

B , S , S .

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG

**Revision des Bundesgesetzes über das
öffentliche Beschaffungswesen:
Regulierungsfolgenabschätzung**

Schlussbericht

Basel, 18. Januar 2016

Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen:

Regulierungsfolgenabschätzung

Schlussbericht

zuhanden des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL)

Verantwortlich seitens Auftraggeber: Daniel Oberli, MLaw

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, Bundesamt für Bauten und Logistik
BBL, Beschaffungskonferenz des Bundes BKB, Fellerstrasse 21, 3003 Bern

Tel: +41 58 462 38 50, E-Mail: daniel.oberli@bbl.admin.ch

Projektleitung seitens Auftragnehmer: Harald Meier

Projektbearbeitung: Harald Meier, Miriam Frey, Regina Neumann

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Steinenberg 5, CH-4051 Basel,
Tel: +41 61 262 05 55, Fax: +41 61262 05 57, E-Mail: contact@bss-basel.ch

Der Bericht ist in geschlechtergerechter Sprache verfasst. Die etwaige Verwendung einer weiblichen oder männlichen Form eines Begriffes impliziert keinesfalls eine Benachteiligung und schliesst immer die jeweils andere Form ein.

Inhalt

1. Einleitung	1
2. Methodik	2
2.1. Untersuchungsgegenstand.....	2
2.2. Daten- und Informationsquellen	3
2.3. Grenzen der Studie.....	5
3. Ausgangslage	6
3.1. Das öffentliche Beschaffungswesen	6
<i>Exkurs: Verfahrensarten und Schwellenwerte</i>	6
3.2. Die geplante Revision	8
4. Ergebnisse: Die RFA	10
4.1. Prüfpunkt 1: Notwendigkeit staatlichen Handelns.....	10
4.1.1. Notwendigkeit zur Regelung des Beschaffungswesens.....	10
4.1.2. Notwendigkeit der Revision	10
4.1.3. Zwischenfazit.....	12
4.2. Prüfpunkt 2: Auswirkungen auf einzelne Gruppen.....	14
4.2.1. Bundesstellen.....	14
<i>Exkurs: Kosten für das BBL</i>	16
<i>Exkurs: Sprachanforderungen und Publikationspflicht</i>	18
4.2.2. Unternehmen	20
<i>Exkurs: Aufwand für die Offertstellung</i>	21
4.2.3. Zwischenfazit.....	26
4.3. Prüfpunkt 3: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft.....	26
4.3.1. Wettbewerb.....	26
<i>Exkurs: Schwellenwerte</i>	27
<i>Exkurs: Konzessionen und Abgeltungen</i>	31
4.3.2. Preise und Qualität.....	31
4.3.3. Humankapital.....	32
<i>Exkurs: Kriterium Lehrstellen</i>	32
4.3.4. Nachhaltige Beschaffung.....	34
4.4. Prüfpunkt 4: Alternative Regelungen	36
4.4.1. Zwischenfazit.....	37
4.5. Prüfpunkt 5: Zweckmässigkeit im Vollzug	37
<i>Exkurs: Ergebnisse der Vernehmlassung</i>	39
5. Fazit	41
Anhang 1: Literaturverzeichnis	43
Anhang 2: Interviewpersonen	45
Anhang 3: Übersicht Neuerungen und Änderungen	47

Tabellen

Tabelle 1: Übersicht Fachgespräche und Unternehmensbefragung	4
Tabelle 2: Handlungsbedarf	13
Tabelle 3: Bundesstellen mit Beschaffungen über WTO-Schwellenwerten	14
Tabelle 4: Kosten für das KBB	16
Tabelle 5: Kosten und Nutzen für den Bund	19
Tabelle 6: Aufwand für die Offertstellung	22
Tabelle 7: Direkte Kosten und Nutzen für die Unternehmen	23
Tabelle 8: Auswirkungen auf die direkten Kosten der Unternehmen	24
Tabelle 9: Auswirkungen auf die Beschwerdeverfahren	25
Tabelle 10: Einflussfaktoren auf den Wettbewerb	29
Tabelle 11: Auswirkungen auf den Wettbewerb	30
Tabelle 12: Auswirkungen im Bereich Nachhaltige Beschaffung	35

Abbildungen

Abbildung 1: Statistik öffentliche Beschaffungen (Bund; in Mrd. Franken)	8
--	---

Zusammenfassung

Ausgangslage und Fragestellungen

Das Beschaffungsrecht des Bundes und jenes der Kantone sollen einer Revision unterzogen werden. Die Vorentwürfe des revidierten Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) und der entsprechenden Verordnung (VöB) wurden im April/Juni 2015 zur Vernehmlassung unterbreitet. Die Revision sieht einerseits formelle Änderungen vor, die Systematik, Struktur und Verständlichkeit des Beschaffungsrechts verbessern sollen. Andererseits sind auch materielle Änderungen enthalten. Dazu zählen neue Vergabeverfahren und -instrumente ebenso wie der Ausbau des Rechtsschutzes.

Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) hat vor diesem Hintergrund B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung mit der Durchführung einer *einfachen Regulierungsfolgenabschätzung* (RFA) beauftragt. Ihr Ziel ist es, die volkswirtschaftlichen Auswirkungen (einzelner) ausgewählter neuer Bestimmungen und Massnahmen sowie das Gesamtpaket der Vorentwürfe zu analysieren.

Methodik

Die vorliegende RFA orientiert sich an der Methodik des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)¹ und untersucht fünf Prüfpunkte:

- Prüfpunkt 1: Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns
- Prüfpunkt 2: Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen
- Prüfpunkt 3: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft
- Prüfpunkt 4: Alternative Regelungen
- Prüfpunkt 5: Zweckmässigkeit im Vollzug

In Absprache mit dem BBL liegt der Fokus der RFA auf den Prüfpunkten 2 und 3.

Im Rahmen der RFA wurden nebst einer Literatur- und Dokumentenanalyse 23 Gespräche mit Fachpersonen geführt sowie acht Unternehmen befragt. Die entsprechenden Fragebogen wurden vorgängig vom BBL genehmigt. Der überwiegende Teil dieser Arbeiten wurde im Zeitraum Oktober 2014 bis März 2015 durchgeführt und darauf aufbauend wurde ein Zwischenbericht verfasst.

¹ Vgl. Regulierungsfolgenabschätzung Handbuch und Checkliste, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Bern, 2013. Webseite:

<http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/index.html?lang=de>

Ebenso fliessen die Ergebnisse einer im Zeitraum November-Dezember 2015 separat durchgef6hrten Befragung zu geplanten Revisionen im Bereich der Sprachanforderungen an Beschaffungen sowie der erweiterten Publikationspflicht ein.

Ergebnisse

Pr6funkt 1: Die Notwendigkeit zur Revision ergibt sich vor allem aus dem im M6rz 2012 vom Bundesrat verabschiedeten revidierten WTO-6bereinkommen 6ber das 6ffentliche Beschaffungswesen. Dessen Ratifizierung setzt die innerstaatliche Umsetzung neuer Bestimmungen voraus. Weiter werden mit der Revision u.a. die Harmonisierung der Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen, die bessere Verst6ndlichkeit des Beschaffungsrechts und die verbesserte Rechtssicherheit angestrebt. Die befragten Fachpersonen bejahen ausnahmslos den Handlungsbedarf der Revision. Sie beurteilen die Vorentw6rfe mehrheitlich als pragmatisch und politisch umsetzbar und dem Handlungsbedarf 6berwiegend entsprechend.

Pr6funkt 2: F6r den *Bund* ist nach der Umsetzung der Revision gem6ss den Fachgespr6chen mit einem (leicht) h6heren administrativen Aufwand zu rechnen. Dieser ergibt sich unter anderem aus dem verst6rkten Rechtsschutz, dem Ausbau des Dialogverfahrens, dem Ausbau von IT-Instrumenten im Beschaffungswesen oder der Durchf6hrung von Schulungen.² Den Kosten der Revision steht infolge der verbesserten Rechtssicherheit und neuer Vergabeinstrumente aber auch Nutzen gegen6ber, der sich in tieferen Preisen und/oder besserer Qualit6t der Beschaffungen niederschlagen kann.

F6r die *Unternehmen* wird die Revision mehrheitlich als neutral in Bezug auf die *direkten Kosten* (= Aufwand f6r das Erstellen einer Offerte) betrachtet. Zwar werden Mehrkosten aufgrund h6herer Dokumentationspflichten sowie allf6lliger Kontrollen, insbesondere im Zusammenhang mit nachhaltiger Beschaffung, sowie der Anwendung von tendenziell h6herrangigen Verfahren erwartet; es ergibt sich jedoch auch ein h6herer Nutzen: vor allem durch die Harmonisierung der Beschaffungsordnungen des Bundes und der Kantone, die verbesserte Klarheit der gesetzlichen Grundlagen (geringerer Aufwand f6r Abkl6rungen) sowie durch den Ausbau elektronischer Vergabeinstrumente. F6r die Unternehmen entstehen zudem *indirekte*

² W6hrend die in den Fachgespr6chen der RFA erhaltenen Informationen keine n6here Quantifizierung des administrativen Aufwands zulassen, sch6tzen die im Herbst 2015 befragten 12 Beschaffungsstellen des Bundes, dass die erh6hten Sprachanforderungen je nach Umsetzungsvariante Mehrkosten von j6hrllich 18-841 Millionen Franken mit sich bringen k6nnten, vor allem f6r 6bersetzungen. Der Mehraufwand aufgrund der erweiterten Publikationspflicht wird auf rund 900'000 Franken pro Jahr gesch6tzt.

