnvoll, an dieser Stelle nicht nur den Aufwand der Behörden beim offenen Verfahren zu betrachten, sondern im Sinne eines Vergleichs ebenso denjenigen beim selektiven Verfahren miteinzubeziehen. Abbildung 6 zeigt zu diesem Zweck den Zusammenhang zwischen dem Vergabepreis⁶¹ und dem bei der Vergabestelle entstandenen Aufwand für das gesamte Ausschreibungsverfahren bis zum Vertragsabschluss.⁶² Es ist allerdings davon auszugehen, dass der von den Behörden angegebene Aufwand eine eher konservative Schätzung der insgesamt angefallenen Kosten darstellt, da gewisse Kosten- und Aufwandskomponenten nicht vollständig erfasst werden konnten. Insbesondere (Folge-)Kosten aufgrund der dem Ausschreibungsverfahren inhärenten *zeitlichen Verzögerungen der Projektrealisierung* durch den ganzen Ausschreibungsprozess, bei dem zudem regelmässig *Rekursfristen* einzuhalten sind, und durch allfällige *Rekurse*, wodurch die schlussendliche Vergabe nochmals zusätzlich verzögert werden kann, lassen sich nur schwer in monetären Grössen ausdrücken, dürften aber bei gewissen Projekten eine *nicht unerhebliche Höhe* erreichen. Die tatsächlichen Kosten für die öffentlichen Vergabestellen dürften daher noch höher als die in der folgenden Abbildung dargestellten liegen.

⁶¹ Zur Berechnung des für die Wahl des Vergabeverfahrens entscheidenden Schwellenwertes ist im Prinzip der gesamte Umfang des Auftrags relevant. Da die Planerleistungen teilweise nur einen Teil des von den öffentlichen Vergabestellen angegebenen Auftragswertes darstellten, wird in diesem Kapitel jeweils der Vergabepreis (inkl. MWSt.) verwendet und nicht der (teilweise deutlich höhere) totale Auftragswert.

⁶² Ein Fall mit einem Vergabepreis von über CHF 10 Mio. wurde im Rahmen der Auswertung weggelassen, um einerseits eine übersichtlichere Darstellung zu ermöglichen, und um andererseits einen verzerrenden Hebeleffekt bei der Schätzung der Regressionsfunktion zu vermeiden.

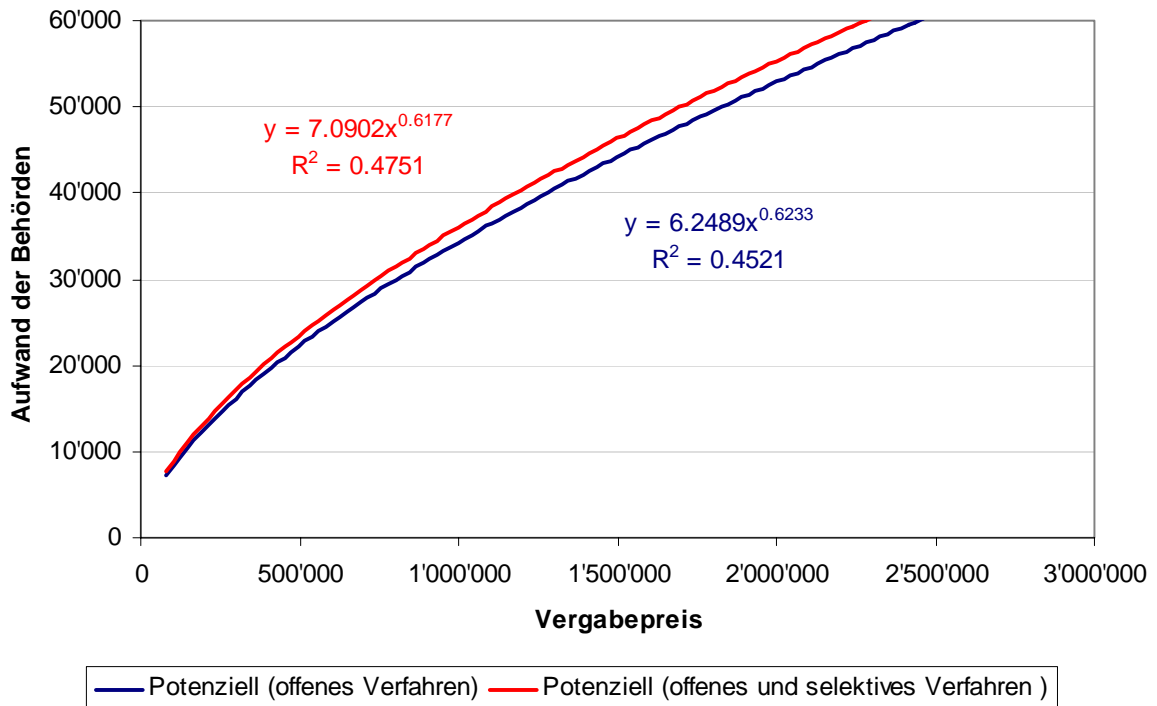


Abbildung 6: Aufwand der Behörden beim offenen und beim selektiven Verfahren

In Abbildung 6 werden gleichzeitig die basierend auf den Datenpunkten des offenen Verfahrens sowie die auf den Datenpunkten des offenen *und* des selektiven Verfahrens geschätzten Regressionsfunktion dargestellt.⁶³ Die beiden Regressionsfunktionen lassen einen deutlichen positiven Zusammenhang zwischen dem Auftragswert (bzw. dem Vergabepreis) und den bei der Vergabebehörde entstehenden Kosten erkennen. Der Aufwand der Behörden für das offene und das selektive Verfahren scheint jedoch nur unterproportional mit dem Vergabepreis anzusteigen. Zu beachten ist indes, dass die eingezeichneten Regressionsfunktionen lediglich eine ungefähre Tendenz des funktionalen Zusammenhangs zwischen dem Aufwand der öffentlichen Vergabestelle und dem Auftragswert wiedergeben, da das Schätzergebnis bei einem Stichprobenumfang von $N=25$ (im offenen Verfahren) sowie $N=34$ (im offenen *und* selektiven Verfahren) relativ stark von einzelnen Punkten beeinflusst werden kann.

⁶³ Da das selektive Verfahren nicht den Schwerpunkt der Studie bildet, wurden lediglich einige Fälle im selektiven Verfahren zu Vergleichszwecken erhoben. In Abbildung 6 wurde anstelle einer linearen Regression eine potenzielle Regressionsfunktion gewählt, da diese die Datenpunkte besser zu beschreiben vermag. Dies wird am R^2 , dem "Gütemass" der Regression deutlich: Das R^2 erreicht für das offene Verfahren bei der potenziellen Funktion einen Wert von 0.4521, währenddem eine lineare Regression lediglich ein R^2 von 0.1489 liefert. Eine potenzielle Regressionsfunktion kann somit einen deutlich höheren Anteil der Varianz des Aufwandes (45.21%) erklären als dies mit einer linearen Regressionsgerade möglich wäre (lediglich 14.89%). Die empirischen Grundlagen der Kurven, d.h. der bei den Behörden erhobene Aufwand, sind bei den Autoren vorhanden. Die einzelnen Datenpunkte werden aber aus Datenschutzgründen hier nicht dargestellt, um die zugehörige Diskretion zu wahren.

Bei sämtlichen der folgenden Abbildungen wurden jeweils verschiedene Regressionsfunktionen berechnet und schliesslich diejenige mit dem höchsten Erklärungsgehalt dargestellt.

Der empirisch erhobene Aufwand der Behörden zeigt jedoch eindeutig, dass bei der öffentlichen Ausschreibung von Planerleistungen nicht nur ein möglicher Nutzen, sondern auch nicht unerhebliche Kosten für die Vergabestelle entstehen. Der Aufwand für die öffentliche Ausschreibung und insbesondere für den Vergleich und die Evaluation der eingegangenen Offerten dürfte gerade bei Planerleistungen aufgrund deren Einzigartigkeit und Komplexität im Allgemeinen noch mehr Zeit und Aufwand erfordern als gewöhnliche bzw. alltägliche Ausschreibungen wie beispielsweise die öffentliche Beschaffung von (standardisierten) Gütern.

Anhand der empirisch erhobenen Daten ist leicht zu erkennen, dass sich der Aufwand des selektiven Verfahrens in einer ähnlichen Grössenordnung bewegt wie derjenige des offenen Verfahrens. Bei der Wahl zwischen dem offenen und dem selektiven Verfahren dürften daher reine Kostenüberlegungen seitens der Behörden keine grosse Rolle spielen. Die Regressionsfunktionen bestätigen diese Feststellung: Die beiden Kurve verlaufen praktisch gleich, wobei allerdings die Kurve bei Einschluss der Datenpunkte des selektiven Verfahrens sogar noch leicht steiler wird als die nur auf den Datenpunkten des offenen Verfahrens basierende Regressionsfunktion. Die Daten zeigen somit, dass nicht nur das offene, sondern auch das selektive Verfahren den Behörden beachtliche Kosten verursacht.

Da Planerleistungen keinesfalls standardisierte Beschaffungen sind, kann der bei den öffentlichen Vergabestellen bis zur Vergabe anfallende Aufwand aufgrund der individuellen Eigenschaften des Auftrags sehr unterschiedlich ausfallen. Die Streuung der empirisch erhobenen Datenpunkte um die Regressionsfunktion herum wird im $R^2 < 1$ deutlich. Zudem wird der Aufwand erwartungsgemäss umso geringer ausfallen, je professioneller die Vergabe abgewickelt wird und je grösser die Erfahrung der Behörde mit der Vergabe ähnlicher Aufträge ist. Falls eine Behörde bereits in der Vergangenheit einen oder mehrere ähnliche Planeraufträge öffentlich ausgeschrieben und vergeben hat, wird ihre Erfahrung den Aufwand für das Vergabeverfahren zweifellos deutlich reduzieren. Zudem dürfte die Aufwanderfassung bei den verschiedenen angefragten Behörden unterschiedlich genau sein, so dass gewisse Abweichungen möglicherweise auch dadurch erklärt werden könnten.

6.2 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.⁶⁴ Es wurde die Vermutung geäussert, dass beim offenen Verfahren der Aufwand insbesondere auch auf der Planerseite relativ hoch sein dürfte. Um diese Vermutung basierend auf den empirisch erhobenen Daten zu untersuchen, wird in Abbildung 7 in einem ersten Schritt der durchschnittliche Aufwand eines einzelnen Planers in Abhängigkeit des Vergabepreises dargestellt.

⁶⁴ Wie bereits auf der Behördenseite ist auch bei den Angaben der Planer darauf hinzuweisen, dass möglicherweise nicht alle sowohl direkt als auch indirekt im Zusammenhang mit dem Ausschreibungsverfahren entstandenen Kosten vollständig erfasst werden konnten. Als Beispiel kann die Aussage verschiedener Ingenieure herangezogen werden, dass der relativ hohe Zeitaufwand für die ständige Ausarbeitung von Offerten zur Auftragsgewinnung nicht selten zu Lasten der Nachwuchsförderung gehe. Dies würde mittel- bis längerfristig zu einem Know-how-Verlust bei den Planern führen. Die

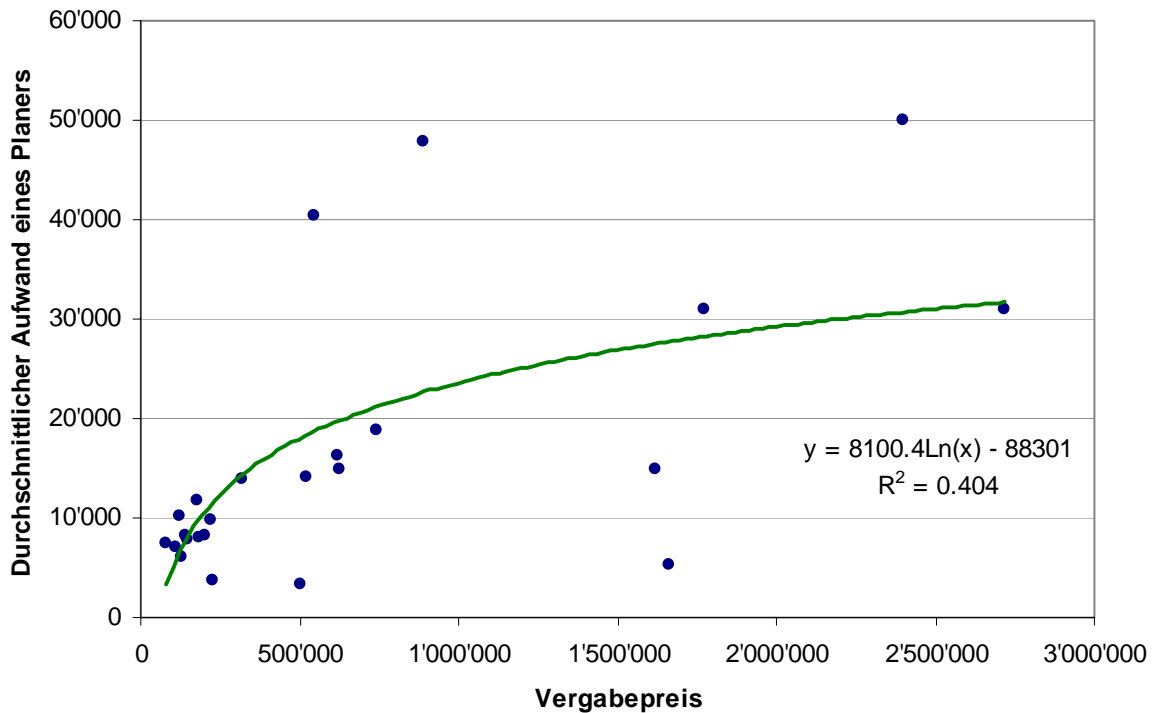


Abbildung 7: Durchschnittlicher Aufwand eines Planers beim offenen Verfahren

Es lässt sich leicht erkennen und die (grün eingezeichnete) Regressionsfunktion verdeutlicht es zudem, dass der Aufwand der Planer für die Offerterstellung mit dem Vergabepreis bzw. mit dem Auftragswert zunimmt. Es scheint jedoch wie beim Aufwand der öffentlichen Bauherren eine mit dem Vergabepreis nur unterproportionale Zunahme des Planeraufwandes zu entstehen. Die ansteigende Kostenfunktion ist nicht weiter erstaunlich, denn es liegt nahe, dass mit dem Auftragswert auch die Grösse und Komplexität des Projektes ansteigen, so dass ein höherer Aufwand zur Offertausarbeitung erforderlich ist.

Abbildung 7 ist allerdings insofern aus volkswirtschaftlicher Perspektive nicht aussagekräftig, als dass es beim offenen Verfahren im Prinzip jedem interessierten Anbieter offen steht, ohne Teilnahmebeschränkung ein Angebot einzureichen. Jeder dieser Anbieter betreibt somit einen - wie in Abbildung 7 dargestellten - Aufwand, um durch die Ausarbeitung einer möglichst interessanten Offerte den Zuschlag für das ausgeschriebene Projekt zu bekommen. Aus diesem Grund ist nicht nur der durchschnittliche Aufwand eines einzelnen Planers von Interesse, sondern vielmehr der insgesamt von allen beteiligten Ingenieuren betriebene Aufwand. Aufgrund der speziellen Eigenschaften von Planerleistungen dürfte dieser in besonderem Masse zu Buche schlagen, denn bei diesen muss üblicherweise bereits im Vorfeld, bevor eine ausgearbeitete Offerte für ein Projekt eingereicht werden kann, eine beachtliche Leistung durch die Ingenieure erbracht werden. Dabei steigt der totale Aufwand auf der Anbieterseite proportio-

derung gehe. Dies würde mittel- bis längerfristig zu einem Know-how-Verlust bei den Planern führen. Die tatsächliche, alle Kostenkomponenten umfassende Kostenkurve der Planer könnte daher eventuell sogar noch leicht höher liegen.

nal mit der Anzahl der Planer an, die an der Ausschreibung teilnehmen. Da bei den in der Erhebung erfassten Fällen im offenen Verfahren teilweise bis zu 16 Ingenieure eine Offerte eingereicht haben (das Minimum der Teilnehmer war 3), erhöht sich der gesamthaft angefallene - und aus volkswirtschaftlicher Sicht relevante - Aufwand auf der Planerseite beachtlich. Abbildung 8 veranschaulicht den gesamten Aufwand aller an der jeweiligen Ausschreibung beteiligten Planer. Man beachte dabei besonders die im Vergleich zur Abbildung 7 auf der vertikalen Achse ersichtliche deutliche Veränderung der Grössenordnung des Aufwands.

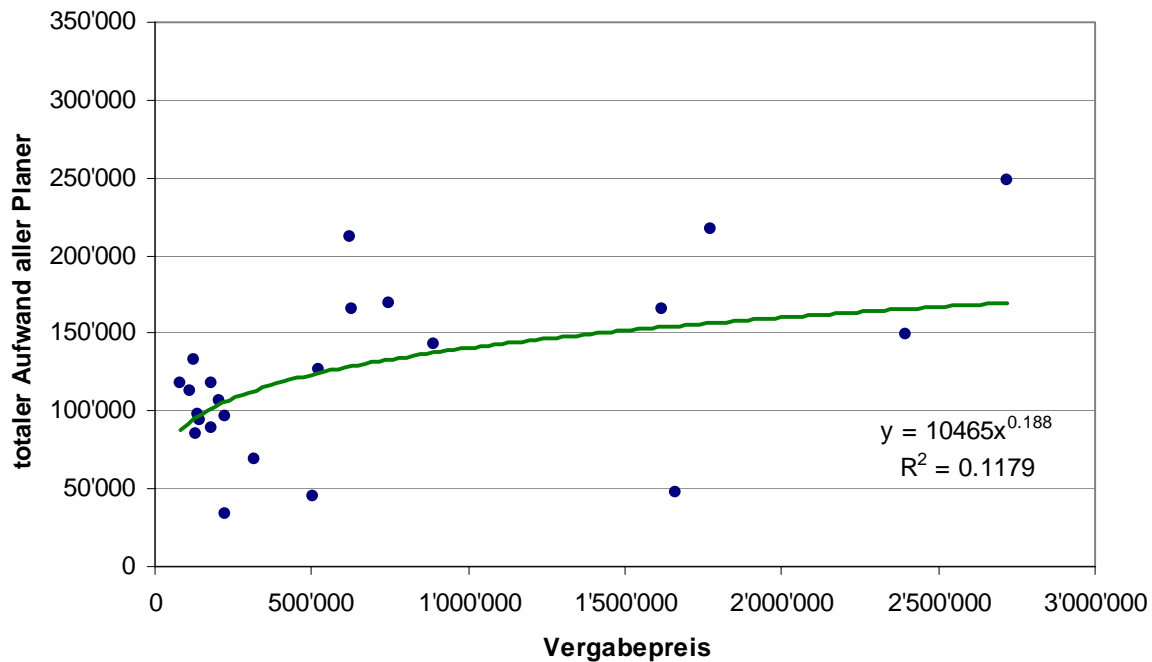


Abbildung 8: Gesamter Aufwand aller Planer beim offenen Verfahren

Der Zusammenhang zwischen dem totalen Aufwand aller beteiligten Planer und dem Vergabepreis in Abbildung 8 lässt sich am besten durch eine potenzielle Funktion beschreiben. Die Funktion deutet an, dass auch auf der Planerseite 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, 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. Gleichzeitig gilt es zu bedenken, dass schlussendlich jeweils nur ein einziger der (hier bis zu 16) beteiligten Planer den Zuschlag erhält und der von den übrigen Mitbewerbern betriebene Aufwand nicht entschädigt wird und für diese somit verloren ist.

6.3 Die volkswirtschaftlichen Kosten

Bei einer volkswirtschaftlichen Betrachtung sind alle im Zusammenhang mit der öffentlichen Ausschreibung anfallenden (Transaktions-)Kosten zu erfassen. Konkret sind das sämtliche bei der Vergabestelle wie auch bei allen beteiligten Planern angefallenen Kosten bis zum Vertragsabschluss mit einem der Anbieter. Dabei nehmen die volkswirtschaftlichen Kosten - wie in den vorangehenden Abschnitten bereits erwähnt wurde - ceteris paribus mit der Anzahl an Bewerbern respektive mit der Anzahl an erstellten und eingegangenen Offerten zu, da nicht nur mehr Planer einen Aufwand zur Offerterstellung auf sich nehmen, sondern gleichzeitig auch die Vergabestelle einen grösseren Aufwand zum Vergleich und zur Evaluation der Offerten betreiben muss. Zur Ermittlung der volkswirtschaftlichen Kosten bei der öffentlichen Ausschreibung von Planerleistungen wurden daher die auf der Behörden- sowie auf der Planerseite insgesamt angefallenen Kosten addiert und in Abbildung 9 dargestellt.

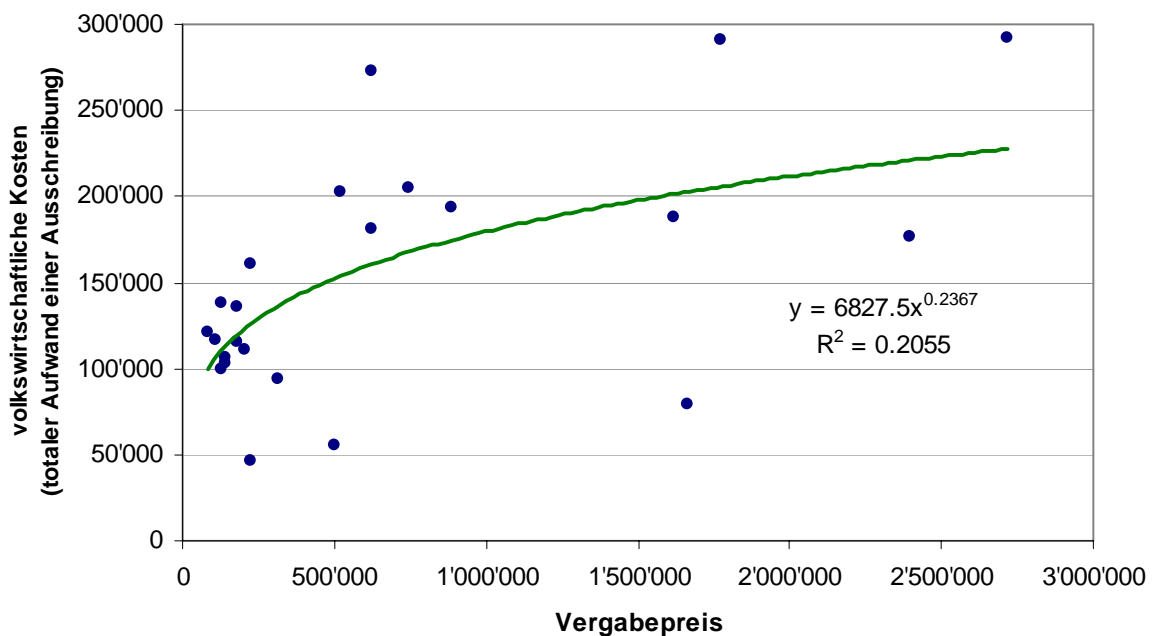


Abbildung 9: Volkswirtschaftliche Kosten beim offenen Verfahren

Die Abbildung verdeutlicht, dass die insgesamt auf beiden Seiten aufzuwendenden Kosten beim offenen Verfahren eine beachtliche Höhe erreichen. So liegen die volkswirtschaftlichen Kosten in den meisten der betrachteten Fälle deutlich über CHF 100'000 und zwar selbst bei Fällen mit einem relativ kleinen Vergabepreis. Die grün eingezeichnete Regressionsfunktion deutet einen unterproportional ansteigenden (konkaven) Verlauf der volkswirtschaftlichen Kosten mit zunehmendem Auftragswert bzw. Vergabepreis an. Dieser Verlauf war in Anbetracht des bereits dargestellten Verlaufs des Aufwands der Behörden und aller beteiligten Planer zu erwarten und ist daher nicht weiter erstaunlich.

Wiederum ist ein kurzer Vergleich mit dem selektiven Verfahren interessant, da grundsätzlich beide Verfahren oberhalb des Schwellenwertes alternativ verwendet werden dürfen. Zu diesem Zweck wird die Abbildung 9 um die volkswirtschaftlichen Kosten des selektiven Verfahrens⁶⁵ ergänzt.

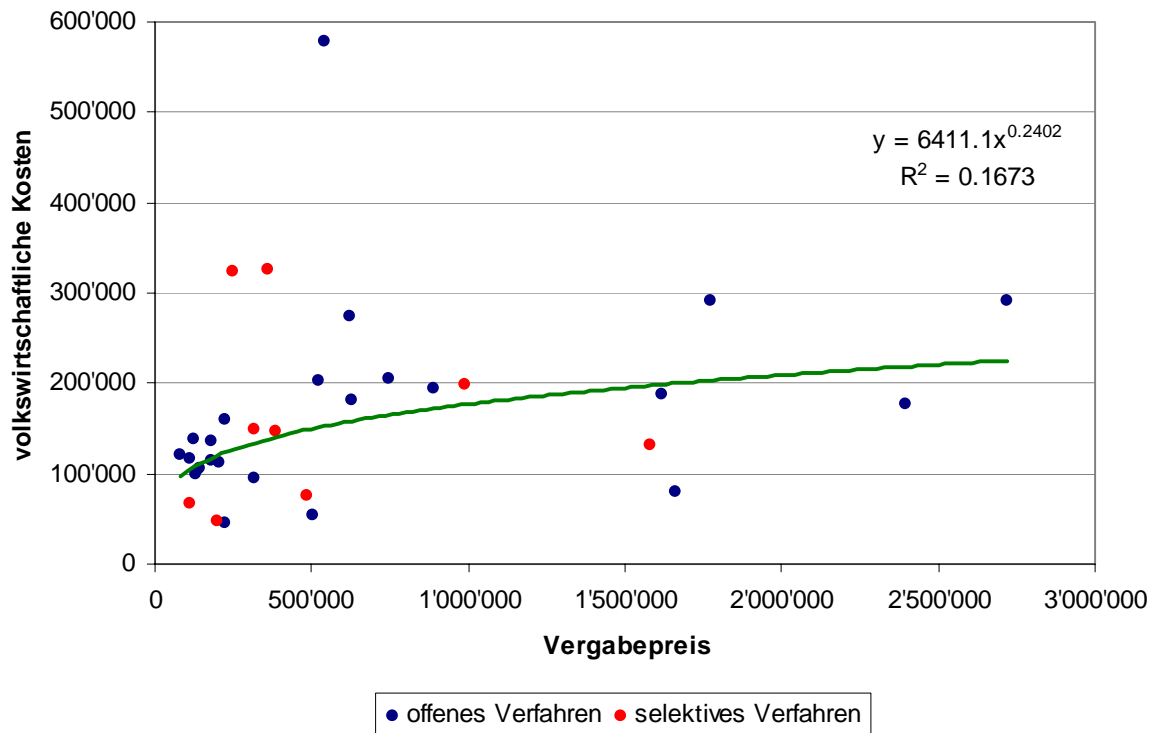


Abbildung 10: Volkswirtschaftliche Kosten beim offenen und beim selektiven Verfahren

Die volkswirtschaftlichen Kosten des selektiven Verfahrens scheinen sich ebenfalls - wie die Kosten bei den Behörden - in einem ähnlichen Bereich zu bewegen wie diejenigen des offenen Verfahrens. Die in Abbildung 9 (offenes Verfahren) und Abbildung 10 (offenes und selektives Verfahren) grün eingezeichneten Regressionsfunktionen unterscheiden sich nicht wesentlich in Form und Lage, was ein Indiz dafür ist, dass wohl beide Verfahren ungefähr gleich hohe volkswirtschaftliche Kosten verursachen. Bei zwei der im selektiven Verfahren vergebenen Fällen liegen die volkswirtschaftlichen Kosten über CHF 300'000 und weichen damit deutlich von der geschätzten Regressionsfunktion ab. Das im Vergleich zur Abbildung 9 gesunkene R^2 dürfte zu einem grossen Teil durch diese beiden Punkte verursacht worden sein. Aufgrund der geringen Anzahl an Fällen im selektiven Verfahren und der teilweise gro-

⁶⁵ Der Aufwand der Behörden wurde wie beim offenen Verfahren mittels der Umfrage erhoben. Da das selektive Verfahren jedoch nicht den Schwerpunkt der Untersuchung bildete und auf der Anbieterseite unterschiedliche Kosten bei den nur auf der ersten Stufe zugelassenen Anbietern und bei den auf beiden Stufen zugelassenen Planern anfielen, mussten teilweise Annahmen getroffen werden, um den gesamten Aufwand aller beteiligten Planer zu schätzen. Dies insbesondere in denjenigen Fällen, wo nicht gewisse usic-Mitglieder lediglich auf der ersten Stufe und andere auf der ersten *und* der zweiten Stufe vertreten waren. Falls in jenen Fällen Angaben von Planern vorhanden waren, die auf beiden Stufen zugelassen wurden, so wurde die Annahme getroffen, dass der Aufwand der nur auf der ersten Stufe zugelassenen Planer 30% jenes Aufwands betragen hatte.

ben Schätzung der Kosten muss jedoch diesen beiden "Ausreissern" keine spezielle Bedeutung beigemessen werden.

Der in Abbildung 10 festgehaltene positive Zusammenhang zwischen Vergabepreis und volkswirtschaftlichen Kosten war ebenfalls zu erwarten und ist intuitiv gut verständlich. Interessanter und aufschlussreicher ist es jedoch, sich die Relation zwischen den volkswirtschaftlichen Kosten und dem Vergabepreis anzuschauen. Diese wird in Abbildung 11 wiedergegeben und zeigt den Anteil der volkswirtschaftlichen Kosten am Auftragswert respektive Vergabepreis in Abhängigkeit des jeweiligen Vergabepreises. Dadurch wird der Tatsache Rechnung getragen, dass Aufträge mit einem höheren Auftragswert aufgrund ihrer Grösse und höheren Komplexität naturgemäss einen höheren Aufwand verursachen. In der Abbildung 11 sind neben den Fällen im offenen Verfahren auch jene im selektiven Verfahren aufgeführt, da auch bei letzterem der Verdacht geäussert wurde, dass besonders bei relativ kleinen Aufträgen die volkswirtschaftlichen Kosten überproportional hoch ausfallen dürften.

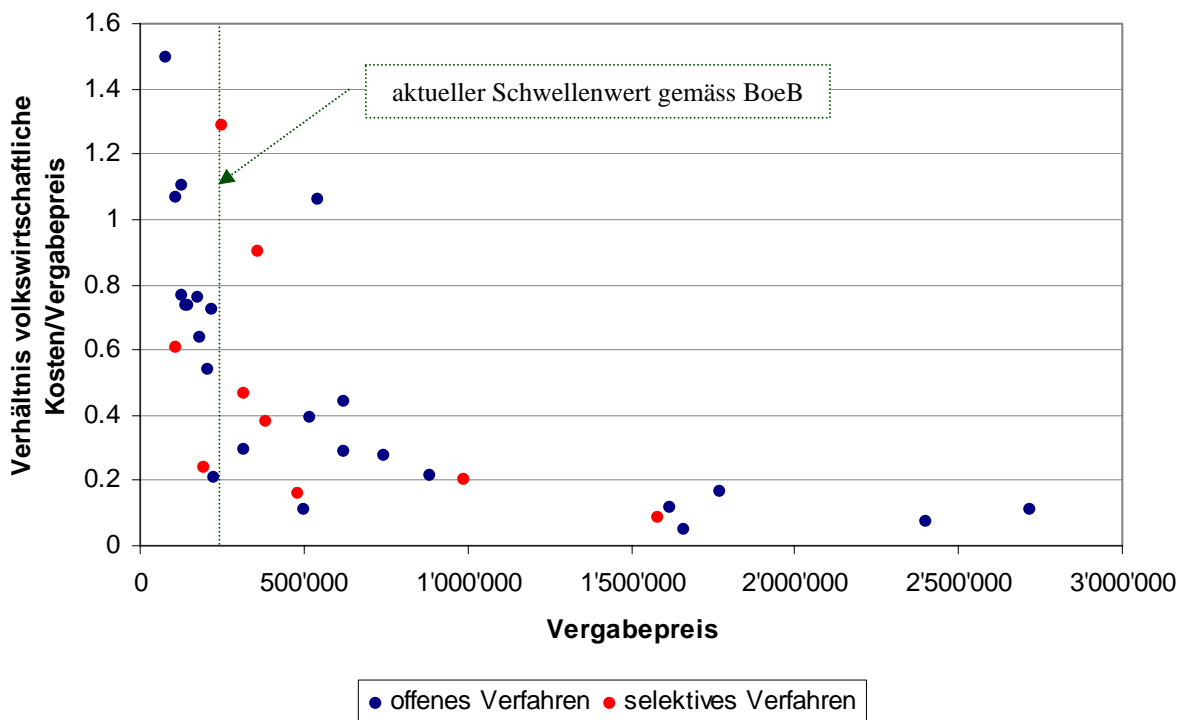


Abbildung 11: Verhältnis der volkswirtschaftlichen Kosten zum Auftragswert beim offenen und beim selektiven Verfahren

Bei Auftragswerten über CHF 1 Mio. machen offensichtlich die volkswirtschaftlichen Kosten nur einen geringen Anteil am Auftragswert bzw. Vergabepreis aus (weniger als 20%). Hingegen ist gleichzeitig zu erkennen, dass dieser Anteil bei sinkenden Auftragswerten immer grösser wird. So machen die volkswirtschaftlichen Kosten bereits bei der Mehrheit der zu einem Preis von unter CHF 500'000 vergebenen Aufträge über 50% des Vergabepreises aus. Bei Auftragswerten unter dem derzeit geltenden Schwellenwert von CHF 248'950 (in Abbildung

11 als vertikale gepunktete Linie eingezeichnet) ist zu erkennen, dass der Anteil noch ausgeprägter ausfällt. Bei den meisten dieser Fälle machen die volkswirtschaftlichen Kosten deutlich mehr als die Hälfte des Vergabepreises aus. Mit anderen Worten sind insbesondere bei kleineren Auftragswerten die volkswirtschaftlichen Kosten des offenen und des selektiven Verfahrens im Verhältnis zum Auftragswert (und wahrscheinlich auch im Verhältnis zur potenziellen Einsparung) überproportional hoch.

Im hier betrachteten Bereich der Planeraufträge wurde die Vermutung geäußert, dass es vor allem bei kleinen Aufträgen aus volkswirtschaftlicher Sicht falsch und unverhältnismässig wäre, diese im offenen Verfahren (oder auch im selektiven Verfahren) zu vergeben. Dies, weil (zu) viele Anbieter einen zeitlichen und finanziellen Aufwand für die Offerterstellung zu erbringen hätten und auch bei den Behörden durch die höhere Anzahl an zu evaluierenden Angeboten (zu) hohe Kosten entstehen würden. Abbildung 11 bestätigt nun diese Vermutung. Vor allem bei relativ kleinen Auftragswerten entstehen teilweise volkswirtschaftliche Kosten, die sogar höher als der Vergabepreis selbst sind. In derartigen Fällen ist die Wahl des offenen Verfahrens zweifellos volkswirtschaftlich unverhältnismässig und damit zu vermeiden. Der anfänglich geäußerte Verdacht scheint sich somit angesichts der empirisch erhobenen Daten zu bewahrheiten.

Aufträge, deren (geschätzter) Auftragswert den gesetzlich festgelegten Schwellenwert überschreitet, sind wahlweise im offenen oder im selektiven Verfahren zu vergeben⁶⁶. Aufträge mit einem tieferen Auftragswert können somit im Prinzip immer im Einladungsverfahren oder im freihändigen Verfahren ausgeschrieben werden. Der Vergabebehörde ist es jedoch erlaubt, auch bei geringeren Auftragswerten ein höherstufiges Verfahren zu wählen als vom Gesetz für den konkreten Auftrag vorgeschrieben wird. Sie darf demzufolge freiwillig Aufträge öffentlich ausschreiben (d.h. im offenen oder im selektiven Verfahren vergeben), obwohl diese gemäss des im Gesetz definierten Schwellenwertes nicht öffentlich auszuschreiben wären. Diese Praxis wird geduldet, da die Meinung vertreten wird, dass bei der Wahl eines höherstufigen Verfahrens der Nutzen des intensiveren Wettbewerbs den dadurch entstehenden Verwaltungsaufwand oft überwiegt.⁶⁷ Diese Begründung vernachlässigt jedoch die Anbieterseite, auf der - wie in Abbildung 8 deutlich wurde - ebenfalls ein beachtlicher Aufwand anfällt, der in einer volkswirtschaftlichen Perspektive auch zu beachten ist. Die Begründung mag zwar in gewissen Fällen für die Vergabestelle betriebswirtschaftlich gerechtfertigt sein, aus volkswirtschaftlicher Sicht ist sie jedoch völlig unzureichend. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive wäre es nämlich sinnvoller, wenn bei kleineren Aufträgen nicht allzu viele Offerten einholt würden, da dabei nicht nur bei der öffentlichen Vergabestelle zusätzliche Kosten entstehen, sondern gerade auch bei den Anbietern ein beachtlicher (nicht entschädigter) Aufwand anfällt.⁶⁸

⁶⁶ Die VoeB lässt gewisse Ausnahmen zu, die jedoch restriktiv auszulegen sind.

⁶⁷ Diese Argumentation wird z.B. bei Gauch et. al. (1999), S. 4, Beilage 3 oder bei Kuonen (2005), S. 86, verwendet.

⁶⁸ Ähnlich argumentiert auch Kuonen (2005), S. 76, aus der Sicht der Anbieter.