Nutzeneffekte. Dazu zählen der verstärkte Rechtsschutz, die höhere Transparenz (z.B. aufgrund ausgeweiteter Publikations- und Begründungspflichten) und die verbesserte Rechtssicherheit (z.B. aufgrund von Begriffsdefinitionen oder der Klärung bestehender strittiger Rechtsfragen). Zu beachten ist, dass die direkten Kosten konkret und unmittelbar auftreten, weshalb sie vergleichsweise einfach beurteilt werden können. Die indirekten Effekte, die sich erst mittel- und langfristig voll entfalten, sind demgegenüber schwieriger zu quantifizieren, können jedoch ebenfalls sehr bedeutend sein.

Prüfpunkt 3: Die in der Revision geplanten Massnahmen umfassen Faktoren, die den Wettbewerb positiv wie auch negativ zu beeinflussen vermögen. Während eine nähere Quantifizierung nicht vorgenommen werden konnte, weisen die Ergebnisse der RFA auf eine gleichbleibende bis leicht positive Auswirkung auf den Wettbewerb hin. In weiterer Folge könnte sich dies positiv auf Preise und/oder Qualität der beschafften Bauten, Dienstleistungen und Güter auswirken. Als weiterer positiver Effekt für die Gesamtwirtschaft gilt der vergrösserte internationale Beschaffungsmarkt, der mit der Ratifizierung des revidierten WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen erschlossen werden kann. Gemäss eigener Analyse des BBL dürften Änderungen hinsichtlich Konzessionen und Abgeltungen eine positive Kosten-Nutzen-Bilanz aufweisen. Demgegenüber werden die Auswirkungen hinsichtlich Umwelt und Gesellschaft (Verankerung der nachhaltigen Beschaffung) sowie dem Arbeitsmarkt (Zuschlagskriterium Anzahl Lernende) als eher gering eingeschätzt.

Prüfpunkt 4: Die Ergebnisse der Befragungen weisen darauf hin, dass die angestrebten Ziele mit den vorliegenden Entwürfen erreicht werden können. Vereinzelt vorgeschlagene alternative Regelungsinhalte beziehen sich auf eine Senkung der Streitwertgrenze, um noch besseren Rechtsschutz zu gewähren, einer flexibleren Ausgestaltung des Zuschlagskriterium der Anzahl Lernender sowie den punktuellen Einbezug dritter Stellen zur Risikominimierung bei Beschaffungen (z.B. für Kontrollen).

Prüfpunkt 5: Gemäss den Aussagen der Fachpersonen bedarf eine möglichst effiziente Umsetzung der Revision vor allem weiterer Konkretisierungen (Begriffsdefinitionen, Ausgestaltung von Verfahren), der verstärkten Nutzung von Kommunikations- und Informationstechnologien sowie umfassender Schulungen aller relevanter Akteure (Bund, Kantone, Unternehmen). Seitens der Beschaffungsstellen des Bundes wird für den Vollzug mit erhöhtem Personalaufwand gerechnet.

Fazit

Zusammenfassend kann aus den Gesprächen und Befragungen im Rahmen der RFA geschlossen werden, dass die Revision mehrheitlich begrüsst und als Verbesserung gegenüber dem Status quo gesehen wird. Die Ergebnisse lassen aber auch vermuten, dass die Revision weder in Bezug auf die Akteure Bund und Unternehmen noch auf die Gesamtwirtschaft und die Gesellschaft signifikante Auswirkungen haben wird. Die Ergebnisse der RFA decken sich weitestgehend mit den Ergebnissen der Ämterkonsultation und des Vernehmlassungsverfahrens.

1. Einleitung

Das Beschaffungsrecht des Bundes und jenes der Kantone sollen einer Revision unterzogen werden. Der entsprechende Auftrag des Bundesrates an das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) und das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) erfolgte im Juli 2014. Eine mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Kantone zusammengesetzte Arbeitsgruppe hat die Vorentwürfe des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) und der entsprechenden Verordnung (VöB) im Herbst 2014 fertiggestellt. Sie gingen Ende 2014 in die Ämterkonsultation und im Frühjahr 2015 in die Vernehmlassung. Die Vernehmlassung in den Kantonen fand im Herbst 2014 statt.

Ausgangspunkt der Revision ist zunächst die 2012 abgeschlossene Revision des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (*General Procurement Agreement, GPA*; SR 0.632.231.422), die Anpassungen im nationalen Recht erforderlich macht. Zudem gründet die Revision auch in der wiederholt geforderten inhaltlichen Angleichung der Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen.

Das öffentliche Beschaffungswesen hat eine hohe volkswirtschaftliche Bedeutung: Je nach Schätzung beläuft sich das Beschaffungsvolumen der öffentlichen Hand auf zwischen 30-40 Milliarden Franken pro Jahr, wovon zirka 80% auf die Gemeinden und Kantone und 20% auf den Bund fallen. Rund 25% der Staatsausgaben werden für die Beschaffung von Bauten, Gütern und Dienstleistungen aufgewendet; dies entspricht in etwa 8% des Bruttoinlandprodukts.³ Dementsprechend ist die Regulierung des Beschaffungsrechts zentral – zumal es nicht nur für bestmögliche wirtschaftliche Mittelverwendung sorgen, sondern auch den Marktzutritt der Anbietenden unter rechtsgleichen und nicht diskriminierenden Bedingungen erlauben und fördern soll.

Vor diesem Hintergrund hat sich das mit der Revision betraute Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) entschieden, eine *einfache Regulierungsfolgenabschätzung* (RFA) im Rahmen eines verwaltungsexternen Auftrages durchzuführen. Die RFA ist ein Instrument zur Untersuchung und Darstellung volkswirtschaftlicher Auswirkungen von Vorlagen des Bundes. Konkret sollen mit dieser RFA die Kosten und Nutzen (einzelner) ausgewählter neuer Bestimmungen und Massnahmen sowie das Gesamtpaket der Vorentwürfe für die betroffenen Gruppen, auf die Gesamtwirtschaft sowie auf die Gesellschaft analysiert werden.

³ Vgl. beispielsweise Entwurf Erläuternder Bericht des EFD zur Änderung des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen.

2. Methodik

2.1. Untersuchungsgegenstand

Methodischer Rahmen RFA

Die RFA basiert auf der Methodik des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) und untersucht fünf Prüfpunkte:

- Prüfpunkt 1: Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns
- Prüfpunkt 2: Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen
- Prüfpunkt 3: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft
- Prüfpunkt 4: Alternative Regelungen
- Prüfpunkt 5: Zweckmässigkeit im Vollzug

In Absprache mit dem BBL liegt der Fokus der RFA auf den Prüfpunkten 2 und 3. Da es sich um eine einfache RFA handelt, werden nicht alle im RFA Methodenhandbuch des WBF⁴ genannten Sub-Prüfpunkte abgedeckt.⁵

Die geplante Revision wird mit dem Referenzszenario verglichen. Dieses entspricht nicht nur der aktuellen rechtlichen Regelung des Beschaffungsrechts, sondern auch der aktuellen Praxis. Dies ist insofern relevant, als aktuelle Studien einerseits aufzeigen, dass die gesetzlichen Möglichkeiten in der Praxis teilweise nicht ausgeschöpft werden⁶ und andererseits trotz fehlender, expliziter rechtlicher Grundlage Verfahren bereits umgesetzt werden (Beispiel: elektronische Auktionen der SBB).

Doch auch wenn einige Elemente der Gesetzesrevision bereits heute angewandt werden, hat die gesetzliche Regelung einen Einfluss. Eine Wirkungshypothese, die in der Studie an verschiedenen Stellen zum Ausdruck kommt, lautet wie folgt: *formell-gesetzliche Normierung* resp. *klarer formulierte Regelungen* führen zu einer Ausweitung bestehender Praxis resp. zu einer verstärkten Anwendung bestehender Instrumente des Beschaffungswesens (Beispiele: Rahmenverträge, Dialogverfahren)

⁴ Vgl. Regulierungsfolgenabschätzung Handbuch und Checkliste, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Bern, 2013. Webseite:

<http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/index.html?lang=de>

⁵ Innerhalb des Prüfpunkts 2 konzentriert sich die Studie auf die Akteursgruppen Unternehmen und Bund; innerhalb des Prüfpunkts 3 bezieht sich die Studie vor allem auf die Themen Wettbewerb und internationale Öffnung, Wirtschaftsstandort, Umwelt (Nachhaltigkeit) sowie Arbeitsmarkt (Lehrstellen).

⁶ Vgl. BHP Hanser und Partner AG (2013): Regulierungskosten Baurecht – Schätzung der Kosten von Regulierungen und Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion im Baurecht.

und beeinflussen Verhaltensweisen der in den Beschaffungsstellen handelnden Personen (Beispiel: Nachhaltigkeitsthemen werden vermehrt wahrgenommen).

2.2. Daten- und Informationsquellen

Methodisch wurden die Ergebnisse dieser RFA mittels einer Literatur- und Dokumentenanalyse, einer Befragung von Fachpersonen sowie einer telefonischen Umfrage bei ausgewählten Unternehmen erarbeitet. Der überwiegende Teil dieser Arbeiten wurde im Zeitraum Oktober 2014 bis März 2015 durchgeführt und darauf aufbauend wurde ein Zwischenbericht verfasst.

Analyse von Literatur und anderen Dokumenten: Die gesetzlichen Grundlagen, namentlich die Vorentwürfe BöB und VöB sowie die entsprechenden erläuternden Berichte,⁷ Studien und Fachartikel sowie Dokumente des BBL finden Eingang in die Studie. Eine Dokumenten- und Literaturübersicht findet sich in Anhang 1.