Abbildung 11 verdeutlicht einmal mehr die bereits in den vorangehenden Abbildungen erkennbare Tatsache, dass die im BoeB festgelegten Schwellenwerte offensichtlich nicht in allen Fällen vollständig ausgenutzt wurden. Einige Aufträge wurden im offenen oder im selektiven Verfahren vergeben, obwohl ihr Vergabepreis deutlich unter dem im Gesetz festgelegten Schwellenwert liegt. Vier Gründe könnten dafür verantwortlich sein: Erstens, dass sich die öffentliche Vergabestelle freiwillig und bewusst aufgrund der oben erwähnten Begründung für ein höherstufiges Verfahren entschieden hat. Zweitens, dass bei der Vergabestelle eine Unsicherheit bezüglich der Festlegung des Auftragswertes bestand, der als Grundlage für die Wahl des Verfahrens dient⁶⁹. Drittens, dass die Planerleistung Teil einer grösseren Ausschreibung war und der gesamte Auftragswert den Schwellenwert daher überschritten hatte, und viertens, dass die Vergabe aufgrund eines kantonalen Gesetzes durchgeführt wurde, dessen Schwellenwerte tiefer als diejenigen des BoeB liegen.

6.4 Besonderheiten des Wettbewerbs bei der öffentlichen Ausschreibung von Planerleistungen

Die in Abschnitt 6.2 festgehaltene Tatsache, dass die in Konkurrenz stehenden Planer offensichtlich darum kämpfen, mit dem potenziellen Auftraggeber ins Geschäft zu kommen, wird im Prinzip als ein Vorteil bzw. Nutzen des Wettbewerbs gesehen, denn in der Regel bemühen sich die Anbieter in einer solchen Situation, ein Angebot mit einem möglichst guten Preis-Leistungs-Verhältnis zu unterbreiten (vgl. dazu auch Kapitel 3 und insbesondere Abschnitt 3.1.2). Dem Auftraggeber (bzw. der öffentlichen Vergabebehörde) ergibt sich dadurch die Möglichkeit, aus mehreren Angeboten das wirtschaftlich günstigste respektive dasjenige mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis auszuwählen. Im Allgemeinen besteht jedoch bei Ausschreibungen - und in besonders ausgeprägtem Masse bei Planerleistungen - das Problem, dass bei der öffentlichen Vergabestelle in der Regel eine Unsicherheit bezüglich der Qualität der angebotenen Leistungen besteht. Während sich der Preis der angebotenen Planerleistung anhand der Offerte zweifelsfrei ermitteln lässt, ist die Qualität beziehungsweise der Wert der Planerleistung kaum im voraus anhand einer Offerte genau bestimmbar, sondern zeigt sich in der Regel erst nach Ausführung des Projekts. Die Planerleistung kann dann aber eine gewaltige Hebelwirkung entfalten, indem sie die Ausführung, den Betrieb, die Erhaltung und die Kosten des Bauwerks oder der Anlage entscheidend beeinflusst.

Verheerend wäre es aus volkswirtschaftlicher Sicht insbesondere dann, wenn trotz des verhältnismässig hohen Aufwands auf der Planerseite der Preis dennoch in der Regel das ausschlaggebende Kriterium für die öffentlichen Vergabestellen wäre und nicht das Preis-Leistungs-Verhältnis. Es ist zu vermuten, dass vor allem bei weniger professionellen Auftraggebern der Preiswettbewerb oft im Vordergrund stehen wird, da es diesen umso schwerer fallen dürfte, die Qualität der angebotenen Planerleistungen kompetent abzuschätzen. Dadurch

⁶⁹ Die Vielzahl an Rechtsgrundlagen schafft - insbesondere bei Vergaben auf kantonaler oder Gemeindeebene - gemäss Aussagen von verschiedenen Behörden regelmässig eine gewisse Unsicherheit in Bezug auf die für die einzelnen Verfahren geltenden Schwellenwerte.

werden aber ganz besonders bei Planerleistungen im Nachhinein nicht selten insgesamt höhere Kosten für den öffentlichen Bauherrn entstehen. Um die Bedeutung des Preises bei der Vergabe von Planerleistungen zu untersuchen, wird in Abbildung 12 die Spannweite der eingereichten Offertpreise (höchstes minus tiefstes Angebot) in Schweizer Franken dargestellt sowie der tatsächliche Vergabepreis innerhalb dieser Spannweite angegeben.⁷⁰

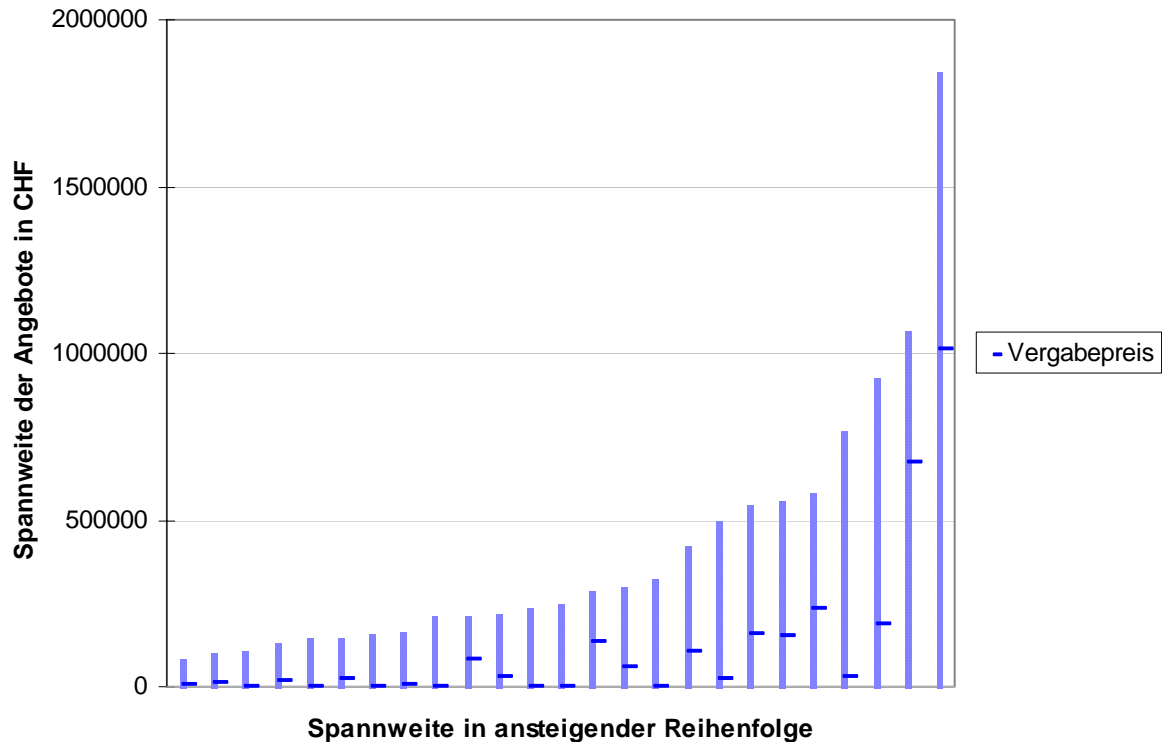


Abbildung 12: Spannweite der Offertpreise und Vergabepreis

Es zeigt sich, dass bei den 25 untersuchten Fällen im offenen Verfahren bei lediglich 7 Fällen der Vergabepreis mit dem niedrigsten Angebot übereinstimmt. Offensichtlich war bei den übrigen 18 Ausschreibungen nicht ausschliesslich der Preis für den Vergabeentscheid verantwortlich. Abbildung 12 enthüllt jedoch bei genauerer Analyse, dass der Vergabepreis in den meisten Fällen im unteren Bereich der Spannweite der eingereichten Offertpreise liegt. Es lässt sich nämlich zeigen, dass nur gerade bei 2 der insgesamt 25 Fälle der Vergabepreis in der oberen Hälfte der Spannweite liegt, während sich der Vergabepreis der restlichen 23 Fälle in der unteren Hälfte befindet. Bei 17 dieser 23 Fälle liegt der Vergabepreis sogar im untersten Viertel des Bereichs der angebotenen Offertpreise. Der Preis scheint in aller Regel nicht das alleinige Vergabekriterium für öffentliche Bauherren darzustellen, denn nur in 7 von 25 Fällen wurde das tiefste aller Angebote gewählt. Die Tatsache, dass aber in 17 Fällen ein Angebot aus dem untersten Viertel der Spannweite gewählt wurde, deutet dennoch stark darauf

⁷⁰ Aus Datenschutzgründen wird nur die Spannweite der eingereichten Offertpreise sowie die Lage des Vergabepreises innerhalb dieser Spannweite angegeben, nicht aber die absolute Höhe der Angebots- und Vergabepreise. Die Daten sind bei den Autoren vorhanden, werden aber hier nicht dargestellt, um die zugesagte Diskretion der Angaben zu wahren.

hin, dass dem Preis bei der Vergabeentscheidung eine grosse Bedeutung beigemessen wird. Vor allem bei kleineren Auftragswerten ist der Vergabepreis auffallend häufig im unteren Bereich der Spannweite zu finden. Herdzina (1999, S. 27) sieht den Wettbewerb als eine Voraussetzung dafür, dass bessere Offerten eingereicht werden und sich auch durchsetzen. Abbildung 12 zeigt in der Tat, dass die Konkurrenten unter dem Wettbewerbsdruck des offenen Verfahrens eine beachtliche Spannweite an Offertpreisen einreichen, die sich zweifellos teilweise stark im Preis-Leistungs-Verhältnis unterscheiden. Die Feststellung, dass jedoch der Vergabepreis in der grossen Mehrzahl der betrachteten Fälle im untersten Bereich dieser Spannweite liegt, lässt daran zweifeln, ob sich in der Praxis wirklich immer die besten Angebote durchsetzen und dem Preis im Verhältnis zur Qualität nicht doch oftmals grössere Bedeutung beigemessen wird.

Die Koordinationsfunktion wurde in Abschnitt 3.1.3 als weiterer Nutzen des Wettbewerbs beschrieben, weil die Anbieter mangels einer Garantie, dass sie ihre Erzeugnisse auch verkaufen können, in ihrem eigenen Interesse nur genau die Menge produzieren werden, die sie auch gewinnbringend auf dem Markt absetzen können. Das Problem der Planer besteht nun aber darin, dass jeder einzelne von ihnen bereits zum Zwecke der Ausarbeitung und Einreichung einer Offerte einen Teil seines "Erzeugnisses" herstellen muss, obwohl dieses - ausser bei demjenigen Planer, der den Zuschlag erhält - nicht "gewinnbringend auf dem Markt abgesetzt" werden kann, sondern gewissermassen verloren ist und auch nicht entschädigt wird. Dass die Planer zur "Produktion" dieser ersten Planerleistung bei der Offerterstellung einen nicht unerheblichen Aufwand auf sich nehmen müssen, wurde anhand von Abbildung 8 ersichtlich.

Die Allokationsfunktion wurde in Abschnitt 3.1.4 ebenfalls als Nutzen des Wettbewerbs aufgeführt, da der Wettbewerb in der Regel die Produktionsfaktoren zu den produktivsten Einsatzmöglichkeiten lenkt, so dass ein effizienter Zustand mit einer optimalen Ressourcenallokation erreicht wird. In Anbetracht des in Abbildung 8 dargestellten Aufwands und der Tatsache, dass für alle bis auf einen Planer der für die Offertausarbeitung aufgebrauchte zeitliche und finanzielle Aufwand verloren ist, scheint es indes fraglich, ob der Wettbewerb im Falle des offenen Ausschreibungsverfahrens tatsächlich immer die optimale Ressourcenallokation gewährleistet und die Produktionsfaktoren zu den produktivsten Einsatzmöglichkeiten lenkt. Dies umso mehr im Lichte einiger Aussagen von Ingenieuren, dass die Ausarbeitung von Offerten - obschon unerlässlich, um neue Aufträge zu bekommen - nicht nur kostenintensiv sei, sondern auch viel Zeit in Anspruch nehme, was häufig besonders auf Kosten der Aus- und Weiterbildung von jüngeren Mitarbeiter gehe. Dadurch könnte es mittel- bis längerfristig zu einem Know-how-Verlust sowie zu einer Qualitätsabnahme bei den Planerleistungen kommen und auch Nachwuchsprobleme mit sich bringen. Zudem empfinden einige Planer den Konkurrenzkampf oftmals als reinen Preiskampf zwischen den Anbietern.

6.5 Die Bedeutung der Anzahl an Wettbewerbsteilnehmern

In den vorangehenden Abschnitten wurde deutlich, dass die volkswirtschaftlichen Kosten unter anderem von der Anzahl an Wettbewerbern bzw. von der Anzahl an eingereichten Offerten abhängen. Zum einen fällt bei der Vergabestelle während des Vergleichs und der Evaluation ein mit der Anzahl eingereichter Offerten ansteigender zeitlicher wie auch finanzieller Aufwand an, während auf der Anbieterseite die volkswirtschaftlichen Kosten sogar proportional mit der Anzahl an Wettbewerbern ansteigen, da jeder Planer (oder jede Planergemeinschaft) unabhängig von den anderen Anbietern einen Aufwand zur Ausarbeitung und Einreichung einer Offerte auf sich nimmt. Im Folgenden soll untersucht werden, wie stark der empirische Zusammenhang zwischen den volkswirtschaftlichen Kosten und der Anzahl an Wettbewerbsteilnehmern tatsächlich ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die volkswirtschaftlichen Kosten nicht alleine von der Anzahl an Wettbewerbsteilnehmern abhängen, sondern ebenso - wie oben gezeigt wurde - von der Grösse des Projekts. Es liegt auf der Hand, dass die öffentliche Ausschreibung eines grösseren (und damit in der Regel auch komplexeren) Projekts sowohl der Vergabestelle als auch den beteiligten Planern einen höheren Aufwand und damit höhere volkswirtschaftliche Kosten verursacht. Die volkswirtschaftlichen Kosten des offenen Verfahrens müssen daher zuerst mit dem Vergabepreis standardisiert werden, um den Einfluss des Projektumfangs zu eliminieren, bevor sie in Abbildung 13 der Anzahl an Wettbewerbsteilnehmern gegenübergestellt und verglichen werden können.

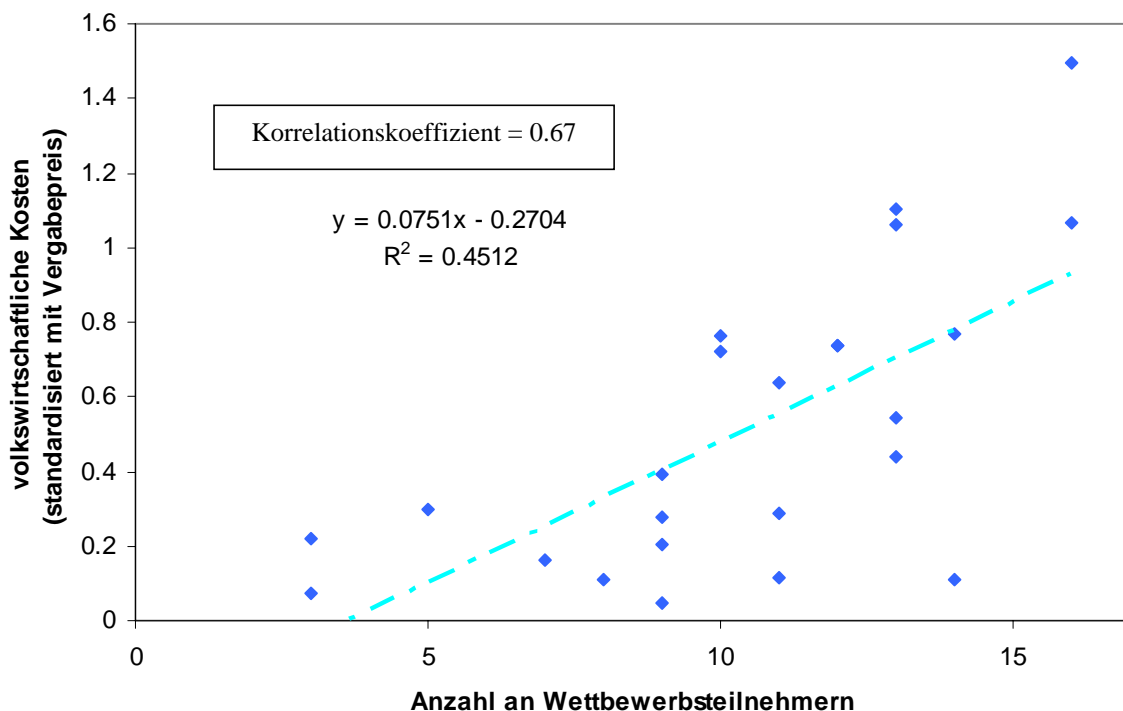


Abbildung 13: Zusammenhang zwischen Anzahl an Wettbewerbsteilnehmern und volkswirtschaftlichen Kosten

Es zeigt sich, dass die volkswirtschaftlichen Kosten in der Tat stark positiv mit der Anzahl an Wettbewerbsteilnehmern korreliert sind. Dies wird durch die gestrichelte Gerade in Abbildung 13 verdeutlicht, die einen unverkennbaren Anstieg der volkswirtschaftlichen Kosten bei zunehmender Anzahl an Wettbewerbern wiedergibt. Folglich kann festgehalten werden, dass ceteris paribus die volkswirtschaftlichen Kosten umso höher ausfallen, je mehr Anbieter am Wettbewerb teilnehmen. Beim offenen Verfahren, bei dem prinzipiell jeder interessierte Anbieter zur Offerteinreichung berechtigt ist, konnte denn auch bereits in Abbildung 9 gezeigt werden, dass die volkswirtschaftlichen Kosten eine beachtliche Höhe erreichen. Es ist somit zu vermuten, dass bei Verfahren, wo die Anzahl an Anbietern tiefer ist bzw. beschränkt wird, im Normalfall signifikant tiefere volkswirtschaftliche Kosten entstehen.

Kuonen (2005) stellte jedoch die Frage in den Raum, ob denn bei einem offenen Verfahren tatsächlich in der Regel eine deutlich höhere Anzahl an Offerten eingeht als beim Einladungsverfahren. Diese Frage lässt sich mit Abbildung 14 beantworten, in der die relative Häufigkeit der Anzahl an Wettbewerbsteilnehmern beim offenen und beim Einladungsverfahren graphisch dargestellt ist.