Daten: Die Dokumentenanalyse wurde mit Daten des Bundesamts für Statistik (BFS), des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) sowie des BBL ergänzt, um Fallzahlen und die Anzahl der betroffenen Akteure bestimmen zu können (vgl. Kapitel 4.2.).

Fachgespräche: Wir haben 23 Fachgespräche mit insgesamt 25 Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, der Kantone sowie verschiedenen Branchenverbänden, zivilgesellschaftlichen Gruppen und Fachpersonen durchgeführt (vgl. Anhang 2). Dabei wurde ein vom BBL genehmigter semi-strukturierter Interviewleitfaden angewendet. Dieser bezog sich auf alle fünf RFA Prüfpunkte, schwerpunktmässig jedoch auf die erwarteten wirtschaftlichen Auswirkungen der geplanten Revision. Konkret wurden die Fachpersonen summarisch zu den folgenden Themen befragt:

- Handlungsbedarf für eine Revision
- Relevanz, Bedeutsamkeit und Vor- und Nachteile der Revision
- Auswirkungen auf den Bund (Kosten und Nutzen)
- Auswirkungen auf die Unternehmen (Kosten und Nutzen)
- Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft (Wettbewerb, Preise, Qualität)
- Auswirkungen auf Rechtsmittel / Beschwerden
- Umsetzung des politischen Ziels Nachhaltigkeit
- Umsetzung des politischen Ziels Lehrstellen
- Herausforderungen des Vollzugs

⁷ Stand der Vorentwürfe: 30. September 2014.

Unternehmensbefragung: Ergänzend wurden acht ausgewählte Unternehmen befragt, um die konkreten Auswirkungen der geplanten Revision darzustellen, insbesondere in Bezug auf die administrative Belastung und den Wettbewerb. Dabei handelt es sich um Unternehmen, die bereits wiederholt an grösseren Beschaffungen des Bundes teilnahmen. Die Kontaktnahme zu den Unternehmen erfolgte über die im Vorfeld befragten Branchenverbände. Die Unternehmen sind in Anhang 2 aufgeführt.

Tabelle 1 fasst die durchgeführten Befragungen nach Akteursgruppe zusammen.

Tabelle 1: Übersicht Fachgespräche und Unternehmensbefragung

Akteursgruppe	Anzahl Gespräche (Anzahl befragte Fachpersonen)
Bund	5 Gespräche (5 Fachpersonen)
Kantone	3 Gespräche (3 Fachpersonen)
Verbände / Interessengruppen	11 Gespräche (13 Fachpersonen)
Andere Fachpersonen	4 Gespräche (4 Fachpersonen)
Unternehmen	8 Gespräche (10 Fachpersonen): Bau, Planung, ICT, Industrie
Total	31 Gespräche (35 Fachpersonen)

Absagen: 4

Befragung von Beschaffungsstellen: In diesen Bericht fliessen schliesslich auch die Ergebnisse einer im Zeitraum November-Dezember 2015 durchgeführten Befragung ein, die im Rahmen eines separaten Mandats erfolgte. Ziel der Befragung war es, die direkten Kosten zu ermitteln, die den Beschaffungsstellen des Bundes aufgrund von geplanten Änderungen im Bereich der Amtssprachen im öffentlichen Beschaffungswesen sowie im Bereich der Publikationspflicht bestimmter Beschaffungen erwachsen. Es wurden dazu 15 seitens der Beschaffungskommission des Bundes (BKB) ausgewählte Beschaffungsstellen befragt und ein Rücklauf von 80% erzielt (12 der 15 Beschaffungsstellen nahmen teil). Im Gegensatz zur erweiterten Publikationspflicht waren die Massnahmen zur Förderung der Mehrsprachigkeit der öffentlichen Beschaffungen nicht expliziter Gegenstand dieser RFA (vgl. Anhang 3). Aus diesem Grund werden die Ergebnisse der separat mandatierten Befragung in einem Exkurs behandelt, während die Ergebnisse der Fachgespräche und Unternehmensbefragung dieser RFA unverändert bestehen bleiben.

2.3. Grenzen der Studie

Bei der Interpretation der Ergebnisse gilt es, einige Limitierungen der Studie aufzuzeigen, die in der Methodik und im Vorgehen begründet sind.

Der Sinn und Zweck der RFA ist gleichzeitig auch ihre grösste methodische Herausforderung: Eine Abschätzung der neuen, noch *hypothetischen Situation* ist für viele Akteure schwierig. Nicht nur haben sie noch keine Erfahrung damit, teilweise ist auch noch nicht klar, wie die gesetzlichen Grundlagen im Vollzug konkret umgesetzt werden.

Es handelt sich um eine *einfache* RFA, also eine Studie von geringerem Umfang und geringerer Untersuchungstiefe. Sie liefert dementsprechend eine Grobanalyse der wichtigsten relevanten Aspekte der Revision. Eng damit verbunden ist die Beschränkung der Informationserhebung auf 31 Interviews, wodurch keine Repräsentativität erreicht werden kann. Dies gilt insbesondere auch für die Unternehmensbefragung, an deren Teilnahme mehrheitlich Grossunternehmen Interesse gezeigt haben.

Die Hochrechnung volkswirtschaftlicher Auswirkungen ist in Ermangelung zugrundeliegender Daten nur eingeschränkt möglich. Dazu zählen beispielsweise die Gesamtzahl an Beschaffungen nach Vergabe- und Auftragsarten, da nur die über bestimmten Auftragswerten liegenden Beschaffungen zwingend auf *simap.ch*, der elektronischen Plattform im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens, erfasst werden. Ähnliches gilt für die Anzahl der Unternehmen, die an Ausschreibungen des Bundes teilnehmen.

Schliesslich wurde die RFA resp. die Interviews auf Basis der im Herbst 2014 fertiggestellten Vorentwürfe durchgeführt. Änderungen, die während des Studienzeitraums an den Vorentwürfen vorgenommen wurden, konnten nicht berücksichtigt werden. Beispielsweise wurden aufgrund der Ergebnisse der Ämterkonsultation noch gewisse, nur für den Bund geltende Bestimmungen angepasst. Zudem wurden die Verordnung sowie die Erläuterungen zu den Erlassentwürfen an mehreren Stellen geändert.

Die parallel durchgeführte Revisionen der Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen sind eng verknüpft (Beispiel: das Instrument der Verhandlungen wird neu auf Ebene der Kantone eingeführt, während der Bund den Rechtsschutz erweitert). Die damit ausgelösten Wirkungen auf Ebene der Kantone und in weiterer Folge der Gesamtwirtschaft sind jedoch nicht Gegenstand der Studie; sie fokussiert auf die Auswirkungen der Revision BöB/VöB.

3. Ausgangslage

3.1. Das öffentliche Beschaffungswesen

Das Beschaffungsrecht der Schweiz beruht auf verschiedenen internationalen und nationalen Rechtsquellen.

Zu den *wichtigsten* internationalen Grundlagen zählen zum einen das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) und zum anderen das Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungsrechts (BilatAbk, SR 0.172.052.68). In Ermangelung einer Bundeskompetenz werden sie auf den Ebenen Bund und Kantone⁸ durch verschiedene Erlasse rezipiert, vorrangig – nicht aber abschliessend – durch das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1) und die zugehörige Verordnung (VöB, SR 172.056.11) auf Ebene des Bundes sowie die IVöB, die Vergaberichtlinie und kantonale Ausführungsgesetze auf Ebene der Kantone.⁹

Bei der Anwendung des Beschaffungsrechts ist ferner zwischen dem sogenannten Staatsvertragsbereich und dem Nicht-Staatsvertragsbereich (Binnenmarktbereich) zu unterscheiden. Je nach Zuordnung finden unterschiedliche Bestimmungen Anwendung.

Exkurs: Verfahrensarten und Schwellenwerte

Verfahrensarten

Es werden die folgenden Verfahrensarten unterschieden:

- Öffentliche Ausschreibung, die in zwei Varianten erfolgen kann:
 - Offenes Verfahren: alle Anbietenden können eine Offerte einreichen.
 - Selektives Verfahren: alle Interessierten können einen Antrag auf Teilnahme stellen; nur jene, die nach Prüfungen bestimmter Eignungskriterien durch die Beschaffungsstelle dazu bestimmt werden,

⁸ Das Beschaffungsrecht der Gemeinden orientiert sich an den kantonalen Beschaffungsordnungen. Der Einfachheit halber sprechen wir in der Studie nur vom Beschaffungsrecht des Bundes und der Kantone.

⁹ Weitere relevante Erlasse sind beispielsweise das Binnenmarktgesetz, das Kartellgesetz oder das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit. Im Staatsvertragsbereich sind die beschaffungsrelevanten Freihandelsabkommen (FHA) zu nennen, namentlich jene im Rahmen der EFTA und insbesondere jene der zweiten Generation, welche bereits auf dem revidierten GPA 2012 beruhen (Beispiele: Kolumbien, Peru, sämtliche Golfstaaten, Ukraine, Panama, Costa Rica, Guatemala; weitere sind in Verhandlung).

k6nnen eine konkrete Offerte einreichen (zwei Verfahrensschritte).
Wirksamer Wettbewerb muss gew6hrleistet sein.

- Einladungsverfahren: keine 6ffentliche Ausschreibung; Beschaffungsstelle bestimmt, welche Anbietenden zur Offertabgabe eingeladen werden. Nach M6glichkeit sind mindestens drei Angebote einzuholen. Anwendung nur im sog. Nicht-Staatsvertragsbereich.
- Freih6ndige Vergabe: keine 6ffentliche Ausschreibung; die Beschaffungsstelle vergibt den Auftrag direkt. Die Einholung von Konkurrenzofferten bleibt der Beschaffungsstelle vorbehalten.

Welche Verfahrensart zul6ssig ist, bestimmt sich in erster Linie nach dem Auftragswert („Schwellenwert“).

*Schwellenwerte*¹⁰

Schwellenwerte unterscheiden sich u.a. nach der Art der Beschaffung (Lieferungen, Dienstleistungen, Baudienstleistungen) und sind auch zwischen Bund und Kantonen unterschiedlich. Die Schwellenwerte bestimmen, jeweils w6hrend zwei Jahren, welche Verfahrensarten (6ffentliches Verfahren, Einladungsverfahren, freih6ndiges Verfahren) anzuwenden sind. Beschaffungen 6ber bestimmten Schwellenwerten sind hingegen *grunds6tzlich* 6ffentlich auszuschreiben.

Die aktuellen diesbez6glichen Schwellenwerte des Bundes betragen (nicht abschliessende Aufz6hlung):

- 230 000 Franken bei Lieferungen
- 230 000 Franken bei Dienstleistungen
- 8.7 Millionen Franken bei Baudienstleistungen

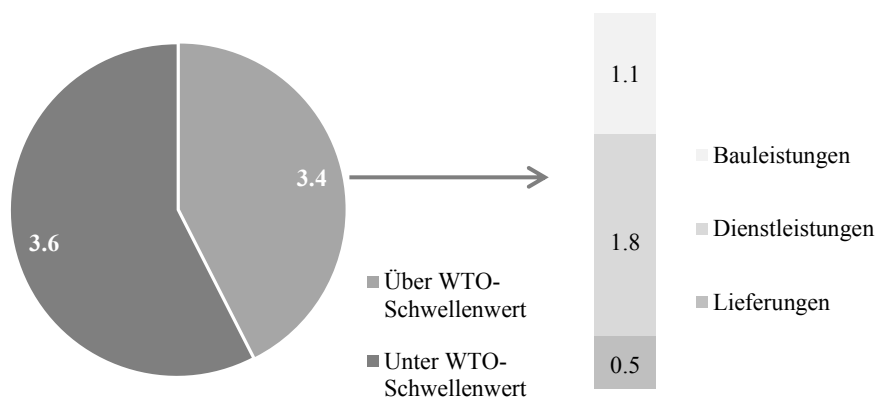
Wie eingangs erw6hnt, nimmt das 6ffentliche Beschaffungswesen eine bedeutende volkswirtschaftliche Rolle ein, was sich alleine im j6hrlichen Beschaffungsvolumen von etwa 30-40 Milliarden Franken ausdr6ckt. Davon fallen gesch6tzt 20% auf den Bund, was durch die Statistik der Beschaffungszahlungen der zentralen Bundesverwaltung (d.h. ohne Einheiten der dezentralen Bundesverwaltung wie etwa die ETH)

¹⁰ Die H6he der Schwellenwerte im Staatsvertragsbereich wird durch das beschaffungsrelevante V6lkerrecht (GPA, BilatAbk, FHA) bestimmt; eine autonome Festsetzung ist nicht m6glich. Die Schwellenwerte werden in sogenannten Sonderziehungsrechten (SZR) resp. Euro festgelegt und in Schweizer Franken umgerechnet.

untermauert wird. Diese weist Zahlungen für Beschaffungen von Bauten, Gütern und Dienstleistungen im Markt von 5.3 Milliarden Franken für das Jahr 2013 aus.

In der Schweiz besteht keine umfassende Statistik der Beschaffungen. Die vom SECO erstellte *Statistik zum öffentlichen Beschaffungswesen* erlaubt zumindest Tendenzen für die Verteilung der Beschaffungen nach den Vergabearten (Lieferungen, Dienstleistungen, Bauten) der öffentlichen Hand abzuleiten. Zu beachten ist, dass die Statistik nur Aufträge erfasst, die über den WTO-Schwellenwerten liegen und somit eine Ausschreibungspflicht nach sich ziehen. Die nachstehende Abbildung zeigt auf dieser Basis die Verteilung für die Beschaffungen des Bundes.

Abbildung 1: Statistik öffentliche Beschaffungen (Bund; in Mrd. Franken)



Erläuterung: Ausgehend von einem gesamten Beschaffungsvolumen von 35 Milliarden Franken fallen geschätzt 20% oder 7 Milliarden Franken auf den Bund. Die über den WTO-Schwellenwerten liegenden Beschaffungen werden auf 3.4 Milliarden Franken geschätzt, die sich auf drei Vergabearten verteilen.

Quelle: SECO WTO-Statistik 2013 (nur Aufträge über WTO-relevanten Schwellenwerten).

3.2. Die geplante Revision

Das Beschaffungsrecht des Bundes hat wie auch das kantonale Recht seit dessen Inkrafttreten verschiedene Teilrevisionen erfahren. Die letzte bedeutsame Teilrevision erfolgte im Jahr 2010 auf Verordnungsstufe, als Reaktion auf die erfolglosen Bestrebungen zur Teilharmonisierung der Beschaffungsordnungen des Bundes und der Kantone.

Die Änderungen der nun geplanten Revision können in zwei Gruppen eingeteilt werden.

- *Formelle Änderungen:* Diese Änderungen betreffen die Verbesserung der Systematik des Beschaffungsrechts, dessen Struktur und Verständlichkeit. Beispiele hierzu sind (nicht abschliessende Aufzählung):
 - Aufnahme von Begriffsbestimmungen
 - Regelung sowohl des Staatsvertrags- als auch des Nicht-Staatsvertragsbereichs im BöB („stufengerechte Regelung“)
 - Übernahme von derzeit in der Verordnung geregelten Bestimmungen in das BöB („stufengerechte Regelung“)
- *Materielle Änderungen:* Die inhaltlichen Änderungen umfassen sowohl neue Regelungsinhalte als auch die Kodifizierung bereits bestehender Praxis und Rechtsprechung. Hierzu sind folgende Beispiele zu nennen (nicht abschliessende Aufzählung):
 - Unterstellung der Übertragung öffentlicher Aufgaben und Erteilung von Konzessionen
 - Einführung neuer Vergabeinstrumente mittels elektronischer Technologien (elektronische Auktionen)
 - Normierung neuer Vergabeinstrumente bei Rahmenverträgen, Ab-rufverfahren
 - Ausbau des Rechtsschutzes in Vergabeverfahren ab 150'000 Franken Auftragswert mit einem vereinfachten Verfahren
 - Einführung von Sanktionen, insbesondere der Ausschluss fehlbarer Anbieter sowie die Führung einer zentralen Liste mit sanktionierten Anbietern
 - Verankerung der Nachhaltigkeit als Teilelement des Zwecks des Beschaffungsrechts

Die geplanten Änderungen ergeben sich u.a. aus den zwingend im nationalen Recht umzusetzenden Regelungen des GPA 2012 und dem Bestreben zur Harmonisierung der Beschaffungsordnungen. Darüber hinaus können mit der Revision zurzeit noch hängige parlamentarische Vorstösse erledigt werden.

Eine Übersicht ausgewählter Neuerungen in den Revisionsvorlagen (Stand: 30. September 2014) findet sich in Anhang 3.¹¹ Diese Liste wurde für die Befragung der Fachpersonen und der Unternehmen herangezogen.

Das folgende Kapitel widmet sich der Analyse der fünf RFA Prüfpunkte, dem eigentlichen Kern der Studie.

¹¹ Wir bedanken uns an dieser Stelle bei Prof. Dr. iur. Hans Rudolf Trüeb sowie bei Frau Nathalie Clausen für die Hilfe bei der Erstellung dieser Liste.

4. Ergebnisse: Die RFA

4.1. Prüfpunkt 1: Notwendigkeit staatlichen Handelns

Dieser Prüfpunkt umfasst zwei Aspekte: Zum einen bezieht sich die Frage der Notwendigkeit staatlichen Handelns auf den Bereich des Beschaffungswesens *per se* und zum anderen auf die Notwendigkeit der geplanten Revision.

4.1.1. Notwendigkeit zur Regelung des Beschaffungswesens

Die volkswirtschaftliche Wichtigkeit des Beschaffungswesens liegt in Anbetracht der Höhe der jährlich dafür aufgewendeten öffentlichen Mittel auf der Hand. Das Beschaffungsrecht bezweckt denn auch einen möglichst effizienten Umgang mit öffentlichen Mitteln (Steuergeldern) zu gewährleisten. Es strebt die Herstellung eines wirksamen Wettbewerbs zwischen den Anbietenden an, der sich positiv auf die Qualität und Preise der beschafften Güter, Dienstleistungen und Bauten niederschlagen soll. Der Einfluss politisch-ökonomischer Faktoren, die die effiziente Ressourcenallokation beeinträchtigen können,¹² sollen durch das Beschaffungsrecht minimiert werden.

4.1.2. Notwendigkeit der Revision

Erläuternder Bericht

Gemäss dem Vorentwurf des erläuternden Berichts ergibt sich der Handlungsbedarf zur Revision von BöB und VöB aus folgenden Gründen:

- 1) Ratifizierung GPA 2012
- 2) Harmonisierung der Beschaffungsordnungen Bund und Kantone
- 3) Verbesserung von Systematik, Struktur und Verständlichkeit

Ad 1) Das revidierte GPA 2012 wurde vom Bundesrat unter Vorbehalt der Genehmigung durch das Parlament im März 2012 verabschiedet. Die innerstaatliche Umsetzung der neuen Bestimmungen des GPA 2012 ist gemäss Artikel XXII:4 des revidierten GPA Bedingung für dessen Ratifizierung.¹³ Die Ratifizierung verbessert

¹² Eine Analyse dieser Faktoren – etwa die Prinzipal-Agent-Problematik oder Rent-Seeking – findet sich beispielsweise in der Studie Frey et al. (2003).