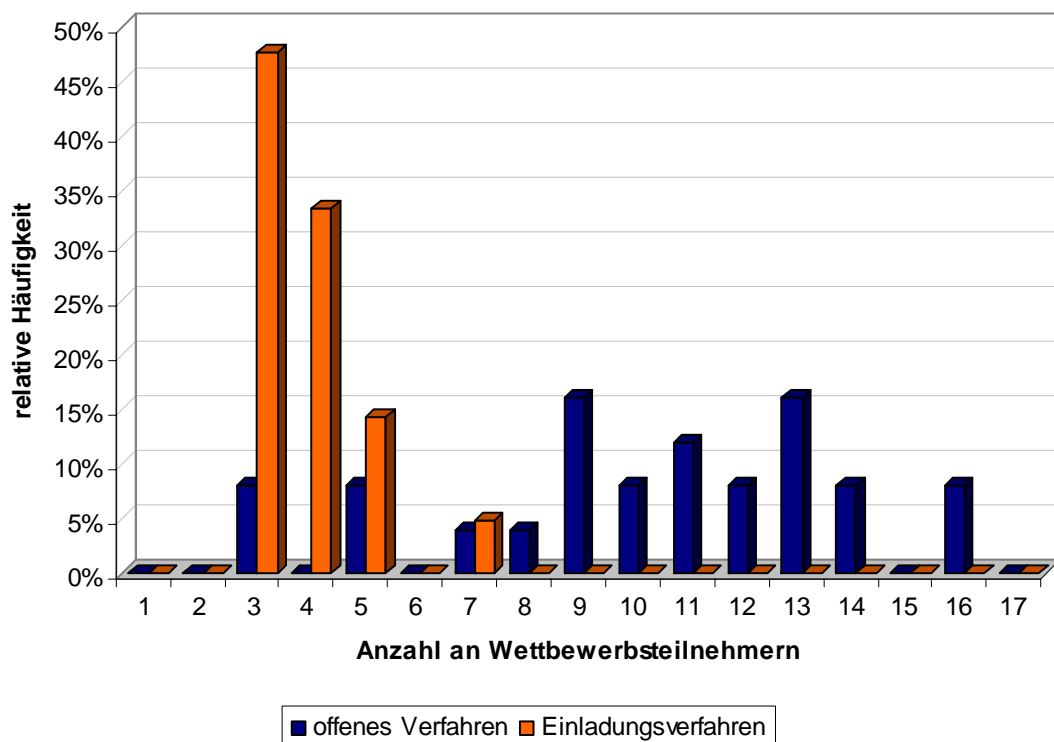


Abbildung 14: Anzahl an Wettbewerbsteilnehmern beim offenen und beim Einladungsverfahren

Basierend auf den im Rahmen dieser Studie betrachteten 25 im offenen und 21 im Einladungsverfahren ausgeschriebenen Fällen kann festgehalten werden, dass beim offenen Verfahren in der Tat signifikant mehr Offerten eingereicht werden bzw. sich mehr Wettbewerber an der Ausschreibung beteiligen. Während beim Einladungsverfahren am häufigsten 3 und

mit abnehmender Häufigkeit 4 oder 5 sowie in einem einzigen Fall 7 Wettbewerbsteilnehmer an der Ausschreibung beteiligt waren (bzw. eingeladen wurden), waren beim offenen Verfahren in über der Hälfte der betrachteten Fälle mehr als 10 Anbieter beteiligt, von denen jeder einzelne einen - wie Abbildung 7 zeigte - nicht unerheblichen Aufwand auf sich nahm, um am Wettbewerbsverfahren teilzunehmen. Die Tatsache, dass bei 2 der im offenen Verfahren ausgeschriebenen Projekte nur gerade 3 Anbieter eine Offerte eingereicht haben, ist gemäss Aussagen der Vergabebehörden darauf zurückzuführen, dass es für gewisse relativ spezielle Projekte ganz einfach nicht mehr geeignete Anbieter auf dem Markt gibt.

Aufgrund der bisherigen Erkenntnisse ist bereits zu vermuten, dass das offene Verfahren aufgrund der höheren Anzahl an Wettbewerbsteilnehmern signifikant höhere volkswirtschaftliche Kosten verursacht als das Einladungsverfahren, bei dem in aller Regel deutlich weniger Anbieter beteiligt sind. Diese Vermutung wird im Abschnitt 6.8 wieder aufgegriffen und anhand der empirischen Daten überprüft werden. Es liegen jedoch weder empirische noch theoretische Hinweise vor, dass die Wettbewerbsintensität mit der Anzahl an Wettbewerbern zunimmt, denn wie bereits in Abschnitt 4.2 erläutert wurde, kann bereits bei einer sehr geringen Anzahl an Konkurrenten ein wirksamer und intensiver Wettbewerb entstehen. Möglicherweise werden sich die Anbieter im Wissen, dass nur wenige andere (ihnen möglicherweise sogar bekannte) Konkurrenten am Wettbewerbsverfahren teilnehmen, und dass die Wahrscheinlichkeit damit umso grösser ist, den Zuschlag zu bekommen, noch intensiver im Wettbewerb anstrengen. Der Nutzen des Wettbewerbs lässt sich somit durch eine starke Erhöhung der Anzahl an Wettbewerbsteilnehmern kaum erhöhen, wohl aber dessen volkswirtschaftlichen Kosten.

Bei der theoretischen Herleitung eines optimalen Schwellenwertes in Abbildung 5 wurde unterstellt, dass die volkswirtschaftliche Kostenfunktion einen konkaven Verlauf aufweist. Dies wurde damit begründet, dass bei steigender Projektgrösse zwar die volkswirtschaftlichen Kosten zunehmen, nicht aber die Anzahl an Wettbewerbsteilnehmern. Diese hängt zwar - wie soeben gezeigt - von der Wahl des Verfahrens ab, ist jedoch nicht (positiv) mit dem Auftragswert korreliert. Diese Annahme gilt es nun anhand der empirischen Daten ebenfalls zu überprüfen. Zu diesem Zweck wird in Abbildung 15 die Anzahl an Wettbewerbsteilnehmern dem Vergabepreis gegenübergestellt.

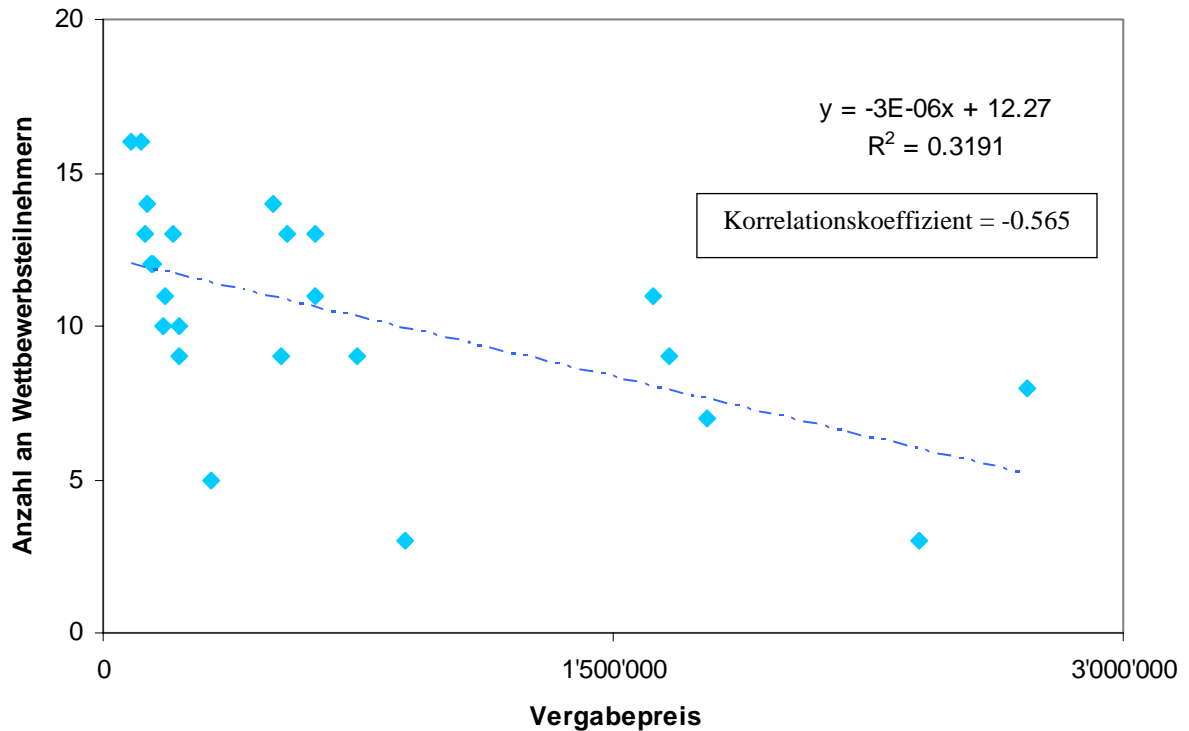


Abbildung 15: Zusammenhang zwischen Anzahl an Wettbewerbsteilnehmern und Vergabepreis

Es zeigt sich eine deutlich negative Korrelation zwischen dem Vergabepreis und der Anzahl an Wettbewerbsteilnehmern. Mit anderen Worten nimmt die Anzahl der Wettbewerber mit steigender Auftragsgrösse ab, wie dies bereits im theoretischen Teil der Studie vermutet wurde. Dieser empirische Befund stützt somit den vermuteten konkav ansteigenden Verlauf der volkswirtschaftlichen Kostenfunktion. Zudem wird die Vermutung dadurch erhärtet, dass sich in Abschnitt 6.3 eine konkave Regressionsfunktion in der Tat als am geeignetsten erwies, um die empirisch erhobenen volkswirtschaftlichen Kosten funktional darzustellen.

6.6 Ermittlung eines optimalen Schwellenwertes

Die bisherigen Auswertungen haben gezeigt, dass beim offenen (wie auch beim selektiven) Verfahren aus volkswirtschaftlicher Sicht ein beachtlicher Aufwand sowohl für die Vergabestelle als auch für alle an der Ausschreibung beteiligten Planer entsteht, wobei die volkswirtschaftlichen Kosten unmittelbar mit der Anzahl an Wettbewerbsteilnehmern ansteigen. Dass beim Wettbewerb Kosten entstehen ist unbestritten und muss bis zu einem gewissen Ausmass auch in Kauf genommen werden, da der Wettbewerb in der Regel auch einen Nutzen erzeugt. Der Wettbewerb hat allerdings keinen Selbstzweck, sondern es steht das Preis-Leistungs-Verhältnis im Vordergrund. In Abbildung 11 wurde veranschaulicht, dass sich vor allem bei kleineren Auftragswerten der insgesamt entstehende Aufwand der Behörden und aller Planer als überproportional hoch erweist im Verhältnis zum eigentlichen Vergabepreis. In diesen

Fällen ist es sehr wahrscheinlich, dass die Kosten des Wettbewerbs dessen Nutzen übersteigen und somit ein redundanter Wettbewerb vorliegt, den es aus volkswirtschaftlicher Sicht strikt zu vermeiden gilt (vgl. Abschnitt 3.3). Auch aus der Praxis wurde daher die Forderung laut, dass die Schwellenwerte so festzusetzen seien, dass eine vernünftige Relation zwischen den volkswirtschaftlichen Kosten und dem Nutzen des Wettbewerbs gewährleistet wird. Der Schwellenwert sollte dabei optimalerweise so hoch angesetzt werden, dass kein redundanter Wettbewerb entsteht. Vielmehr sollte ein positiver Netto-Nutzen aus dem Wettbewerb resultieren. Mit anderen Werten sollte der Schwellenwert so festgelegt werden, dass der Nutzen des Wettbewerbs im Normalfall dessen Kosten übersteigt, sofern der Auftragswert über dem Schwellenwert liegt.

Im Folgenden wird ein Versuch unternommen, basierend auf den verfügbaren empirisch erhobenen volkswirtschaftlichen Kosten graphisch einen optimalen Schwellenwert herzuleiten wie dies bereits in Abbildung 5 auf theoretische Weise aufgezeigt wurde. Als (monetäre)⁷¹ *volkswirtschaftliche Kosten des Wettbewerbs* werden die beim öffentlichen Bauherr sowie die bei sämtlichen beteiligten Planern angefallenen Kosten während des gesamten Ausschreibungsprozesses verstanden. Die volkswirtschaftlichen Kosten lassen sich tatsächlich - wie bereits in Abbildung 5 vermutet wurde - gut durch eine konkave Funktion beschreiben.⁷² Die Annahme der Konkavität der volkswirtschaftlichen Kostenfunktion wird sowohl durch die Regressionsfunktion in Abbildung 9 als auch durch die Ausführungen im vorangehenden Abschnitt über die Anzahl an Wettbewerbsteilnehmern gestützt.

Der (monetäre)⁷¹ *Nutzen des Wettbewerbs* wird - da er für die konkret betrachteten Fälle weder direkt messbar noch beobachtbar ist - als die mögliche totale Kostenersparnis für die Behörden aufgefasst. Wie bereits bei der theoretischen Herleitung des optimalen Schwellenwertes (vgl. Abschnitt 4.4) festgehalten wurde, weisen Planerleistungen die Besonderheit auf, dass bei ihnen der Nutzen des Wettbewerbs nicht primär in der Einsparung am Honorar zu sehen ist. Die Vergabebehörde erzielt zwar zweifellos einen unmittelbaren (anfänglichen) monetären Nutzen in Form einer Kostenersparnis, da davon auszugehen ist, dass in der Regel der Preis dank des Wettbewerbs unabhängig vom Auftragswert einen gewissen Prozentsatz unter demjenigen ohne Wettbewerb liegt. Der eigentliche Nutzen einer Planerleistung entsteht jedoch erst im Laufe der Zeit, wenn das geplante Projekt bereits ausgeführt ist und betrieben wird bzw. unterhalten werden muss. Insbesondere bei stark gedrückten Honoraren – und somit vermeintlich hohem Nutzen des Wettbewerbs – können der Vergabebehörde jedoch aufgrund der nicht mehr optimalen Erbringung der Planerleistung über die Zeit hinweg nicht unerhebliche (Zusatz-)Kosten entstehen, die einen Teil der anfänglichen Kostenersparnis

⁷¹ Zur Herleitung eines optimalen Schwellenwertes können hier nur der *monetäre* Nutzen und die *monetären* Kosten des Wettbewerbs herangezogen werden. Beim Vergleich der Kosten und des Nutzens des Wettbewerbs im Theorieteil wurden zahlreiche Komponenten erwähnt, die zweifellos wichtig sind, deren Wert sich aber nur schwer oder überhaupt nicht in einem Frankenbetrag ausdrücken lässt. Obschon die volkswirtschaftlichen Kosten bei der öffentlichen Ausschreibung empirisch erhoben wurden, sind dennoch gewisse nicht unmittelbar in monetärer Form anfallende Kostenkomponenten nicht darin enthalten. Dabei ist beispielsweise an den Zeitfaktor zu denken, denn zeitliche Verzögerungen des geplanten Projektes (z.B. wegen (Beschwerde-)Fristen etc.) dürften beim offenen Ausschreibungsverfahren im Unterschied zu einer freihändigen Vergabe nicht unwesentlich sein und könnten ebenfalls gewisse Kosten verursachen.

⁷² Die volkswirtschaftliche Kostenfunktion in Abbildung 16 entspricht der basierend auf den empirisch erhobenen Daten geschätzten Regressionsfunktion in Abbildung 9.

wieder zunichte machen.⁷³ Da anzunehmen ist, dass der unter dem Strich resultierende Nutzen mit dem Auftragswert (und daher mit der Grösse und der Komplexität des Projekts) ansteigt, wird dieser als ansteigende (lineare) Funktion des Auftragswertes (bzw. Vergabepreises) durch den Ursprung dargestellt. Je höher der unterstellte Nutzen (in Prozent des Vergabepreises) ist, umso steiler wird selbstverständlich die Nutzenfunktion.

In Abschnitt 4.1.4 wurde basierend auf spieltheoretischen Überlegungen dargelegt, dass ein Anbieter selbst beim freihändigen Verfahren (d.h. ohne direkte Konkurrenz) in der Regel kaum einen im Vergleich zu einer Wettbewerbssituation deutlich höheren (Monopol-)Preis anbietet, da er ansonsten Gefahr läuft, dass die Vergabestelle bei künftigen Vergaben einen seiner Konkurrenten bevorzugt und er dann überhaupt keinen Gewinn mehr erzielt. Dieses Verhalten sagt auch das Konzept des in Abschnitt 4.2 erläuterten potenziellen Wettbewerbs voraus. Die Offertpreise, welche in einer Situation ohne direkten Wettbewerb angeboten würden, lassen sich somit approximativ durch die beim offenen Verfahren angebotenen Preise ausdrücken, denn die alleinigen Anbieter sind – obschon sie nicht unter direktem Konkurrenzdruck stehen – gleichwohl dem potenziellen Wettbewerb ausgesetzt. Die empirisch erhobene Spannweite der Angebotspreise (vgl. Abbildung 12) lässt sich somit approximativ als gleichverteiltes kontinuierliches Intervall an potenziellen Offertpreisen interpretieren, aus dem der von der Vergabestelle zu bezahlende Preis bei einer zufälligen Auswahl eines alleinigen Anbieters bestimmt würde. Basierend auf dieser Überlegung lässt sich zeigen, dass der Erwartungswert der (anfänglichen) Kostenersparnis für die Behörde bei den betrachteten Fällen im Durchschnitt bei 26.58% des Vergabepreises liegt. Insbesondere bei relativ tiefen Angeboten können jedoch oftmals im Nachhinein, d.h. während der tatsächlichen Nutzungs- und Betriebsdauer des aufgrund der Planerleistung erstellten Projekts, nicht unwesentliche (Zusatz-) Kosten entstehen, welche die Kostenersparnis bei der Vergabe wieder verringern. Der unter dem Strich effektiv resultierende monetäre Nutzen (ausgedrückt in Prozent des Vergabepreises) wird daher sicherlich unterhalb von 26.58% liegen.

Da die genaue Höhe des Nutzens nicht exakt bezifferbar ist, werden in der folgenden Abbildung 16 zur Herleitung eines optimalen Schwellenwertes drei mögliche Nutzenniveaus im Sinne von Szenarien dargestellt. Das eingezeichnete Nutzenniveau von 26.58% stellt aufgrund obiger Argumentation den unmittelbaren monetären Nutzen bei der Vergabe und damit einen absoluten Höchstwert dar. Da die bei der Vergabe realisierte Einsparung durch die später entstehenden (Zusatz-)Kosten wieder deutlich geschmälert werden kann, wird der *tatsächliche monetäre Nutzen* in aller Regel deutlich unter 26.58% des Vergabepreises liegen. Die anderen beiden Nutzenniveaus von 20% und 10% dürften somit eher der Realität entsprechen.

⁷³ Abbildung 12 belegt, dass in den allermeisten der betrachteten Fälle der Vergabepreis im unteren bzw. untersten Bereich der Spannweite aller Angebote liegt. Der angebotene Preis bzw. das dem Planer zu bezahlende Honorar scheint für die Vergabebehörden in vielen Fällen eine bedeutende Rolle bei der Vergabe zu spielen. Dadurch realisiert die Behörde zwar eine unmittelbare anfängliche Kostenersparnis. Bei günstig angebotenen (und eventuell auch so ausgeführten) Planerleistungen dürfte indes die Wahrscheinlichkeit für später anfallende (Zusatz-)Kosten besonders hoch sein, so dass die anfängliche Kostenersparnis – und damit der (monetäre) Wettbewerbsnutzen – zumindest teilweise wieder erodiert.