¹³ Das GPA enthält u.a. neue Bestimmungen in Bezug auf den Geltungsbereich des Beschaffungsrechts, die Korruptionsbekämpfung, die elektronische Vergabe oder die Nachhaltigkeit. Anzumerken ist allerdings, dass manche der neuen Bestimmungen zwingend umzusetzen sind, während es den GPA Mitgliedstaaten bei anderen Bestimmungen freigestellt ist, ob und in welchem Umfang sie diese umsetzen (z.B. elektronische Auktionen).

den Marktzugang von Schweizer Unternehmen in den GPA-Mitgliedstaaten.¹⁴ Es enthält zudem Normen im Bereich der Verfahren, welche mit der Ratifizierung zwingend umgesetzt werden müssen und zu mehr Transparenz und zu einer Harmonisierung der Beschaffungsgesetzgebungen auf den Stufen des Bundes und der Kantone führen sollen (vgl. unten).

Ad 2) Die autonome Umsetzung des Beschaffungsrechts durch den Bund und die Kantone sowie die in der Vergangenheit erfolgten Teilrevisionen führten zu einer Rechtszersplitterung und unterschiedlicher Praxis bei den Beschaffungen von Bund und Kantonen. Dies erhöht die Komplexität und kann insbesondere für die anbietenden Unternehmen zu höheren administrativen Kosten und Rechtsunsicherheit führen. Durch die Aufnahme von Begriffsbestimmungen sollen zudem die Verständlichkeit und Anwendungsfreundlichkeit der Erlasse verbessert werden.

Ad 3) Im Zuge vergangener Teilrevisionen wurden Bestimmungen nicht immer stufengerecht verankert. Als Beispiele dienen die Unterstellung der Sektorenauftraggeber oder die in der VöB geregelten besonderen Bestimmungen für Beschaffungen ausserhalb des Staatsvertragsbereichs ebenso wie jene des Arbeitsschutzes, der Verhandlungen sowie des Dialogs oder der Fristen. Ähnlich verhält es sich mit dem Umstand, dass Änderungen im Staatsvertragsbereich auf der Stufe der Verordnung und nicht auf Stufe des Gesetzes umgesetzt wurden.

Befragung

Die befragten Fachpersonen bejahen *ausnahmslos* den Handlungsbedarf der Revision, mehrheitlich um die bestehenden rechtlichen und praktischen Unterschiede der Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen zu verringern und um auf diesem Wege der Rechtszersplitterung entgegenzutreten. Darüber hinaus wird der Handlungsbedarf auch mit dem Bedürfnis nach besserer Transparenz (Beispiele: Aufnahme von Begriffsdefinitionen, Ausweitung der Publikation von Beschaffungen, Veröffentlichung von Zuschlägen) sowie aus rechtstaatlichen Prinzipien (Beispiel: Erhöhung des Rechtsschutzes bei Beschaffungen des Bundes) begründet. Wiederholt thematisiert werden auch die Schwellenwerte: Bemängelt wird beispielsweise, dass diese von den Beschaffungsstellen nicht immer voll ausgeschöpft würden – also dass Beschaffungsstellen ein „höherrangiges“ Verfahren anwendeten, obwohl dies aufgrund des Beschaffungsvolumens nicht geboten wäre.

¹⁴ Solange die Schweiz das revidierte GPA nicht ratifiziert hat, besteht für schweizerische Anbietende in den GPA-Mitgliedstaaten kein *Rechtsanspruch* auf den erweiterten Marktzugang.

Die Fachpersonen beurteilen die Vorentw6rfe mehrheitlich als pragmatisch und politisch umsetzbar und dem Handlungsbedarf 6berwiegend entsprechend. Kritik wird insofern ge6ussert, als dass die Vorentw6rfe in Bezug auf das Thema Nachhaltigkeit und ausgew6hlte rechtliche Themen zu wenig ambitioniert seien.

Weitere Gr6nde

Abschliessend lassen sich weitere Gr6nde, die die Notwendigkeit der Revision untermauern, zusammenfassen. Als Beispiele seien an dieser Stelle die Ergebnisse des j6ngst ver6ffentlichten B6rokratiemonitors des SECO genannt, in dem die antwortenden Unternehmen eine relativ grosse Ver6nderung der administrativen Belastung in Bezug auf das Beschaffungswesen seit 2012 wahrnehmen (38% der antwortenden Unternehmen sehen zunehmende, 59% gleichbleibende administrative Belastung).¹⁵ Des Weiteren der Umstand, dass mit der Revision eine Reihe von parlamentarischen Vorst6ssen umgesetzt werden und die Revision eine seit 2004 vom Bundesrat definierte, noch h6ngige wachstumspolitische Massnahme darstellt. Schliesslich steht das durch das GPA 2012 geschaffene, auf 80-100 Milliarden USD gesch6tzte erweiterte Marktzugangspotenzial im Ausland erst mit der Ratifizierung den Schweizer Unternehmen offen, was vor dem Hintergrund der exportorientierten Schweizer Wirtschaft bedeutsam ist.¹⁶

4.1.3. Zwischenfazit

Zusammenfassend l6sst sich festhalten, dass das geltende Beschaffungsrecht aus einer Reihe von Gr6nden einer Revision unterzogen werden sollte. Tabelle 2 fasst die obigen Erl6uterungen und die Einsch6tzungen der Fachpersonen zum Handlungsbedarf zusammen. Sie stellt exemplarisch das dem Handlungsbedarf zugrunde liegende Problem dar, zeigt, welche Massnahmen die Revision beinhaltet und skizziert deren wahrscheinliche Wirkungen.

¹⁵ Die Zunahme der Belastung wird dabei im Bereich Bau und Baugewerbe prononciert wahrgenommen. Anzahl Befragte: 499.

¹⁶ Dieses Marktpotential ergibt sich u.a. aufgrund der Neuunterstellung von 500 Vergabestellen und rund 50 Dienstleistungen, darunter auch Telekom-Dienstleistungen in neun L6ndern, der Unterstellung s6mtlicher Baudienstleistungen oder der Reduzierung von Schwellenwerten in vier L6ndern.

Tabelle 2: Handlungsbedarf

Handlungsbedarf	Massnahme	Begründung / erwartete Wirkung
GPA 2012: <ul style="list-style-type: none"> enthält zwingend umzusetzende Regelungen eröffnet erweitertes Marktzugangspotenzial 	Zwingende Regelungen werden parallel in BöB und IVöB umgesetzt	Umsetzung ermöglicht die Ratifizierung des GPA 2012 → eröffnet den Zugang auf das auf 80-100 Milliarden USD geschätzte Marktpotential
Unterschiedliche <i>Regelungen</i> resp. <i>Beschaffungspraxis</i> zwischen Bund und Kantonen	Parallele Revision BöB und IVöB: Begriffe und Verfahrensgrundsätze werden angeglichen Anmerkung: keine vollständige Harmonisierung zwischen Bund und Kantonen	Harmonisierung → reduziert Transaktions-, Informations- und Koordinationsaufwand → erleichtert den Zugang zu Ausschreibungen → erhöht den Wettbewerb
Ungenügende Anwenderfreundlichkeit / Praxistauglichkeit der Rechtsgrundlagen	Systematik wird verbessert, Struktur der gesetzlichen Grundlage spiegelt den Ablauf einer Ausschreibung wider, Begriffsdefinitionen werden aufgenommen	Transparenz → reduziert Transaktions-, Informations- und Koordinationsaufwand → erleichtert den Zugang zu Ausschreibungen → erhöht den Wettbewerb
Zu tiefe, ungleiche, nicht ausgeschöpfte Schwellenwerte	Erhöhung des Schwellenwerts für die freihändige Gütervergabe bis 150'000 Franken (Einladungsverfahren), ansonsten keine Änderungen Anmerkung: Die Möglichkeit der autonomen Anpassung der Schwellenwerte besteht <i>nur ausserhalb</i> des Staatsvertragsbereichs.	Erhöhung des Schwellenwerts → senkt Transaktionskosten → senkt Wettbewerb
Ungenügende rechtsstaatliche Garantien und Verfahrensgleichheiten	Beschaffungen des Bundes ab 150'000 Franken geniessen neu Rechtsschutz (= Senkung der Streitwertgrenze)	Erweiterter Rechtsschutz → erhöht Transparenz → erhöht den Wettbewerb → erhöht Transaktionskosten
Mangelnde Umsetzung staatspolitischer Ziele der Nachhaltigkeit; Fokussierung auf den Preiswettbewerb („billigstes“ Angebot)	Verankerung der Nachhaltigkeit als Zweck des Beschaffungsrechts und als Zuschlagskriterium	Nachhaltige Beschaffung → erhöht Bewusstsein → erhöht Transaktionskosten (Nachweis resp. Überprüfung von Zertifikaten) → erhöht Preise → erhöht Qualität
Zunahme administrativer Kosten für an Beschaffungen teilnehmende Unternehmen	10 von 16 befragten Personen beurteilen Revision neutral in Bezug auf die administrativen Kosten (= direkte Kosten, vgl. Kapitel 4.2.2.)	Keine

4.2. Prüfpunkt 2: Auswirkungen auf einzelne Gruppen

4.2.1. Bundesstellen

Rund 35 zentrale und dezentrale Beschaffungsstellen des Bundes vergaben 2013 Aufträge, welche über den WTO-Schwellenwerten lagen. Diese Beschaffungsstellen sowie jene, die neu in den Geltungsbereich des BöB fallen,¹⁷ sind von der Revision des Beschaffungsrechts betroffen.