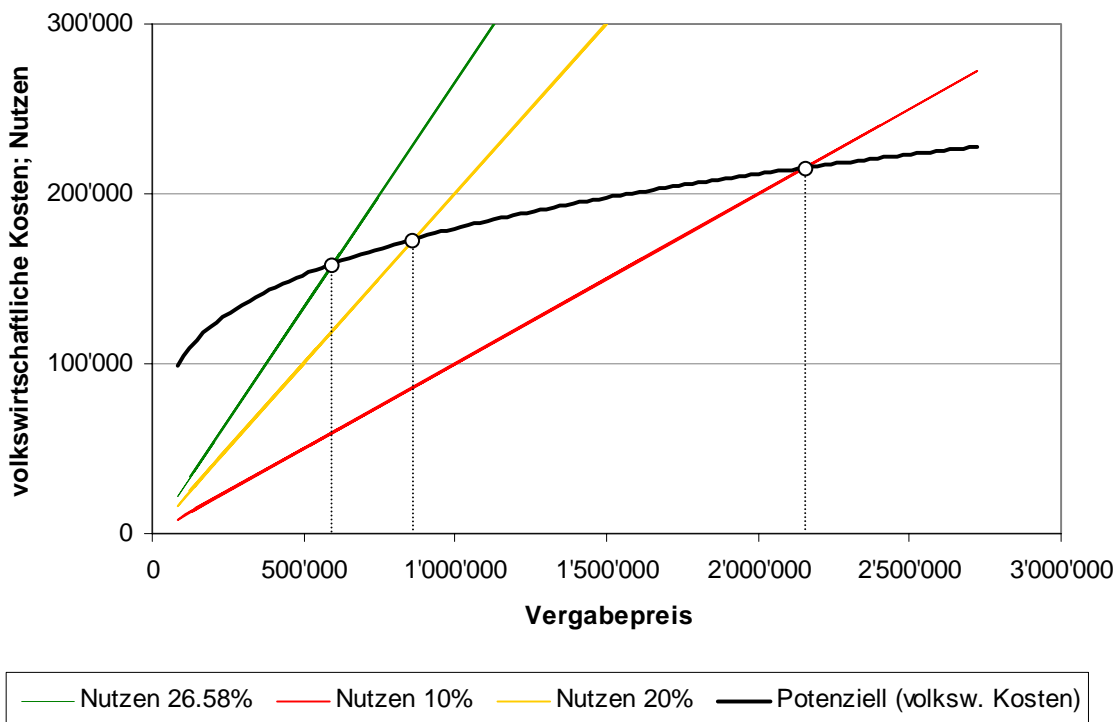


Abbildung 16: Der optimale Schwellenwert beim offenen Verfahren

Es ergibt sich jeweils ein Schnittpunkt zwischen der schwarzen konkaven volkswirtschaftlichen Kostenfunktion und den einzelnen linearen Nutzenfunktionen, welche unterschiedliche Nutzenniveaus darstellen. Wie in der Abbildung zu erkennen ist, ist jeweils rechts vom Schnittpunkt der Nutzen des Wettbewerbs strikt grösser als dessen Kosten. Links vom Schnittpunkt übertreffen hingegen die Kosten stets den Nutzen, so dass in diesem Bereich ein redundanter Wettbewerb entstehen würde. Der Schnittpunkt zwischen der Kosten- und der Nutzenfunktion stellt gleichzeitig den optimalen Schwellenwert dar, denn bei allen gemäss diesem Schwellenwert vergebenen Aufträgen ist ein positiver Netto-Nutzen zu erwarten. Anhand der graphischen Herleitung wird deutlich, dass der optimale Schwellenwert stark vom unterstellten (monetären) Nutzen des Wettbewerbs abhängt. Je höher der Nutzen ist, umso tiefer liegt der optimale Schwellenwert. Im konkreten Beispiel in Abbildung 16 würde der optimale Schwellenwert bei einem angenommenen Nutzen von 26.58% des Vergabepreises rund CHF 600'000 betragen, bei einem Nutzen von 20% zirka CHF 870'000 und bei einem Nutzen von lediglich 10% knapp CHF 2.155 Mio.⁷⁴ Es lässt sich zeigen, dass ein monetärer Nutzen von rund 52% notwendig wäre, um zusammen mit der empirisch gestützten volkswirtschaftlichen Kostenfunktion den aktuellen Schwellenwert von CHF 248'950 als optimalen Schwellenwert herzuleiten. Ob der Wettbewerb jedoch in der Realität gegenüber einer Situation ohne Wettbewerb bei jeder Vergabe einen monetären Nutzen von rund 52% zu erzeugen

⁷⁴ Graf (2002) geht davon aus, dass sich bei einer volkswirtschaftlichen Betrachtung ein öffentliches Verfahren erst ab CHF 1 Mio. lohnt (zit. in Kuonen (2005), S. 73).

vermag, ist jedoch – nicht zuletzt aufgrund obiger Ausführungen – äusserst fraglich, selbst wenn nicht-monetäre Nutzenkomponenten irgendwie in monetären Grössen ausgedrückt und dazugerechnet würden. Zudem würde bei einer Einbeziehung aller sowohl monetärer als auch nicht-monetärer Kosten- und Nutzelemente zwar die Nutzenfunktion steiler werden (sinkender optimaler Schwellenwert), aber gleichzeitig auch die Kostenfunktion nach oben verschoben werden (steigender optimaler Schwellenwert). Diese entgegengesetzten Effekte des Einschlusses nicht-monetärer Komponenten auf die Höhe des optimalen Schwellenwertes würden sich wohl bis zu einem gewissen Grad gegenseitig wieder aufheben, so dass der optimale Schwellenwert dadurch nicht grundlegend verändert würde.

6.7 Grössenvorteile bei steigenden Auftragswerten

Im Theorieteil wurde die Vermutung geäussert, dass die Durchschnittskosten eines Auftrags möglicherweise mit zunehmendem Auftragswert sinken. Es wurde jedoch vermutet, dass dies nur bis zu einem bestimmten Auftragswert (x^*) zu beobachten wäre und die Durchschnittskosten bei Auftragswerten über x^* wieder zunehmen würden, da dann die verfügbaren Kapazitäten der Vergabestelle respektive der Ingenieure nicht mehr ausreichen würden und demzufolge erweitert werden müssten (vgl. Abschnitt 4.3 und insbesondere Abbildung 4). Die Durchschnittskosten beim offenen Verfahren lassen sich als totale (volkswirtschaftliche) Kosten einer Vergabe dividiert durch deren Auftragswert (bzw. deren Vergabepreis) darstellen. Falls Grössenvorteile vorhanden sind und der Auftragswert x^* überschritten wird, müsste ein U-förmiger Verlauf der Durchschnittskosten zu erkennen sein.

Der Zusammenhang zwischen dem Vergabepreis und dem Verhältnis der volkswirtschaftlichen Kosten zum Vergabepreis, welches sich als Durchschnittskosten interpretieren lässt, kann mit Hilfe einer polynomischen Funktion beschrieben werden, die analog zu einer linearen oder potenziellen Funktion so in die Punktwolke hineingelegt wird, dass sie diese bestmöglich erklären kann. In Abbildung 17 entsteht dadurch - wie im theoretischen Teil in Abbildung 4 abgebildet - ein U-förmiger Verlauf der Durchschnittskosten.

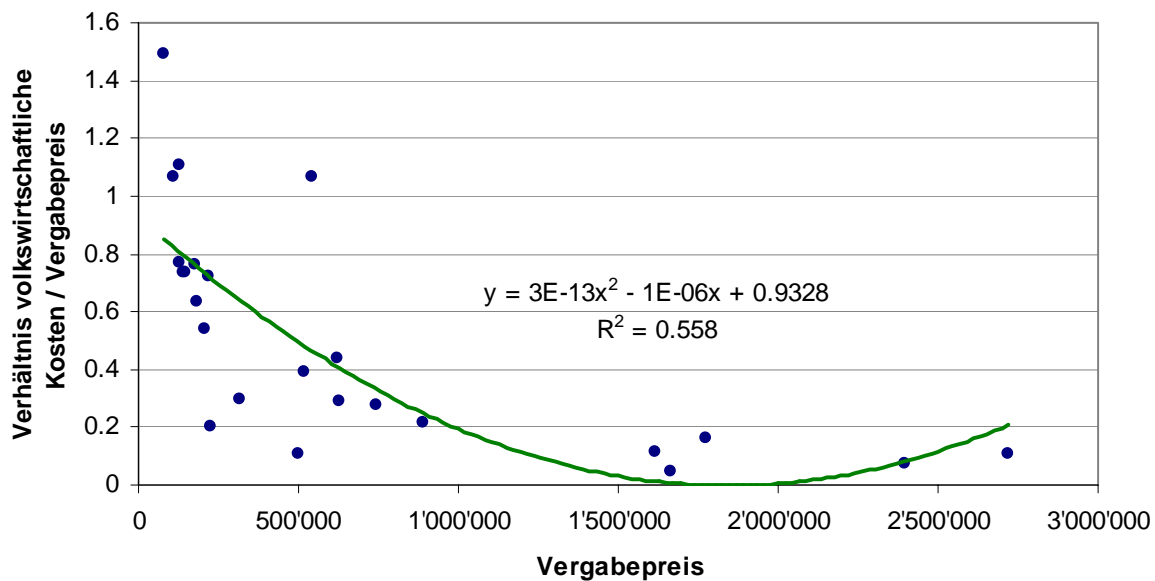


Abbildung 17: Grössenvorteile und volkswirtschaftliche Kosten (polynomisch)

Die Abbildung würde fallende Durchschnittskosten bis zu einem Auftragswert von zirka CHF 1.67 Mio. (x^*), aber zunehmende Durchschnittskosten über Auftragswerten von x^* vermuten lassen. Die Abbildung 17 ist jedoch vorsichtig zu interpretieren, da - wie anhand der Datenpunkte in der Abbildung ersichtlich ist - nur insgesamt 5 Fälle mit einem Vergabepreis von über CHF 1.5 Mio. vorliegen und die Schätzung einer Regressionsfunktion in diesem Bereich demzufolge äusserst ungenau ist. Der wahre Zusammenhang zwischen den Durchschnittskosten und dem Auftragswert könnte daher (insbesondere in der rechten Hälfte der Abbildung 17) auch eine ganz andere Form annehmen. Dies wird in Abbildung 18 deutlich, wo stattdessen eine potenzielle Funktion unterstellt wird, um die Datenpunkte zu beschreiben.

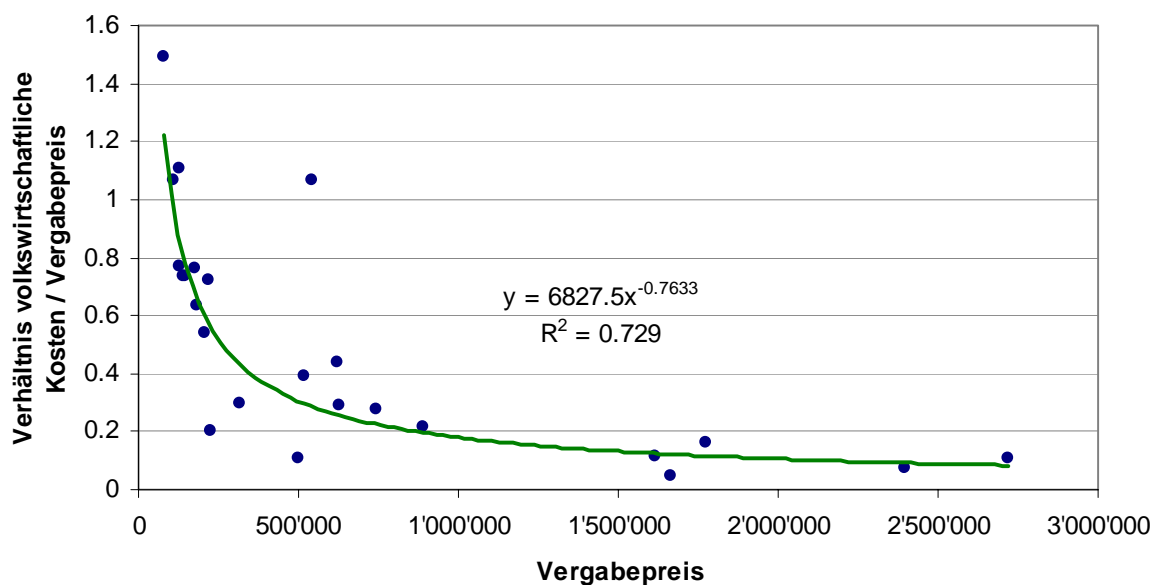


Abbildung 18: Grössenvorteile und volkswirtschaftliche Kosten (potenziell)

Der in Abbildung 17 ersichtliche U-förmige Verlauf der Durchschnittskosten, der einen Anstieg derselben ab einem Auftragswert von zirka CHF 1.67 Mio. (x^*) andeutet, ist in Abbildung 18 nicht mehr ersichtlich. Das R^2 zeigt zudem, dass mit einer potenziellen Funktion ein deutlich grösserer Anteil der totalen Varianz der Durchschnittskosten erklärt werden kann. Die beiden Abbildungen deuten somit darauf hin, dass zumindest bei Aufträgen bis zu einem Vergabepreis von etwa CHF 1.67 Mio. gesamtwirtschaftlich mit sinkenden Durchschnittskosten zu rechnen ist. Infolge der deutlich geringeren Datenmenge bei Aufträgen mit höheren Auftragswerten können in diesem Bereich basierend auf den verfügbaren Daten keine eindeutigen Schlüsse gezogen werden.

Steigende Durchschnittskosten ab einem bestimmten Auftragswert x^* wären dann zu vermuten, wenn die vorhandenen Kapazitäten der Vergabestellen und der Planer nicht mehr ausreichen und demzufolge zusätzliche Investitionen getätigt werden müssten (Computer, Geräte, Büroraum für weitere Mitarbeiter etc.). Im Verlaufe der Datenerhebung wurde jedoch in Gesprächen mit Behörden und Planern deutlich, dass wohl selten derartige Investitionen für einzelne Projekte getätigt werden, wenn die eigenen Produktionskapazitäten nicht ausreichen. Dies wohl nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass es sich bei Projekten im Bereich der Planerleistungen selten um Standardfälle handelt, so dass sich projektspezifische grössere Investitionen (vor allem für die Vergabestellen) kaum lohnen. Dies umso mehr als bei gewissen Vergabestellen solche Ausschreibungen wohl nicht in regelmässigen Abständen durchgeführt werden müssen. Aus diesem Grund scheinen öffentliche Bauherren bei besonders grossen oder komplizierten Projekten stattdessen eher externe Stellen zu beauftragen, um den ganzen Ausschreibungs- und Vergabeprozess an ihrer Stelle durchzuführen. Auch die Planer scheinen zur Ausarbeitung und Einreichung einzelner Offerten eher auf grosse einmalige Investitionen zu verzichten, sondern sich vielmehr in Ingenieurgemeinschaften zusammenschliessen und gemeinsam eine Offerte auszuarbeiten.

6.8 Ein Vergleich zwischen den verschiedenen Vergabeverfahren

Wie bereits dargelegt wurde, bestimmt grundsätzlich das angewandte Verfahren die Breite des Wettbewerbs. Dem Schwellenwert im öffentlichen Beschaffungswesen liegt das implizite Ziel zugrunde, dass im Allgemeinen der Wettbewerb umso offener (und damit gleichzeitig umso intensiver) sein soll, je grösser der Auftragswert ist. Aus diesem Grund wird das Einladungsverfahren (mit geringer Anzahl an Wettbewerbern) und das freihändige Verfahren (ohne direkten Wettbewerb) in der Regel nur unterhalb des Schwellenwertes als zulässig erachtet. Allerdings kann ein Verfahren selbst nicht a priori mehr Wettbewerb garantieren. Wie in Abschnitt 6.5 gezeigt wurde, ist es auch beim offenen Verfahren möglich, dass lediglich einige wenige Planer am Ausschreibungsverfahren teilnehmen. Bei zwei der betrachteten Fälle im offenen Verfahren gingen nur gerade 3 Offerten ein, was auch beim Einladungsverfahren das Minimum darstellte. Gerade bei gewissen ganz speziellen Projekten ist davon auszugehen, dass die Anzahl der Planer mit dem erforderlichen spezifischen Know-how naturgemäss so gering ist, dass auch ein offenes Verfahren keinen breiteren Wettbewerb zu erzeugen vermag.

Obwohl das offene wie auch das selektive Verfahren für sehr grosse Aufträge vorgesehen sind, offenbarte sich im Rahmen der Datenerhebung, dass auch viele kleine Aufträge mittels dieser beiden Verfahren vergeben werden. Bei der Auswertung zeigte sich zudem, dass die volkswirtschaftlichen Kosten insbesondere in jenen Fällen im Vergleich zum Auftragswert überproportional hoch sind. Es liegt daher im öffentlichen Interesse, dass die Vergabe von kleineren Aufträgen in einem Verfahren erfolgt, das zwar wenn möglich und volkswirtschaftlich vertretbar den Wettbewerb unter den Anbietern zulässt, aber dennoch mit geringeren als den beim offenen oder selektiven Verfahren entstehenden volkswirtschaftlichen Kosten durchführbar ist. In Fällen, in denen die volkswirtschaftlichen Kosten eines offenen (oder selektiven) Verfahrens überproportional hoch wären, sollte daher eine Vergabe in einem sowohl für die Vergabestelle als auch für die Planer effizienteren und kostengünstigeren Verfahren in Betracht gezogen werden.⁷⁵

In diesem Abschnitt werden der Vollständigkeit halber und im Sinne eines Vergleichs die beiden übrigen Verfahren - das Einladungsverfahren und das freihändige Verfahren - ebenfalls kurz besprochen. Auch wenn häufig irrtümlich angenommen wird, dass nur ein möglichst breiter Wettbewerb mit einer grossen Anzahl an Konkurrenten einen maximalen Wettbewerb garantiert, wurde in den Abschnitten 4.1.3 und 4.2 erläutert, dass ein wirksamer und nicht minder intensiver Wettbewerb ebenso unter wenigen Anbietern (Oligopol) oder sogar zwischen nur zwei Anbietern (Duopol) entstehen kann. Basierend auf dieser Erkenntnis lässt sich auch eine Vergabe im Einladungsverfahren rechtfertigen, das in der Regel die Einladung von mindestens drei geeigneten Wettbewerbern verlangt. Das Einladungsverfahren kann so ebenfalls - wie auch das offene oder das selektive Verfahren - einen wirksamen und intensiven Wettbewerb unter den (freilich anzahlmässig begrenzten) eingeladenen Wettbewerbern erzeugen. Der grosse Vorteil für die öffentlichen Bauherren wird aber darin gesehen, dass sie ihren Aufwand zur Evaluation der Offerten deutlich verringern können, weil bereits im vornherein als ungeeignet erscheinende Anbieter gar nicht erst eingeladen werden. Daher sind schliesslich weniger (teilweise ansonsten eventuell ohnehin mangelhafte) Offerten zu vergleichen und zu evaluieren. Dennoch kann der öffentliche Bauherr dank des Wettbewerbs mit für ihn vorteilhaften Offerten rechnen und diejenige mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis auswählen.

Der in Abbildung 19 dargestellte Verlauf der Regressionsfunktion zeigt, dass beim Einladungsverfahren der Aufwand der öffentlichen Vergabestellen für das gesamte Verfahren bis zum Vertragsabschluss in der Tat relativ gering ist.⁷⁶

⁷⁵ Kuonen (2005, S. 68) begründet die Zulässigkeit von "marktbeschränkenden" Verfahren wie dem Einladungsverfahren oder dem freihändigen Verfahren ausschliesslich mit der Verwaltungseffizienz, obwohl aus gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsüberlegungen auch die Effizienz und die Kosten der Anbieter zu berücksichtigen sind.

⁷⁶ Die Regressionsfunktion wurde basierend auf dem bei den öffentlichen Vergabestellen empirisch erhobenen Aufwand geschätzt. Die einzelnen Datenpunkte sind bei den Autoren vorhanden, werden aber aus Datenschutzgründen nicht dargestellt.

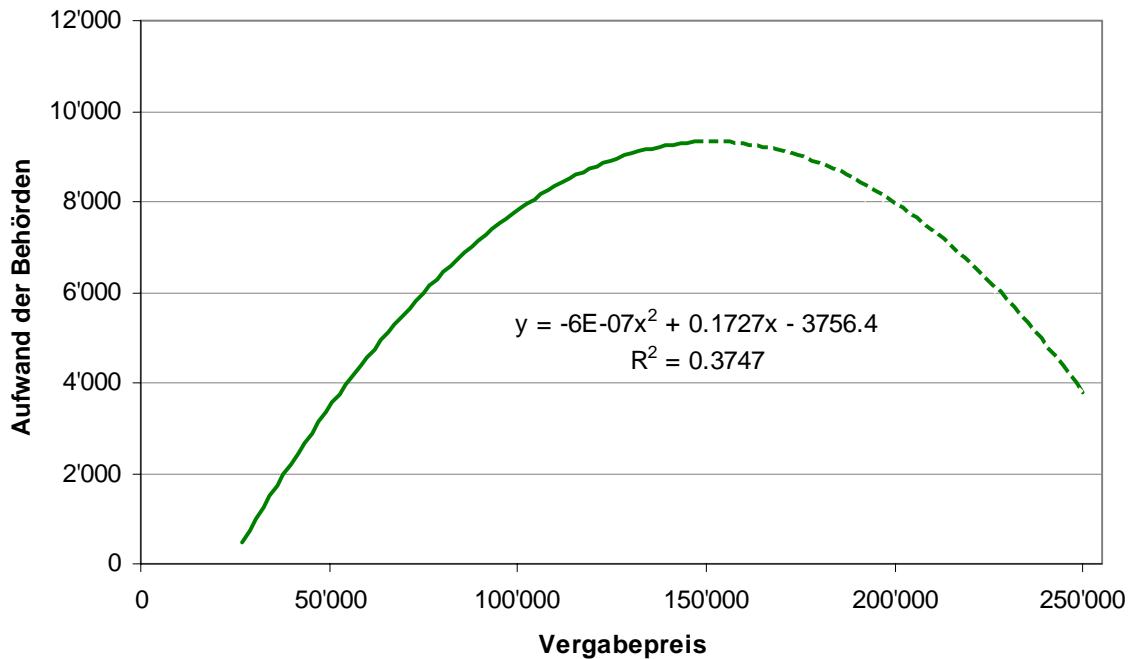


Abbildung 19: Aufwand der Behörden beim Einladungsverfahren

Interessant ist, dass bei den insgesamt 21 betrachteten Fällen im Einladungsverfahren nur gerade bei 3 Behörden ein Aufwand von über CHF 8'000 entstanden ist! Beim offenen und beim selektiven Verfahren zeigte sich hingegen in Abbildung 6, dass der Aufwand der Behörden für Ausschreibungen mit einem Vergabepreis in derselben Grössenordnung in vielen Fällen deutlich über CHF 10'000 liegt.⁷⁷ Die empirisch erhobenen Daten scheinen zu bestätigen, dass der Vergabestelle beim Einladungsverfahren offensichtlich deutlich tiefere Kosten entstehen als beim offenen oder beim selektiven Verfahren, ohne dabei jedoch auf den Wettbewerb (und den dadurch erzielten Nutzen!) verzichten zu müssen.

Im Unterschied zu Abbildung 6 wurde hier eine polynomische Regressionskurve zur Beschreibung des Zusammenhangs zwischen dem Aufwand der öffentlichen Vergabestelle und dem Vergabepreis verwendet, da diese mit einem R^2 von 0.3747 einen deutlich höheren Anteil der Varianz des Aufwandes erklären kann als eine logarithmische ($R^2 = 0.2014$) oder gar eine lineare Funktion ($R^2 = 0.096$). Die Funktion deutet darauf hin, dass die Kosten der Vergabestelle ab einem gewissen Vergabepreis sogar wieder abnehmen (gestrichelt eingezeichnet). Dazu ist allerdings anzumerken, dass von den insgesamt 21 zugrunde liegenden Datenpunkten nur gerade 3 einen Vergabepreis von über CHF 150'000 aufweisen, so dass die Form und die Lage der Regressionskurve in diesem Bereich entscheidend von jenen drei Daten-

⁷⁷ Beim Vergleich des Aufwands mit demjenigen beim offenen (und selektiven) Verfahren in Abbildung 6 gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass beim offenen und beim selektiven Verfahren Auftragswerte zwischen CHF 0 und 3 Mio. dargestellt wurden, während das Einladungsverfahren nur für Aufträge mit einem Auftragswert unter dem im BoeB festgelegten Schwellenwert von CHF 248'950 zulässig ist. Die Voeb lässt zwar gewisse Ausnahmen zu, die aber restriktiv auszulegen sind. Bei den 21 hier betrachteten Fällen im Einladungsverfahren ist daher auch keiner mit einem Vergabepreis über dem gesetzlich festgelegten Schwellenwert vertreten.

punkten abhängt und aus diesem Grunde nur sehr vorsichtig zu interpretieren ist. Bereits ein einziger weiterer Datenpunkt könnte eine so starke Hebelwirkung entfalten, dass sich die Form und die Lage der Funktion in jenem Bereich entscheidend verändern.

Auf der Seite der Planer sind bei den eingeladenen Teilnehmern ebenfalls Kosten entstanden, die bei einer volkswirtschaftlichen Betrachtung zu berücksichtigen sind. Der totale Aufwand sämtlicher am Ausschreibungsverfahren beteiligter Planer wird in der folgenden Abbildung dargestellt.

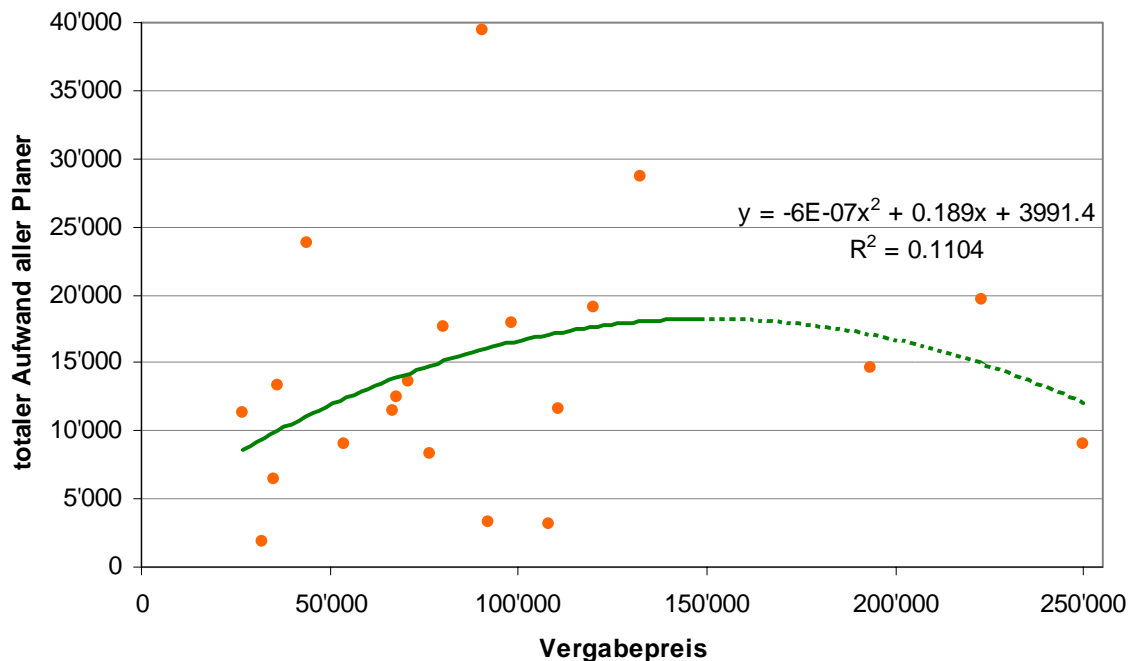


Abbildung 20: Gesamter Aufwand aller Planer beim Einladungsverfahren

Es fällt auf, dass der insgesamt von allen beteiligten Planern betriebene Aufwand relativ gering ist und nur gerade in 3 von 21 Fällen über CHF 20'000 beträgt. Im Gegensatz dazu lag beim offenen Verfahren der gesamthaft angefallene Aufwand der beteiligten Planer für Auftragswerte unter dem Schwellenwert bei der Mehrheit der Fälle in einem Bereich zwischen CHF 75'000 und 150'000 (vgl. Abbildung 8). Auch auf der Planerseite lässt sich der Zusammenhang zwischen totalem Aufwand und Vergabepreis am besten durch eine polynomische Funktion beschreiben ($R^2_{\text{polynomisch}} = 0.1104$, $R^2_{\text{logarithmisch}} = 0.0576$, $R^2_{\text{linear}} = 0.0264$). Wiederum gilt es jedoch zu beachten, dass die Form und die Lage dieser Funktion im rechten Bereich der Abbildung (gestrichelt eingezeichnet) entscheidend von den drei vorhandenen Datenpunkten abhängen.

Um eine volkswirtschaftliche Perspektive zu erhalten, ist zu dem auf der Behördenseite entstandenen Aufwand der auf der Planerseite insgesamt betriebene Aufwand zu addieren. Die volkswirtschaftlichen Kosten sind in Abbildung 21 als totaler Aufwand aller Beteiligten dargestellt.

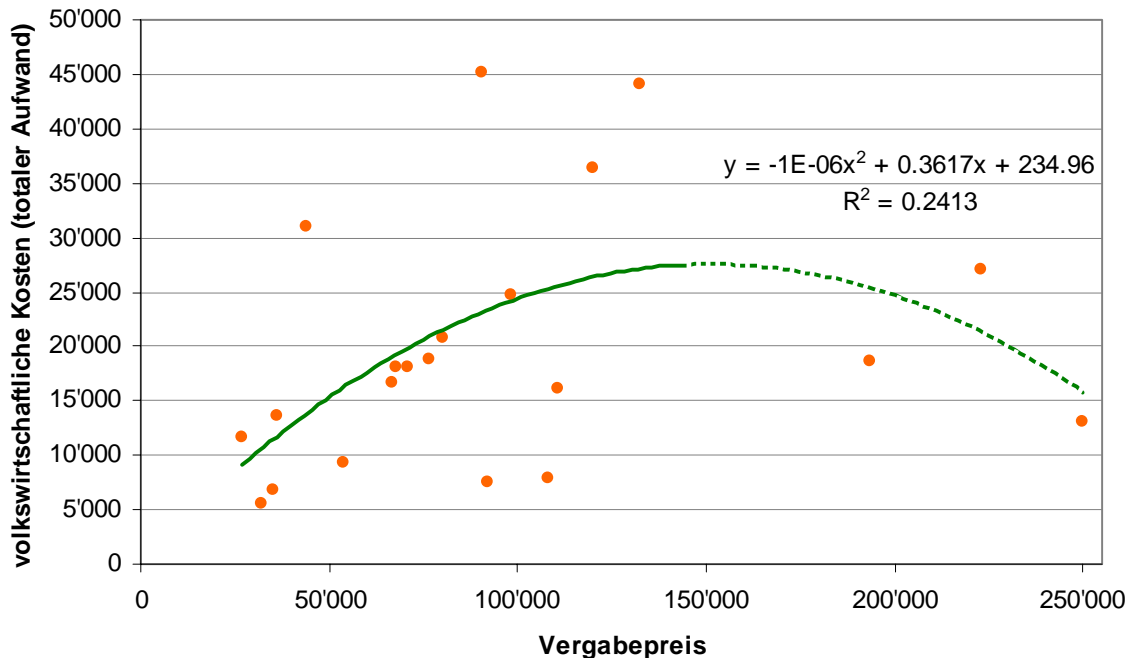


Abbildung 21: Volkswirtschaftliche Kosten beim Einladungsverfahren

Wie aufgrund der vorangehenden Abbildungen bereits zu erwarten war, hält sich der gesamt- haft angefallene Aufwand beim Einladungsverfahren, d.h. dessen volkswirtschaftlichen Kos- ten, stark in Grenzen. Konkret lässt Abbildung 21 erkennen, dass nur gerade einmal bei einem Drittel der betrachteten Fälle volkswirtschaftliche Kosten von über CHF 20'000 entstanden sind. In Abbildung 10 wurde hingegen gezeigt, dass beim offenen wie auch beim selektiven Verfahren die volkswirtschaftlichen Kosten bei Aufträgen in demselben Grössenbereich bei der überwiegenden Mehrzahl der betrachteten Fälle zwischen CHF 100'000 und 150'000 lie- gen. Beim offenen Verfahren liegt in diesem Bereich sogar nur gerade ein einziger Fall deut- lich unter CHF 100'000. Der beachtliche Unterschied der volkswirtschaftlichen Kosten im Vergleich zum offenen Verfahren wird noch deutlicher in Abbildung 22. Hierzu wurde die obige Abbildung 21 mit jenem Ausschnitt der Abbildung 9 kombiniert, der die Aufträge mit einem Vergabepreis bis zu CHF 250'000 darstellt.

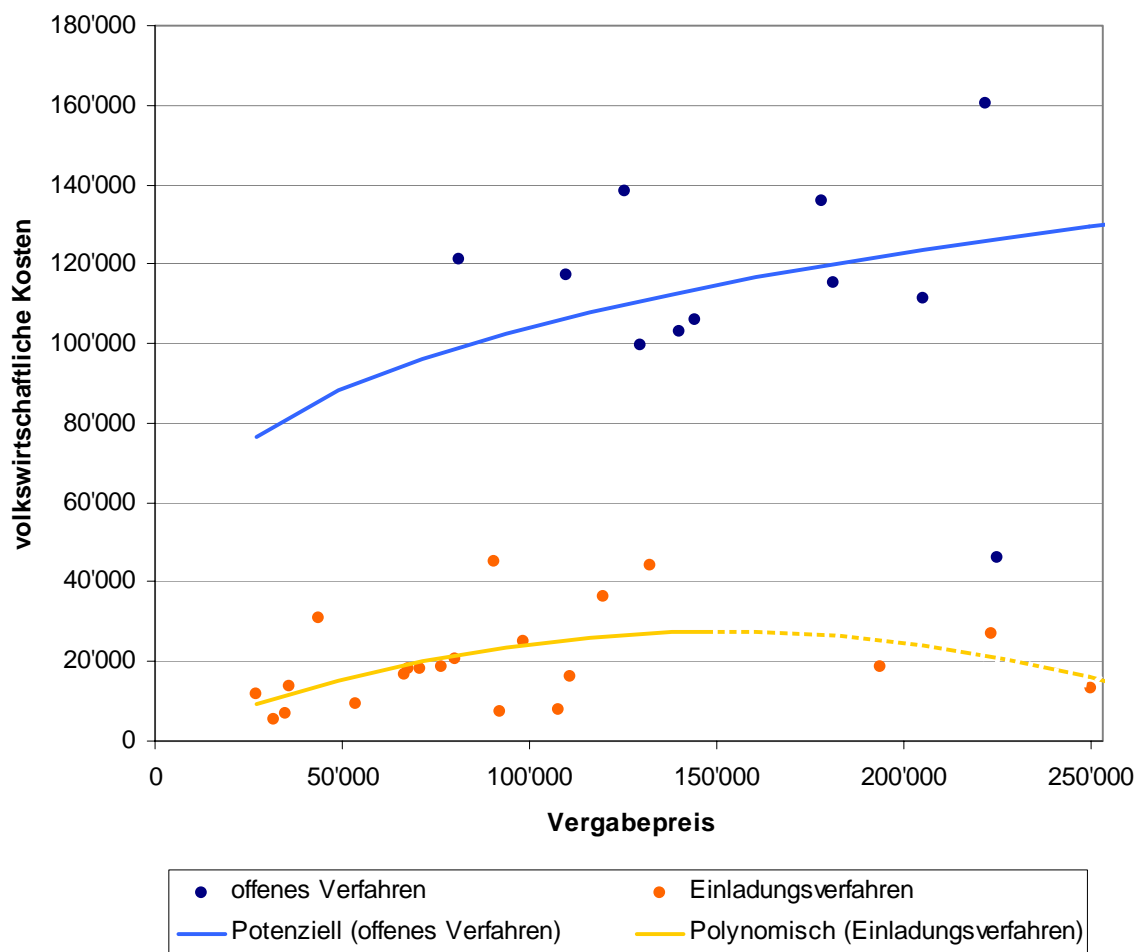


Abbildung 22: Volkswirtschaftliche Kosten - Einladungsverfahren vs. offenes Verfahren

Es zeigt sich, dass die volkswirtschaftlichen Kosten des Einladungsverfahrens durchwegs signifikant tiefer sind als diejenigen des offenen Verfahrens. Interessant und aufschlussreich wäre an dieser Stelle auch ein Vergleich der volkswirtschaftlichen Kosten des Einladungsverfahrens mit denjenigen des offenen (und eventuell des selektiven) Verfahrens bei Auftragswerten über den heute gültigen Schwellenwerten. Damit liesse sich empirisch ermitteln, ob auch bei höheren Auftragswerten das Einladungsverfahren noch deutlich tiefere volkswirtschaftliche Kosten mit sich bringt als das offene/selektive Verfahren. Dies ist zum jetzigen Zeitpunkt jedoch kaum möglich, da der aktuelle Schwellenwert bei CHF 248'950 festgesetzt ist und Aufträge, deren geschätzter Auftragswert diesen Schwellenwert überschreiten im offenen oder im selektiven Verfahren vergeben werden müssen und somit keine Vergleichsbasis vorliegt. Die VoeB lässt zwar unter gewissen Voraussetzungen Ausnahmen zu, jedoch war unter den insgesamt 27 erhobenen Fällen im Einladungs- und im freihändigen Verfahren kein einziger mit einem Vergabepreis über dem derzeitigen Schwellenwert zu finden. Der Verlauf der volkswirtschaftlichen Kosten des Einladungsverfahrens bei zunehmenden Auftragswerten wäre indes bei der Festlegung eines optimalen Schwellenwertes ebenfalls zu berücksichtigen. Es ist jedoch kaum zu erwarten, dass die volkswirtschaftlichen Kosten bei steigenden Auf-

tragswerten sehr stark zunehmen würden. Abbildungen 21 und 22 lassen stattdessen sogar eher einen tendenziell konkaven Verlauf der Kostenfunktion erwarten.