Nachfolgend aufgeführt sind die zehn Bundesstellen mit den höchsten Auftragswerten im Jahr 2013. Die höchsten Volumen beschaffen das Bundesamt für Strassen (ASTRA) und das BBL.

Tabelle 3: Bundesstellen mit Beschaffungen über WTO-Schwellenwerten

Beschaffungsstelle	Aufträge über dem Schwellenwert in CHF (2013)
Bundesamt für Strassen	1'109'704'943
BBL	1'045'088'270
Armasuisse	356'147'338
ETH Zürich	229'541'612
Generalsekretariat EDA	203'563'711
Swissgrid AG	164'453'460
Post	80'306'304
ETH Lausanne	55'266'460
Bundesamt für Landwirtschaft	45'177'500
Eidgenössische Zollverwaltung	19'726'817

Quelle: SECO WTO-Statistik 2013 (nur Aufträge über WTO-relevanten Schwellenwerten).

Anmerkung: Die Beschaffungen der Schweizerischen Bundesbahnen SBB sind von der WTO-Statistik 2013 nicht umfasst. Die Beschaffungen der SBB beliefen sich im Jahr 2013 auf 5.2 Milliarden Franken, wovon 90% in der Schweiz abgewickelt wurden (Quelle: SBB Geschäftsbericht 2013).

Kosten

Durch die Revision des BöB fallen für die Bundesstellen gewisse Mehraufwände an. Zunächst entstehen Kosten, um die (einheitliche) Umsetzung des neuen BöB sicherzustellen: Dazu zählen einerseits z.B. *Schulungen* und andererseits die Abstimmung

¹⁷ Neu unterstellt werden die Beschaffungen von eidgenössischen richterlichen Behörden (ausgenommen Militärgerichte), der Bundesanwaltschaft, den eidgenössischen Parlamentsdiensten und von Empfängern von Finanzhilfen des Bundes, sofern sie Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen beschaffen, die zu mehr als 50 Prozent der Gesamtkosten mit öffentlichen Geldern finanziert werden (vgl. dazu auch Kapitel 4.3.1).

mit den Kantonen und Gemeinden zum einheitlichen Vollzug (z.B. Wissens- und Erfahrungsaustausch).

Weiter resultieren Kosten aufgrund desverstärkten *Rechtsschutzes*:

- Sorgfältigere Vorbereitung und Durchführung der Ausschreibungen (präventive Wirkung des Rechtsschutzes)
- Aufwand aufgrund der höheren Anzahl von Beschwerden und Rechtsfällen (auch als Folge des erweiterten Geltungsbereichs, der tendenziellen Zunahme von Ausschreibungen und entsprechend steigenden Zahl von beschwerdefähigen Verfügungen)¹⁸
- Verzögerungen der Projekte bei den Fällen, in denen eine Beschwerde eingereicht wird

Administrativer Aufwand fällt zudem aufgrund neuer *Publikations- und Begründungspflichten* an (neu: Publikationspflicht auf der elektronischen Plattform simap.ch für alle Beschaffungen mit Auftragswert über 50'000 Franken; summarische Begründung von Verfügungen).¹⁹

Weitere Kosten resultieren aufgrund von benötigten *Übersetzungen* sowie in der *IT-Infrastruktur* (z.B. Aufbau einer Plattform für elektronische Auktionen).

Das *Dialogverfahren*, ein anspruchsvolles und aufwändiges Verfahren, macht den Aufbau von Personalressourcen erforderlich.

Bezüglich *Nachhaltigkeitskriterien* entsteht ein Initialaufwand zur Ausarbeitung von konkreten Regelungen / Empfehlungen zum Vollzug sowie ein erhöhter laufender Aufwand für die Kontrolle.

Für *neu unterstellte Institutionen* verringert sich schliesslich der Handlungsspielraum (bezüglich Wahl und Ausgestaltung des Verfahrens).

¹⁸ Ob davon ausgegangen wird, dass sich die Anzahl Rechtsfälle tatsächlich erhöht, wird in Kapitel 4.2.2. thematisiert.

¹⁹ Vgl. dazu den Exkurs *Sprachanforderungen und Publikationspflicht*. Darin werden die Ergebnisse einer separat mandatierten Befragung zur Ermittlung der direkten Kosten der erweiterten Publikationspflicht zusammengefasst.

Exkurs: Kosten für das BBL

Eine besondere Rolle unter den Beschaffungsstellen nimmt das BBL ein, welches neben den eigenen Beschaffungen die weiteren Bundesstellen bei ihren Ausschreibungen unterstützt und berät (Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund KBB). Für das KBB ist in verschiedenen Bereichen mit Mehraufwänden zu rechnen wie Tabelle 4 zeigt.

Tabelle 4: Kosten für das KBB

Aufwandsbereich	Veränderung	Anmerkung
Beratungen bei Beschaffungen	Erhöhung	Aufgrund neuer Bestimmungen und Struktur des BöB ist während der ersten Jahre mehr inhaltliche Beratung erforderlich; wird sich im Verlauf der Zeit auf dem aktuellen Niveau einpendeln. Anzahl der Beratungsgeschäfte nimmt zu (rund 20% jährlich, bereits bestehende Tendenz)
Schulungen	Erhöhung	Zunahme (aktuell: 1'400 Teilnehmende)
Rechtsvertretungen	Erhöhung	mehr Rechtsverfahren
Informatik	Erhöhung	Aufbau Plattform für elektronische Auktionen

Nutzen

Nicht alle der oben genannten Elemente verursachen nur Kosten; es resultiert auch Nutzen daraus. So führt die *sorgfältigere Vorbereitung und Durchführung* der Ausschreibungen zwar zu höheren Kosten, aber auch zu einer besseren Qualität sowohl der Ausschreibungen als auch der Projekte. Dies kann in weiterer Folge die Anzahl scheiternder Projekte reduzieren. Oder wie es eine Fachperson ausdrückt: „*Die Anfangsinvestitionen in der Ausschreibungsphase nehmen durch die Revision zu, dafür sinken die Kosten während des Projekts und die Qualität steigt.*“ Die im GPA 2012 vorgesehenen Vorgaben für die Gestaltung der Ausschreibungen, welche in der Revision auf Ebene Bund und Kantone umgesetzt werden, tragen zur Harmonisierung, Transparenz und Rechtssicherheit sowie zu administrativer Vereinfachung bei.

Weiter k6nnen *tieferer Preise und/oder h6here Qualit6t* durch folgende Instrumente resultieren:

- Elektronische Auktionen k6nnen zu tieferen Preisen f6hren.
- Die Massnahmen gegen Abreden und Korruption (Sanktionsm6glichkeiten) f6hren zu tieferen Preisen und/oder h6herer Qualit6t.
- Die Zuschlagskriterien Lebenszykluskosten und Nachhaltigkeit f6rdern die Qualit6t der beschafften G6ter und Dienstleistungen, wobei nachhaltige Produkte gleichzeitig teurer sein *k6nnen* (z.B. aufgrund spezifischer Produktionsverfahren, der Qualit6t der Rohstoffe, fairer Preise entlang der Wertsch6pfungskette).
- Die Publikationspflicht aller Beschaffungen mit Auftragswert 6ber 50'000 Franken auf der elektronischen Plattform simap.ch kann l6ngerfristig zu tieferen Preisen f6hren. Begr6ndung: Einerseits wird durch die mit der Publikation einhergehende Transparenz der Wettbewerb gef6rdert und andererseits gewinnen unterlegene Anbietende aufgrund der Publikation ein besseres Verst6ndnis des Marktes resp. ihrer Mitbewerbenden und k6nnen R6ckschl6sse f6r die eigene Preisgestaltung ziehen.

Die *Rahmenvertr6ge* verringern den Aufwand f6r die Beschaffungsstellen, da davon ausgegangen wird, dass das Instrument vermehrt genutzt wird.²⁰ Die Auswirkungen der Beschr6nkung der Rahmenvertr6ge auf maximal vier Jahre wird unterschiedlich bewertet: Einerseits f6hrt die zeitliche Beschr6nkung dazu, dass nach Ablauf der vier Jahre erneut ausgeschrieben werden muss (aktuell w6re auch eine l6ngere Laufzeit m6glich); andererseits f6hrt sie zu einer Verbesserung der wettbewerbsrelevanten Rahmenbedingungen.

Ein weiterer Nutzen ist, dass sich die *Rechtssprechung* der kantonalen Gerichte und der Bundesgerichte aufgrund harmonisierter Rechtsgrundlagen angleichen k6nnte. Dies wiederum f6hrt zu verbesserter Transparenz und Rechtssicherheit.

Der h6here Schwellenwert f6r die *freih6ndige Vergabe von Lieferungen* (neu: 150'000 Franken) senkt den administrativen Aufwand.²¹

²⁰ Die Erfahrung des BBL zeigt, dass der Abruf einer Leistung aus einem Rahmenvertrag 1-3 Wochen dauert, w6hrend f6r die Abwicklung einer WTO-Ausschreibung mit mindestens 4-6 Monaten gerechnet werden muss. Quelle: Einsatz von Rahmenvertr6gen in der Schweiz, Fachkonferenz IT-Beschaffung, Vortrag Bruno Gygi, Kompetenzzentrum 6ffentliches Beschaffungswesen Bund, 28. August 2013.

²¹ Hier kann auf die Studie von Jaeger et al. (2006) verwiesen werden. Sie h6lt fest, dass bei *kleineren* Auftragsvolumen ein Einladungsverfahren – h6ufig werden selbst bei freih6ndigem Verfahren mehrere Offerten eingeholt – ein besseres volkswirtschaftliches Kosten-Nutzen-Verh6ltnis ausweist als eine Ausschreibung.