In Abschnitt 6.5 wurde bereits gezeigt, dass die Anzahl an Wettbewerbsteilnehmern stark positiv mit den entstehenden volkswirtschaftlichen Kosten korreliert ist. Die Möglichkeit der öffentlichen Vergabestellen, für den konkreten Auftrag als ungeeignet erscheinende Planer gar nicht erst zur Offerteinreichung einzuladen und damit nicht nur ihren eigenen Aufwand zu verringern, sondern gleichzeitig einen möglicherweise unnötigen Aufwand der Anbieter zu vermeiden, scheint tatsächlich entscheidend zur starken Eindämmung der volkswirtschaftlichen Kosten beizutragen. Die „Reputationsschwelle“ vermag den Wettbewerb dadurch in Bezug auf die entstehenden volkswirtschaftlichen Kosten effizienter zu machen. Dennoch entsteht im Gegensatz zum freihändigen Verfahren ein wirksamer Wettbewerb unter den (eingeladenen) Anbietern.

Da das Einladungsverfahren einen nicht minder wirksamen und intensiven Wettbewerb bewirkt als das offene Verfahren, besteht kein Grund, bei diesem einen geringeren volkswirtschaftlichen Wettbewerbsnutzen zu vermuten. Es ist vielmehr von einem in etwa ähnlichen Nutzen der verschiedenen Wettbewerbsverfahren auszugehen. Ungeachtet der konkreten Form der Nutzenfunktion lässt sich leicht zeigen, dass der Netto-Nutzen des Wettbewerbs beim Einladungsverfahren aufgrund der signifikant tieferen volkswirtschaftlichen Kosten im Vergleich zum offenen Verfahren stets eindeutig höher ist. Aus volkswirtschaftlicher Sicht erweist sich somit das Einladungsverfahren - zumindest im Bereich der hier betrachteten Auftragsvolumen - als weitaus effizienter als das offene Verfahren.

Das Einladungsverfahren scheint folglich eine gute Alternative zum offenen oder zum selektiven Verfahren darzustellen, um einen wirksamen und intensiven, aber dennoch verhältnismässig kostengünstigen Wettbewerb zu gewährleisten, denn sowohl bei der Vergabebehörde als auch bei den teilnehmenden Planern entstehen deutlich geringere Kosten. Es empfiehlt sich daher, eine "Unternutzung" des Einladungsverfahrens bei kleineren Auftragswerten zu vermeiden, um die auf beiden Seiten entstehenden volkswirtschaftlichen Kosten möglichst gering zu halten. Falls das Einladungsverfahren für den konkreten Auftrag zulässig ist, sollte dieses im Regelfall auch angewendet werden. Das offene (oder das selektive) Verfahren sollte bei kleinen Aufträgen hingegen ausschliesslich dann zur Anwendung kommen, wenn aufgrund der Besonderheit der Ausschreibung glaubhaft davon auszugehen ist, dass dessen Nutzen die höheren Kosten tatsächlich kompensieren kann.⁷⁸ Ein Problem des Einladungsverfahrens besteht allerdings darin, dass kleine und/oder unbekannte Planerunternehmen (oder allgemein Anbieter) und insbesondere solche mit noch geringer Erfahrung nur selten von den Behörden eingeladen werden dürften, da die Reputation der Anbieter häufig eine nicht unwesentliche Rolle bei der Wahl der einzuladenden Teilnehmer spielt. Den potenziellen Anbietern steht nämlich kein rechtlicher Anspruch auf eine Teilnahme zu. Etablierte Planer könnten

⁷⁸ Gemäss Gauch et al. (1999, S. 38) dürfte das vor allem dann zutreffen, wenn der Vergabestelle die notwendigen präzisen Marktkenntnisse fehlen, die beim Einladungsverfahren notwendig sind, um im Vorfeld des Verfahrens die für die konkrete Vergabe geeigneten Teilnehmer zu bestimmen. Es ist jedoch unklar, ob der Vergabestelle bei der Beschaffung dieser Information tatsächlich so hohe Kosten entstehen, dass diese eine Ausschreibung im offenen Verfahren rechtfertigen können.

dadurch gewissermassen eine Quasi-Monopol-Stellung innehaben, wodurch neu auf den Markt tretenden Planern gerade die Chance genommen würde, bei öffentlichen Projekten Erfahrungen zu sammeln und sich mit ihren möglicherweise innovativeren Lösungen gegenüber den bereits etablierten Anbietern auf dem Markt zu beweisen.⁷⁹

Trotz der relativ geringen volkswirtschaftlichen Kosten des Einladungsverfahrens lohnt sich dennoch eine kurze Betrachtung, wie sich diese im Verhältnis zum Vergabepreis verhalten.

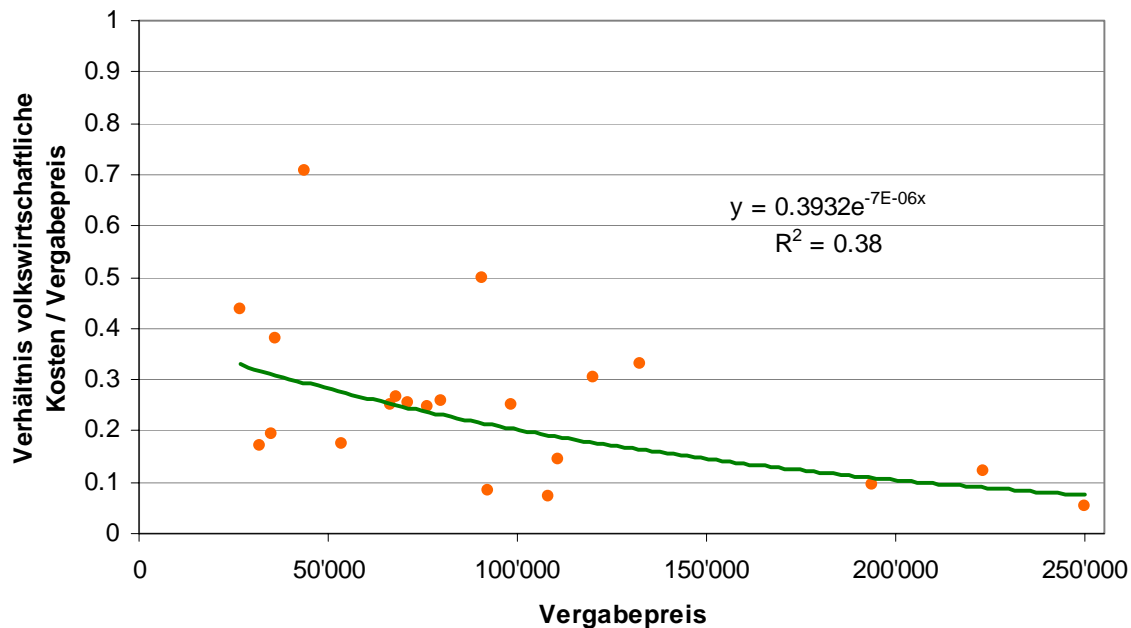


Abbildung 23: Verhältnis der volkswirtschaftlichen Kosten zum Auftragswert beim Einladungsverfahren

Es zeigt sich in obiger Abbildung, dass nur gerade einmal bei 3 der insgesamt 21 betrachteten Fälle im Einladungsverfahren die volkswirtschaftlichen Kosten mehr als 40% des Vergabepreises ausmachen. Bei den im offenen oder im selektiven Verfahren vergebenen Aufträgen in derselben Auftragsgrösse erreichte der Anteil der volkswirtschaftlichen Kosten am Vergabepreis hingegen (abgesehen von 3 Ausnahmen) jeweils über 60%, wobei in 4 Fällen der Anteil sogar über 100% betrug. Die folgende Abbildung verdeutlicht den Unterschied zwischen den Vergabeverfahren.

⁷⁹ Siehe dazu auch Kuonen (2005), S. 76.

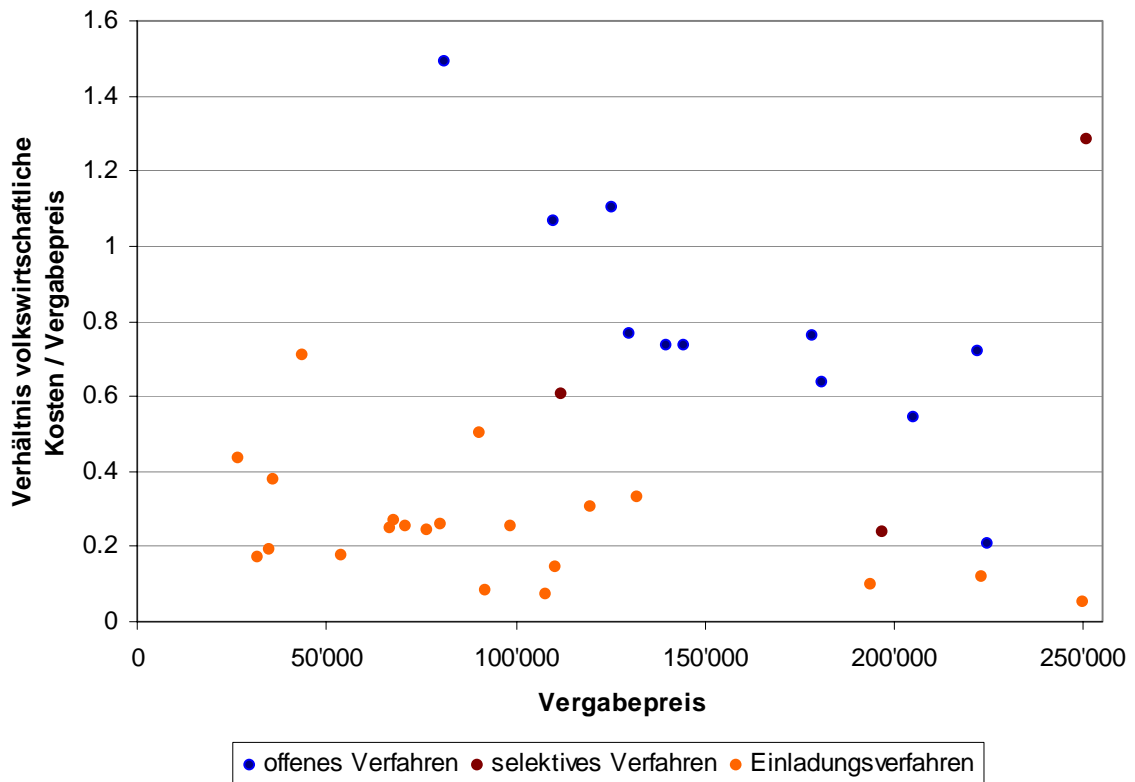


Abbildung 24: Verhältnis der volkswirtschaftlichen Kosten zum Auftragswert - Einladungsverfahren vs. offenes/selektives Verfahren

Die in Abbildung 23 dargestellte Regressionsgerade veranschaulicht, dass der Anteil der volkswirtschaftlichen Kosten am Vergabepreis mit steigendem Auftragswert immer geringer wird. Mit anderen Worten zeigt sich wie auch beim offenen und beim selektiven Verfahren (vgl. Abbildung 11), dass dieser Anteil – wenngleich auf deutlich tieferem Niveau – vor allem bei kleineren Auftragswerten am höchsten ist. Das Einladungsverfahren schneidet somit bei Aufträgen mit einem Vergabepreis unter dem gesetzlich vorgeschriebenen Vergabepreis deutlich besser ab als das offene und das selektive Verfahren.

Da unterhalb des Schwellenwertes auch das freihändige Verfahren zulässig ist, wird an dieser Stelle das beim freihändigen Verfahren resultierende Verhältnis der volkswirtschaftlichen Kosten zum Vergabepreis demjenigen des Einladungsverfahrens gegenübergestellt. Dazu wird die Abbildung 23 um die Datenpunkte des freihändigen Verfahrens ergänzt.⁸⁰

⁸⁰ Da das freihändige Verfahren nicht schwerpunktmässig untersucht wurde, sind lediglich einige wenige Fälle erhoben worden. Der nun gemachte Vergleich ist aus diesem Grund auch nicht im Sinne einer repräsentativen Aussage zu interpretieren, sondern soll lediglich einen groben Eindruck vermitteln.

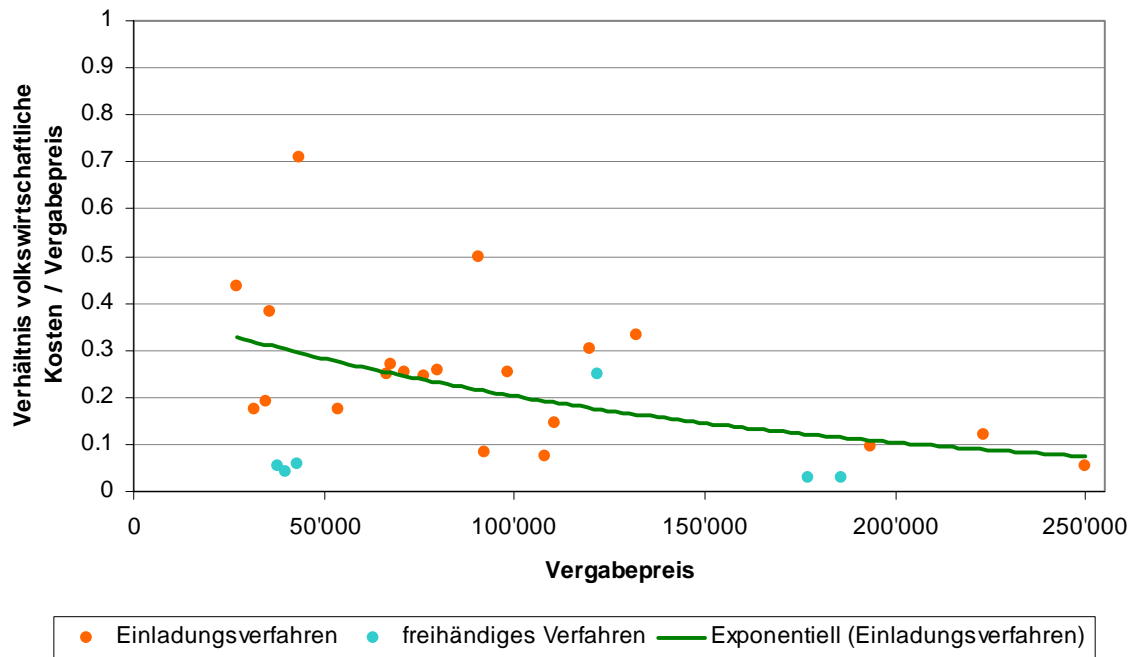


Abbildung 25: Verhältnis der volkswirtschaftlichen Kosten zum Auftragswert - Einladungsverfahren vs. freihändiges Verfahren

Bei fünf der sechs betrachteten Fälle im freihändigen Verfahren liegt das Verhältnis der volkswirtschaftlichen Kosten zum Vergabepreis deutlich unter der in Abbildung 25 eingezeichneten Regressionsfunktion des Einladungsverfahrens, welche als erwartetes Verhältnis für den jeweiligen Vergabepreis interpretiert werden kann.⁸¹ Die vereinzelt Datenpunkte des freihändigen Verfahrens deuten somit darauf hin, dass die volkswirtschaftlichen Kosten im Verhältnis zum Vergabepreis bei diesem noch tiefer als beim Einladungsverfahren liegen dürften. Dies ist nicht überraschend, ist doch auf der Planerseite beim freihändigen Verfahren in der Regel nur ein einziger Anbieter vertreten, während im Einladungsverfahren üblicherweise mindestens drei Bewerber beteiligt sind, von denen jeder einzelne einen Aufwand zur Ausarbeitung und Einreichung einer Offerte erbringt. Das freihändige Verfahren scheint somit in Bezug auf die Kosten der Vergabestelle und des einzigen Anbieters tatsächlich sehr effizient zu sein. Allerdings gilt es zu beachten, dass beim freihändigen Verfahren im Gegensatz zu den anderen drei Verfahren kein direkter Wettbewerb stattfindet. Es entstehen daher einerseits nur sehr geringe volkswirtschaftliche Kosten, aber andererseits fällt dabei auch kein Nutzen an, der bei den anderen Verfahren dank des Wettbewerbs geschaffen wird. Die Anwendung des freihändigen Verfahrens sollte sich daher, obgleich die volkswirtschaftlichen Kosten im Allgemeinen noch deutlich geringer als beim Einladungsverfahren ausfallen, auf Bagatellvergaben beschränken, bei denen der erwartete Aufwand eines Wettbewerbsverfahrens im Verhältnis zum Auftragswert unverhältnismässig wäre.

⁸¹ Beim einzigen Fall oberhalb der Regressionsfunktion handelt es sich um einen Spezialfall. Das freihändige Verfahren wurde mit Vergleichsofferte in zwei Anläufen durchgeführt, so dass insgesamt drei Planer auf der Anbieterseite beteiligt waren und nicht - wie sonst beim freihändigen Verfahren üblich - lediglich einer.

IV. Schlussfolgerungen

Die bei den öffentlichen Vergabestellen und bei den Planern empirisch erhobenen Kosten bei der öffentlichen Ausschreibung von Planerleistungen zeigen, dass beim *offenen Verfahren* nicht selten *beachtliche volkswirtschaftliche Kosten* entstehen, die selbst bei relativ kleinen Auftragswerten oftmals über CHF 100'000 liegen. Zudem konnte gezeigt werden, dass die volkswirtschaftlichen Kosten *insbesondere bei kleineren Aufträgen* im Verhältnis zum Vergabepreis *überproportional hoch* sind. Ein Vergleich mit den volkswirtschaftlichen Kosten beim *Einladungsverfahren* enthüllte schliesslich, dass dieses im Gegensatz zum offenen (und selektiven) Verfahren *deutlich tiefere volkswirtschaftliche Kosten* mit sich bringt. Dies dürfte hauptsächlich darauf zurückzuführen sein, dass beim Einladungsverfahren nur die für den konkreten Auftrag als geeignet erachteten Planer eingeladen werden. Beim offenen Verfahren hingegen nehmen nicht selten sehr viele Planer (bei den untersuchten Fällen bis zu 16!) einen beachtlichen Aufwand auf sich, um den Wettbewerb für sich zu entscheiden.