Wenngleich gesamthaft mehr Beschaffungen dem revidierten Recht unterstehen, erh6ht sich f6r die *neu ausgenommenen Beschaffungen* der Handlungsspielraum der Beschaffungsstellen in Bezug auf die Wahl und Ausgestaltung des Verfahrens.

Exkurs: Sprachanforderungen und Publikationspflicht

Im Zuge der Revision sollen mehrere parlamentarische Vorst6sse zum Thema Amtssprachen im 6ffentlichen Beschaffungswesen umgesetzt werden. Diese wollen die Mehrsprachigkeit der Beschaffungen f6rdern. Dabei stehen verschiedene Umsetzungsvarianten zur Disposition:

- Variante 1: Alle simap-Publikationen erfolgen dreisprachig (*Anmerkung: nur f6r Beschaffungen 6ber den sog. WTO-Schwellenwerten*).
- Variante 2: Die Ausschreibungsunterlagen in der Originalsprache enthalten Zusammenfassungen in den zwei weiteren Amtssprachen.
- Variante 3: Alle Ausschreibungsunterlagen werden vollst6ndig dreisprachig erstellt.

Ebenso sieht die Revision eine Erweiterung der Publikationspflicht von Lieferungen, Bau- und Dienstleistungen ab einem Wert von 50'000 Franken bis zum Schwellenwert vor.

Der mit diesen geplanten Massnahmen verbundene Aufwand f6r die Bundesverwaltung wurde in einem separaten Mandat ermittelt. Konkret wurde dazu im Zeitraum November-Dezember 2015 eine Befragung von 15 seitens der BKB ausgew6hlten Beschaffungsstellen des Bundes durchgef6hrt.

Die an der Befragung teilnehmenden Beschaffungsstellen sch6tzen die Mehrkosten der erh6hten Sprachanforderungen je nach Auftragsart, Variante resp. Umfang der zu 6bersetzenden Ausschreibungsunterlagen unterschiedlich hoch ein. So werden beispielsweise die Mehrkosten pro Beschaffung einer Lieferung 6ber dem WTO-Schwellenwert von 4'700 Franken (Variante 1) auf bis zu 67'000 Franken (Variante 3, grosser Umfang der Ausschreibungsunterlagen) gesch6tzt. Generell werden die Mehrkosten f6r Beschaffungen unter den Schwellenwerten tiefer gesch6tzt. Die Berechnung der j6hrlichen Kosten erfolgte basierend auf dem der Befragung zugrunde gelegten Bezugsjahr 2014, in dem die 12 Beschaffungsstellen ca. 28'000 Beschaffungen durchgef6hrt haben. Auf Basis der gesch6tzten Mehrkosten pro Beschaffung und der Anzahl Beschaffungen pro Jahr belaufen sich die j6hrlichen Mehrkosten der erh6hten Sprachanforderungen – je nach Umsetzungsvariante – auf zwischen 18 und 841 Millionen Franken.

Die Änderungen in Bezug auf die Publikationspflicht führen auf Basis der Schätzungen der Beschaffungsstellen zu Mehrkosten von 150 Franken pro Beschaffung. Bei rund 5'700 relevanten Beschaffungen ergibt dies Mehrkosten von etwa 900'000 Franken pro Jahr.

Zu beachten ist, dass die oben ausgewiesenen Werte und Hochrechnungen auf Medianwerten aller eingegangenen Schätzungen beruhen und daher eine gewisse Unschärfe aufweisen. Zudem lag der Fokus der Befragung auf der Ermittlung der geschätzten Mehrkosten; mögliche positive Auswirkungen der Umsetzung der gegenständlichen Änderungen wurden in der Erhebung nicht berücksichtigt.

Fazit

Die nachfolgende Tabelle führt die Kosten und Nutzen der Revision für die Bundesstellen im Überblick auf.

Tabelle 5: Kosten und Nutzen für den Bund

	Betroffene Akteure	Zeitpunkt
Kosten		
Schulungen / Erfahrungsaustausch mit den Kantonen	Alle, v.a. BBL	Schulungen: laufend, anfangs intensiv Austausch: laufend
Rechtsschutz: sorgfältigere Vorbereitung der Beschaffungen	Alle	Laufend, evtl. anfangs mehr
Rechtsschutz: Zunahme Beschwerden und Rechtsfälle, Verzögerungen	Alle	Laufend, evtl. anfangs mehr
Dialogverfahren*	Alle, v.a. falls viele komplexe Projekte	Laufend
Publikationspflichten	Alle	Laufend
Begründungspflichten	Alle	Laufend
Übersetzungen	Alle	Laufend
IT-Infrastruktur (elektronische Auktionen)	Alle, v.a. Informatiksteuerungsorgan des Bundes	v.a. anfangs
Nachhaltigkeit: Förderung und Überprüfung*	Alle, v.a. BBL	Umsetzung: laufend Überprüfung: laufend
Neuer Geltungsbereich	Neu unterstellte Beschaffungsstellen	Laufend, v.a. anfangs

Nutzen		
Sorgfältigere Vorbereitung der Beschaffungen	Alle	Laufend
Tiefere Preise und/oder höhere Qualität	Alle	Laufend
Rahmenverträge verringern Aufwand (aber: verkürzte Laufzeit)	Alle, v.a. falls viele Rahmenverträge	Laufend
Angleichung der Rechtsprechung	Alle	Laufend
Neuer Geltungsbereich	Neu ausgenommene Beschaffungen	Laufend
Freihändige Vergabe für Lieferungen mit Auftragswert von max. 150'000 Franken	Alle	Laufend

* Entsprechend unserer Wirkungsthese (vgl. Abschnitt 2.1.) gehen wir davon aus, dass Dialogverfahren in Zukunft vermehrt genutzt werden resp. Nachhaltigkeitskriterien vermehrt Berücksichtigung finden werden und in weiterer Folge auch Aufwand für die Überprüfung deren Einhaltung entsteht.

Zusammenfassend lässt sich aus den Aussagen der Fachpersonen schliessen, dass sich die Revision mit einem (leicht) höheren *administrativen Aufwand* für die Bundesstellen niederschlagen wird.

Die weiteren Kosten und Nutzen hängen stark vom konkreten Vollzug ab und lassen sich daher aktuell nicht quantifizieren. Bezüglich der direkten Kosten der geplanten erweiterten Publikationspflicht resp. der erhöhten Sprachanforderungen, die nicht explizit Gegenstand dieser RFA waren, wird auf den obigen Exkurs verwiesen.

4.2.2. Unternehmen

Gemäss Schätzung des BBL nehmen etwa 10% aller Unternehmen in der Schweiz regelmässig an Beschaffungen der öffentlichen Hand teil. Dies sind rund 57'000 Firmen.²² Die im Rahmen der Studie von den acht befragten Unternehmen geäusserten Kosten und Nutzen des Vorentwurfs der Revision werden nachfolgend aufgeführt.

²² Unternehmen in der Schweiz 2012: 572'424 (Datenquelle: BFS Unternehmensstruktur STATENT). Auf der elektronischen Publikationsplattform simap.ch hatten sich per Juli 2015 rund 23'500 Unternehmen registriert. Zu beachten ist jedoch, dass auf simap.ch nur die ausschreibungspflichtigen Beschaffungen publiziert werden und Unternehmen auch als Subakkordanten an Beschaffungen teilnehmen können (wofür sie sich nicht registrieren müssen).

Direkte Kosten

Zu den Mehrkosten der Revision zählen zunächst die erwartete Zunahme der *Dokumentationspflichten* (Zertifikate, Nachweise, Selbsterklärungen) sowie allfälliger *Kontrollen*, insbesondere im Bereich der Nachhaltigkeit.

Das Instrument des *Dialogverfahrens* wird allgemein als sehr aufwändig beurteilt. Evtl. benachteiligt werden dabei gemäss einer Interviewaussage kleine Unternehmen (da die Verfahrensdauer hoch ist und viele Ressourcen bindet).

Weiter wird vermutet, dass die Beschaffungsstellen ihren *Ermessensspielraum* weniger ausschöpfen werden und daher künftig tendenziell höherrangige Verfahren zur Anwendung gelangen (beispielsweise aufgrund der Verpflichtung zur Nennung der Zuschlagskriterien oder der Publikationspflicht), was zu einem Mehraufwand für die teilnehmenden Unternehmen führt.²³

Neben diesen laufenden Aufwänden besteht ein gewisser *Initialaufwand* für die Unternehmen, um sich in die neuen gesetzlichen Grundlagen einzuarbeiten und bestehende Prozesse anzupassen.

Exkurs: Aufwand für die Offertstellung

Gemäss einer Studie von Jaeger ist bei Planeraufträgen mit einem durchschnittlichen Offertaufwand von ca. 50'000 Franken zu rechnen.²⁴ Dieser Wert wurde in den Interviews mit den entsprechenden Branchenverbänden im Rahmen der vorliegenden Erhebung als realistisch bezeichnet. Gleichzeitig wurde angegeben, dass sich dieser Aufwand durch die Revision kaum verändern werde.

Es stellt sich die Frage, wie dies in anderen Branchen beurteilt wird. Im Rahmen der Erhebung bei den Unternehmen haben wir diese gebeten, jeweils den aktuellen und zukünftigen Aufwand für eine für sie typische Beschaffung zu schätzen. Nachfolgend sind die Ergebnisse aufgeführt.²⁵

²³ Vgl. hierzu auch die Studie von Jaeger et al. (2006).

²⁴ Vgl. Jaeger et al. (2006).