Da es sich bei *Planerleistungen* um *relativ komplexe Dienstleistungen* handelt, haben die *Planer* zur Ausarbeitung einer Offerte einen erheblichen zeitlichen und finanziellen Aufwand zu betreiben. Schlussendlich bekommt aber nur einer der Anbieter den Zuschlag. Der Aufwand aller anderen Planer erweist sich hingegen im Nachhinein für diese als verloren. Aufgrund der Komplexität und Einzigartigkeit von Planerleistungen fällt auch der Aufwand der öffentlichen *Vergabestelle* zum Vergleich und zur Evaluation der offerierten Planerleistungen im Vergleich zu einfacheren Beschaffungen merklich höher aus.

Da das *Einladungsverfahren* ebenso wie das offene Verfahren einen *wirksamen Wettbewerb* unter den (eingeladenen) Anbietern gewährleistet, aber im Allgemeinen dennoch *deutlich geringere volkswirtschaftliche Kosten* verursacht, ist aus volkswirtschaftlicher Sicht ganz besonders bei Planerleistungen eine zu geringe Nutzung des Einladungsverfahrens bei kleineren Aufträgen zu vermeiden. Falls das Einladungsverfahren für den konkreten Auftrag zulässig ist, sollte dieses folglich auch verwendet werden, es sei denn, im besonderen Fall würde der erwartete Nutzen eines offenen Verfahrens aus irgendwelchen Gründen die insgesamt entstehenden volkswirtschaftlichen Kosten übertreffen und somit rechtfertigen.

Durch die *Festsetzung eines (zu) tiefen Schwellenwertes* wird wohl bei gewissen Aufträgen mit geringem Auftragswert ein *redundanter Wettbewerb* in einem offenen Verfahren erzwungen, anstatt einen zwar auf weniger Teilnehmer beschränkten, aber dafür effizienten Wettbewerb in einem anderen Verfahren zu erlauben, bei dem ebenfalls ein Wettbewerbsnutzen bei deutlich geringeren volkswirtschaftlichen Kosten erzielbar ist. Die Vergabestellen haben bei der *Auswahl der einzuladenden Anbieter* jedoch strikt darauf zu achten, dass auch neue und damit eventuell noch weniger erfahrene oder bekannte Anbieter eingeladen werden. Diese dürfen nicht aufgrund eines Quasi-Monopols der etablierten Anbieter der Chance beraubt werden, Erfahrungen zu sammeln und sich mit (möglicherweise sogar für die Vergabestelle vorteilhafteren) *alternativen Lösungen* auf dem Markt zu etablieren.

Die *irrtümliche Annahme*, dass nur ein *möglichst breiter Wettbewerb* mit einer grossen Anzahl an Konkurrenten einen *intensiven Wettbewerb* garantieren könne, konnte widerlegt werden. Es wurde dargelegt, dass *bereits bei einer sehr geringen Anzahl an Wettbewerbern* ein nicht minder *wirksamer und intensiver Wettbewerb* entstehen kann. Dennoch dürfte diese weit verbreitete Annahme entscheidend dazu beitragen, dass höhere - aber volkswirtschaftlich effiziente - Schwellenwerte politisch nur schwer durchsetzbar sind. Durch die Zulassung aller interessierter Teilnehmer bereits bei relativ geringen Auftragswerten wird wohl auch versucht, die öffentlichen Vergabebehörden von der Wahl der zuzulassenden Bewerber zu befreien und dadurch mögliche Beschwerden nicht zugelassener Anbieter zu vermeiden.

Wie ausführlich erläutert wurde, bringt der *Wettbewerb* zwar *Kosten* mit sich, stiftet aber gleichzeitig auch einen *Nutzen*. Dies gilt es insbesondere bei der *Festlegung eines optimalen Schwellenwertes* zu berücksichtigen. Der Schwellenwert muss nämlich so hoch angesetzt werden, dass der Nutzen des Wettbewerbs die nicht unerheblichen insgesamt anfallenden volkswirtschaftlichen Kosten kompensieren kann, damit *kein redundanter Wettbewerb* entsteht. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist dabei nicht - wie oftmals argumentiert wird - nur der Verwaltungsaufwand ins Verhältnis zum Nutzen eines tieferen Preises zu setzen. Es sind stattdessen die bei *allen* beteiligten Akteuren (öffentliche Vergabestelle *und* sämtliche am Ausschreibungsverfahren teilnehmende Planer) entstandenen volkswirtschaftlichen Kosten des Wettbewerbs dessen Nutzen gegenüberzustellen.

Basierend auf der empirisch geschätzten volkswirtschaftlichen Kostenfunktion wurde hergeleitet, in welcher Höhe ein *optimaler* - und aus volkswirtschaftlicher Sicht *effizienter* - *Schwellenwert* festzusetzen wäre. Es konnte gezeigt werden, dass bereits bei der Annahme eines relativ hohen tatsächlich erzielten monetären Nutzens von 26.58% des Vergabepreises (dies setzt voraus, dass keinerlei (Zusatz-)Kosten die Kosteneinsparung bei der Vergabe schmälern) der optimale Schwellenwert bei rund CHF 600'000 festzulegen wäre. Bei einem realistischeren monetären Nutzen von 20% bzw. 10% des Vergabepreises, bei dem nicht nur die bei der Vergabe mögliche Kosteneinsparung, sondern auch spätere (Zusatz-)Kosten berücksichtigt werden, wäre der optimale Schwellenwert sogar bei etwa CHF 870'000 bzw. gar knapp CHF 2.155 Mio. festzusetzen. Es konnte zudem gezeigt werden, dass ein effektiv unter dem Strich resultierender monetärer Nutzen des Wettbewerbs in der Höhe von zirka 52% des jeweiligen Vergabepreises benötigt würde, um den *aktuellen Schwellenwert* von CHF 248'950 aus volkswirtschaftlicher Sicht zu *rechtfertigen*. Es ist jedoch höchst *unplausibel*, dass der Nutzen des Wettbewerbs derart hoch ist. Dies umso mehr als dargelegt werden konnte, dass sogar alleinige Anbieter bereits durch die Möglichkeit der Konkurrenz („potenzieller Wettbewerb“) zu einem Verhalten bewegt werden können, das demjenigen unter Wettbewerbsbedingungen nahe kommt. Um nicht Gefahr zu laufen, bei der nächsten Vergabe von der Behörde nicht mehr berücksichtigt zu werden, werden auch alleinige Anbieter in der Regel keinen übertrieben hohen (Monopol-)Preis anbieten.

Vor dem Hintergrund der empirisch erhobenen Daten scheint somit der *aktuelle Schwellenwert aus volkswirtschaftlicher Sicht deutlich zu tief angesetzt* zu sein. In vielen Fällen wird daher wohl anstatt des erhofften Netto-Nutzens des Wettbewerbs ein *gesamtwirtschaftlich*

schädlicher redundanter Wettbewerb und somit de facto ein *volkswirtschaftlicher Verlust* resultieren. Aus diesem Grund ist eine vollständige Ausschöpfung der in den internationalen Verträgen festgelegten Schwellenwerte dringend notwendig, um einen redundanten Wettbewerb und den daraus resultierenden unnötigen volkswirtschaftlichen Effizienzverlust wenigstens in jenen Fällen zu vermeiden, wo es die Staatsverträge erlauben. Längerfristig ist aber auch im internationalen öffentlichen Beschaffungsrecht eine *Festlegung der Schwellenwerte* zu fordern, die eine *gesamtwirtschaftliche Kosten-Nutzen-Perspektive* einnimmt. Der Wettbewerb bei öffentlichen Beschaffungen – und im Besonderen bei Planerleistungen – ist durchaus *erwünscht* und soll auch ermöglicht und gefördert werden. Er darf jedoch *keinen reinen Selbstzweck* erfüllen, für den ein volkswirtschaftlicher Netto-Verlust zu tragen ist. Vielmehr sind im Sinne einer *volkswirtschaftlichen Optimierung* die Schwellenwerte so hoch anzusetzen, dass die durch den Wettbewerb entstehenden insgesamt anfallenden volkswirtschaftlichen Kosten durch dessen Nutzen kompensiert werden können.

Als *Fazit* und zugleich als *wirtschaftspolitische Handlungsempfehlung* ist festzuhalten, dass neben einer *dringend notwendigen Anhebung der Schwellenwerte* auch eine *Vereinfachung bzw. Standardisierung der öffentlichen Ausschreibungen* aus volkswirtschaftlicher Sicht *unbedingt sinnvoll und erforderlich* ist. Dadurch liessen sich deutliche Effizienzgewinne erzielen sowie (unnötige) volkswirtschaftliche Kosten bei den öffentlichen Beschaffungsstellen wie auch bei den Anbietern vermeiden. Die *Vereinfachung des öffentlichen Beschaffungswesens* wurde unter anderem als *Ziel der Revision des BoeB* formuliert. Die bereits existierende Onlinedatenbank *simap.ch*, auf der gesamtschweizerisch öffentliche Ausschreibungen publiziert werden können, ist bereits ein erster wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Eine *gesamtschweizerisch standardisierte Ausschreibung* sämtlicher auf allen Stufen anfallender öffentlicher Submissionen (z.B. auf einer einfach zugänglichen Plattform wie *simap.ch*) würde nicht nur den Aufwand für die öffentlichen Vergabestellen reduzieren, sondern ebenso die Transparenz und die Informationsbeschaffung für die möglichen Anbieter deutlich verbessern. Gleichzeitig ist eine *landesweite Standardisierung der Ausschreibungsunterlagen* anzustreben, durch die sich der Aufwand sowohl der öffentlichen Vergabestelle als auch insbesondere der Anbieter – und folglich die volkswirtschaftlichen Kosten – deutlich reduzieren lassen. Der Wunsch aus der Praxis nach einer *Harmonisierung* wurde auch in Gesprächen mit Vergabebehörden und Ingenieuren deutlich. Die unterschiedlichen Schwellenwerte (sowohl bezüglich Höhe als auch Folgen) und die verschiedenen Anforderungen an die Ausschreibungen respektive an die einzureichenden Angaben und Unterlagen schaffen oft eine Komplexität, Unübersichtlichkeit und bisweilen gar Orientierungslosigkeit auf der Behörden- wie auch auf der Anbieterseite. Die im Verlauf der Datenerhebung festgestellte Tatsache, dass die öffentlichen Vergabestellen die durch die Schwellenwerte des BoeB gegebenen gesetzlichen Ermessensspielräume, die sich im Rahmen dieser empirischen Untersuchung als deutlich zu tief erwiesen haben, nicht einmal immer ausnützen, dürfte nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein. Durch die *Komplexität* und die *unterschiedlichen Anforderungen sowie Regelungen* werden aber schlussendlich nicht nur *höhere volkswirtschaftliche Kosten* verursacht, sondern gleichzeitig auch die eigentlichen Ziele des Beschaffungsrechts (Öffnung der Märkte, Transparenz und Wettbewerb) eher behindert anstatt gefördert. Dadurch werden die bei den *zu tie-*

fen Schwellenwerten ohnehin schon entstehenden beachtlichen volkswirtschaftlichen Kosten noch zusätzlich erhöht.

Literaturverzeichnis

- Beschaffungskommission des Bundes [BKB] & Koordination der Bau- und Liegenschaftsorgane des Bundes [KBOB] (2003). *Drei Studien zum schweizerischen Beschaffungsrecht*. [Online]. http://www.bbl.admin.ch/bkb_kbob/beschaffungswesen/00254/00496/00591/index.html?lang=de (01.03.2006)
- Beschaffungskommission des Bundes [BKB] & Koordination der Bau- und Liegenschaftsorgane des Bundes [KBOB] (2006). *Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen*. [Online]. http://www.bbl.admin.ch/bkb_kbob/beschaffungswesen/00254/00496/index.html?lang=de (01.03.2006)
- Beyeler, M. (2004). *Öffentliche Beschaffung, Vergaberecht und Schadenersatz : ein Beitrag zur Dogmatik der Marktteilnahme des Gemeinwesens*. Zürich: Schulthess.
- Biaggini, G. (2003). *Die Regelungsaufteilung im geltenden schweizerischen Vergaberecht sowie Darstellung möglicher Alternativen*. [Online]. http://www.bbl.admin.ch/bkb_kbob/beschaffungswesen/00254/00496/00591/index.html?lang=de (12.01.2006)
- Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) (2004). *Revision des Beschaffungsrechts - Ziele festgelegt*. [Online]. <http://www.bbl.admin.ch/internet/aktuell/00224/00752/index.html?lang=de> (14.12.2005)
- Bundesrat (2001). *Stellungnahme zur Motion Jenny (01.3515): Missbräuche und Willkür bei der Vergabe von öffentlichen Bauaufträgen*. [Online]. http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2001/d_gesch_20013515.htm (12.01.2006)
- Bundesrat (2004). *Antwort auf die Interpellation Jenny (04.3578): Harmonisierung und Vereinfachung des Vergaberechts*. [Online]. http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2004/d_gesch_20043578.htm (12.01.2006)
- Ecoplan (2004). *Potenzialschätzung einer Teilvereinheitlichung des öffentlichen Beschaffungsrechts*. [Online]. http://www.bbl.admin.ch/bkb_kbob/beschaffungswesen/00254/00496/index.html?lang=de (12.01.2006)
- Europäische Kommission (1996). *Dismantling of Barriers: PUBLIC PROCUREMENT* The Single Market Review Series - Subseries III (Summary by: Euro Strategy Consultants). [Online]. http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/docs/report-dismantling-of-barriers_en.pdf (4.1.2006)
- Fetz, M. & Tichy, H. (2004). *Das geltende Vergaberecht aus der Sicht der Praxis*. Bern: BKB und KBOB. [Online]. http://www.bbl.admin.ch/bkb_kbob/beschaffungswesen/00254/00496/00592/index.html?lang=de (11.01.2006)

- Frey, R.L., Kilchenmann, C. & Krautter, N. (2003). *Geltende Rechtsetzungskompetenz im schweizerischen Vergaberecht und Alternativen: Eine bewertende Studie aus volkswirtschaftlicher Sicht*. Studie des Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrums WWZ der Universität Basel. [Online]. http://www.bbl.admin.ch/bkb_kbob/beschaffungswesen/00254/00496/00591/index.html?lang=de&download=00119&PHPSESSID=d30c397a4f968cb5bbf249e0c77942f6 (27.1.2006)
- Galli, P., Lehmann, D. & Rechsteiner, P. (1996). *Das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz*. Zürich: Schulthess.
- Galli, P., Moser, A. & Lang, E. (2003). *Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts - Eine systematische Darstellung der Rechtssprechung des Bundes und der Kantone*. Zürich, Basel, Genf: Schulthess.
- Gauch, P., Stöckli, H. & Dubey, J. (1999). *Thesen zum neuen Vergaberecht des Bundes*. Freiburg: Universitätsverlag Freiburg Schweiz.
- Graf, I. (2002). *Rechtsschutz und Schwellenwerte*. BR 4/2002, S. 171 f.
- Herdzina, K. (1999). *Wettbewerbspolitik*. (5. Auflage). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Holler, M. J. & Illing, G. (1996). *Einführung in die Spieltheorie*. (3. verbesserte und erweiterte Auflage). Berlin, Heidelberg etc.: Springer-Verlag.
- Jaeger, F. (1989). *Zum gegenwärtigen Stand der Wettbewerbstheorie*, in Dubs, R. et al. (Hrsg.). *Der Kanton St. Gallen und seine Hochschule*. (S. 430-438). St. Gallen.
- Jaeger, F. (1997). *Wettbewerbstheoretische Fundierung des neuen schweizerischen Kartell- und Fusionsrecht*. in Schmied, H. & Slembeck, T. (Hrsg.). *Finanz- und Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis*. (S. 441-466). Bern etc.: Haupt.
- Jaeger, F. & Kaiser, C. (1999). *Privatisierung des staatlichen Engineerings: Vor- und Nachteile einer externen Vergabe öffentlicher Projektarbeiten*. Chur; Zürich: Rüegger.
- Jenny, T. (2001). *Motion 01.3515: Missbräuche und Willkür bei der Vergabe von öffentlichen Bauaufträgen*. [Online]. http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2001/d_gesch_20013515.htm (11.01.2006)
- Jenny, T. (2004). *Interpellation 04.3578: Harmonisierung und Vereinfachung des Vergaberechts*. [Online]. http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2004/d_gesch_20043578.htm (11.01.2006)
- KöB (Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen). (2004a). *Öffentliches Beschaffungswesen im Kanton Zürich - Handbuch für Vergabestellen 2004*. [Online]. http://www.beschaffungswesen.zh.ch/internet/bd/bd_gs/sub/de/handbuch_fuer_vergabestellen.html (2.11.2005)

- KöB (Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen). (2004b). *Öffentliches Beschaffungswesen im Kanton Zürich - Informationen für Anbietende, Verbände und Behörden*. Zürich: Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen des Kantons Zürich.
- Kuonen, D. (2005). *Das Einladungsverfahren im öffentlichen Beschaffungsrecht*. Dissertation, Universität Bern. Bern: Stämpfli.
- Matt, P. & Steiger, A. (2004). *Die Vergabe von Planerleistungen im öffentlichen Beschaffungswesen*. [Online]. <http://www.usic-engineers.ch/media/de/vergabemodell/vergabe.pdf> (2.11.2005)
- Rao, P. K. (2003). *The economics of transaction costs: theory, methods and applications*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Schmidt, I. (2001). *Wettbewerbspolitik und Kartellrecht*. (7. Auflage). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Schneeberger, B. (2003). Wirtschaftlichkeitsstudie zum öffentlichen Beschaffungswesen für Planerleistungen. *usic publication, Heft N° 3*, September 2003, S. 1-20.
- Stöckli, H. (2004). *Das Vergaberecht der Schweiz - Überblick, Erlasse, Rechtsprechung* (6., ergänzte und aktualisierte Auflage). Zürich, Basel, Genf: Schulthess.
- Stobbe, A. (1991). *Mikroökonomik*. (2., revidierte Auflage). Berlin, Heidelberg, New York etc.: Springer.
- Tanner, M. & Weber, C. (2006). E-Simplification - administrative Vereinfachungen im E-Government. *Die Volkswirtschaft* 1/2-2006, S. 14-16.
- Tolksdorf, M. (1994). *Dynamischer Wettbewerb*. Wiesbaden: Gabler.
- Varian, H. R. (2001). *Grundzüge der Mikroökonomik*. (R. Buchegger, Übers.) (5., überarbeitete Auflage). München, Wien: Oldenbourg. (Originalwerk publiziert 2000)
- von Böventer, E. & Illing, G. (1997). *Einführung in die Mikroökonomie*. (9. Auflage). München, Wien: Oldenbourg.
- Wettbewerbskommission (Hrsg.) (2000). *Recht und Politik des Wettbewerbs - 2000/2*. Bern: Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale.
- Zäch, R. (1999). *Schweizerisches Kartellrecht*. Bern: Stämpfli Verlag AG.
- Zufferey, J.-B. & Dubey, J. (2003). *Etude comparative en droit des marchés publics de la confédération et des cantons*. [Online]. http://www.bbl.admin.ch/bkb_kbob/beschaffungswesen/00254/00496/00591/index.html?lang=de (16.02.2006)