²⁵ Anmerkung: Die befragten Unternehmen werden in Anhang 2 bezüglich Branche und Unternehmensgrösse charakterisiert.

Tabelle 6: Aufwand für die Offertstellung

	U1	U2	U3	U4	U5	U6 (1)	U6 (2)	U7	U8
Beschaffung (typisch für das Unternehmen)									
Verfahrensart	öff.	öff.	öff.	öff.	öff.	öff.	öff.	öff.	Einladung
Auftragsart	Bau	Dienstl.	Dienstl.	Dienstl.	Dienstl.	Dienstl.	Lief.	Lief.	Dienstl.
Volumen (Mio. CHF)	10	0.5	0.9	1	2.5-3	1-20	100-500	5.5	0.15
Offertaufwand (aktuell)									
Personalaufwand	8 Tage	30 Tage	100 Tage	10 Tage	20-30 Tage	90 Tage	12 Mt.	5-10% des Volumens	5-10 Tage
Sachaufwand (in CHF)	2000	sehr gering	0	k.A.	bis 30'000	k.A.	k.A.	sehr gering	0
Gebühren (in CHF)	1000	500	500	fällt so-wieso an	5000	20'000 - 100'000	1-3 Mio.	sehr gering	500
Offertaufwand (künftig)									
Verringert							x		
Gleichbleibend (+/-5%)	x		x	x				x	x
Erhöht		x			x	x			

Anmerkung: Ein Unternehmen hat Angaben zu zwei typischen Beschaffungen gemacht U6 (1+2).

Zusammenfassend gehen die Unternehmen mehrheitlich von einem etwa gleichbleibenden Aufwand aus. Die Angaben zum künftigen Offertaufwand entsprechen den Werten in Tabelle 8.

Direkter Nutzen

Den Kosten stehen Nutzen in Form von Vereinfachungen entgegen. An erster Stelle wird von den befragten Personen die *Harmonisierung* der Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen genannt, welche eine stärkere Standardisierung der Prozesse bei Offertstellung erlaubt und insgesamt weniger Einarbeitungszeit erfordert. Aus den im Rahmen dieser RFA geführten Fachgesprächen kann gleichsam nicht geschlossen werden, ob diese Einsparungen in Form von tieferen Preisen an die Beschaffungsstellen weitergegeben werden.

Aufgrund der erhöhten Transparenz und Klarheit der gesetzlichen Grundlagen wird mit einem *geringeren Abklärungsaufwand* gerechnet.

Ebenfalls aufwandsmindernd wirkt die verstärkte Nutzung der *elektronischen Plattform simap.ch* (höhere Transparenz und geringerer Aufwand); sie erhöht gleichsam auch die wettbewerblichen Rahmenbedingungen.²⁶

Schliesslich wird das Instrument der *elektronischen Auktionen* eingeführt, welches die Aufwände der Unternehmen ebenfalls zu verringern vermag – gleichzeitig jedoch zu tieferen Preisen führen könnte.

Kosten-Nutzen-Bilanz

Die nachfolgende Tabelle zeigt die im Rahmen der Fachgespräche mit Unternehmen und weiteren Fachpersonen genannten Kosten und Nutzen für die Unternehmen nach Häufigkeit auf. Den höchsten Nutzen sehen die Interviewpersonen in der Harmonisierung der Beschaffungsordnungen des Bundes und der Kantone (9 Aussagen); die höchsten Kosten werden aufgrund höherer Dokumentationspflichten erwartet (5 Aussagen).

Tabelle 7: Direkte Kosten und Nutzen für die Unternehmen

	Anzahl Nennungen		
	Unternehmen	Weitere Fachpersonen	Total
Kosten			
Vermehrte Dokumentationspflichten	1	4	5
Dialogverfahren	1	2	3
Geringere Ausschöpfung des Ermessensspielraums durch die Beschaffungsstellen	1	1	2
Einarbeitung in das neue Gesetz (einmalig)	0	1	1
Nutzen			
Harmonisierung (Standardisierung Prozesse)	1	8	9
Klarheit der gesetzlichen Grundlagen (weniger Abklärungsaufwand)	0	2	2
Verstärkte Nutzung von simap.ch	0	2	2
Elektronische Auktionen	0	2	2

²⁶ Das revidierte GPA bezweckt die verstärkte Nutzung elektronischer Instrumente im Rahmen der Beschaffung (Publikationen, elektronische Auktionen), um damit Transparenz zu fördern und wettbewerbsbeschränkende Eingriffe (Korruption und sogenanntes *bid rigging*, etc.) zu minimieren.

In der Summe bewerten die Interviewpersonen die Revision mehrheitlich neutral in Bezug auf die direkten Kosten (10 Aussagen). Die Unternehmen selbst beurteilen dies etwas skeptischer als die weiteren Fachpersonen (vgl. Tabelle 8). Dabei ist zu beachten, dass im Rahmen der Studie nur relativ wenige Unternehmen befragt werden konnten und die Aussagen daher nicht repräsentativ für die Gesamtheit aller Unternehmen sind.

Tabelle 8: Auswirkungen auf die direkten Kosten der Unternehmen

Veränderung	Unternehmen	Weitere Fachpersonen	Total
Verringert	1	1	2
Gleichbleibend	5	5	10
Erhöht	3	1	4

Anmerkung: Ein Unternehmen hat Angaben zu zwei typischen Beschaffungen gemacht (vgl. obigen Exkurs).

Von verschiedenen Interviewpersonen wurde zudem betont, dass letztlich der Vollzug entscheidend sei. Dieser ist zurzeit in gewissen Bereichen noch offen (insbesondere in Hinblick auf die konkrete Umsetzung und Überprüfung der Kriterien zur Nachhaltigkeit und der Ausbildung).

Indirekte Kosten und Nutzen

Neben den direkten Kosten und Nutzen für die Unternehmen (Veränderung des Aufwands für die Erstellung von Offerten) gibt es auch *indirekte* Kosten und Nutzen durch die Revision. Dies sind Kosten- und Nutzenelemente, welche nicht als direkter Aufwand resp. Aufwandsminderung bei Offerten anfallen, sondern die Unternehmen mittelbar – oder eben indirekt – tangieren.

Kosten: Auf Kostenseite kann genannt werden, dass aufgrund des verstärkten Rechtsschutzes häufiger *Verzögerungskosten* entstehen oder Verfahren gestoppt werden könnten. Demgegenüber steht die Einschätzung, dass der verbesserte Rechtsschutz in der Praxis zu keinen substantiellen Änderungen im Beschwerdeverhalten führen wird (vgl. unten).

Ebenso genannt wurde die Problematik des Schutzes von *geistigem Eigentum* resp. der Abgeltung von *intellektuellen Dienstleistungen* (Ideen) bei den Dialogverfahren, welche lediglich als Kann-Formulierung im Gesetz verankert ist (vgl. Art 28 Abs. 2 lit. b).

Nutzen: Auf der Nutzenseite sind insbesondere die erh6hte *Transparenz* (z.B. aufgrund ausgeweiteter Publikations- und Begr6ndungspflichten), die verbesserte *Rechtssicherheit* (als Folge von u.a. Harmonisierung, Begriffsdefinitionen, verbesserter Struktur der Rechtsgrundlagen, Kl6rung bestehender strittiger Rechtsfragen, Vereinfachung bei Schadenersatz) sowie der verst6rkte *Rechtsschutz* zu erw6hnen.²⁷

Diese Nutzen werden sowohl durch die relevante Literatur als auch die Aussagen der f6r die Studie eingesetzten Begleitgruppe untermauert.

Bez6glich des Rechtsschutzes werden die konkreten Auswirkungen seitens der befragten Fachpersonen indes uneinheitlich beurteilt:

- Einige Fachpersonen rechnen mit (leicht) mehr Beschwerdeverfahren aufgrund der geringeren Streitwertgrenze (150'000 CHF)²⁸ und der raschen Verfahren.
- Andere Interviewpersonen gehen von keinen substantziellen 6nderungen aus. Gr6nde daf6r sind:
 - M6gliche negative Auswirkungen f6r das Unternehmen i.S.v. Reputationsverlust (Marktmacht der Beschaffungsstellen)
 - Relativ geringer Auftragswert
 - Geringe Erfolgsaussichten
 - Im Erfolgsfall resultiert i.d.R. nur ein Schadenersatz und nicht der Gewinn des Projekts
 - Hoher Aufwand

Drei Fachpersonen kritisieren dabei die Bagatellgrenze von 150'000 CHF, da diese zu hoch sei und gewisse Branchen / Unternehmen tendenziell vom Rechtsschutz ausschliessen w6rde.

- Weitere Fachpersonen erwarten eine Abnahme der Beschwerden und zwar aufgrund der Pr6zisionen im Gesetz (gr6ssere Klarheit).

Tabelle 9: Auswirkungen auf die Beschwerdeverfahren

Ver6nderung	Unternehmen	Weitere Fachpersonen	Total
-------------	-------------	----------------------	-------

²⁷ In Bezug auf Neuerungen zu Form und Inhalt von Ausschreibungen kann an dieser Stelle auch auf die zwingenden Vorgaben des revidierten GPA verwiesen werden.

²⁸ Zu beachten ist: Dies gilt nur f6r den Bund. Bei den Kantonen – welche oftmals vollen Rechtsschutz kennen – sind die Auswirkungen m6glicherweise gerade gegens6tzlich (falls sie die Grenze erh6hen).

Verringert	0	2	2
Gleichbleibend	4	5	9
Erhöht	4	3	7

4.2.3. Zwischenfazit

Die Revision des BöB ist mit einem (leicht) höheren administrativen Aufwand für die Bundesstellen verbunden. Für die Unternehmen wird die Revision in Bezug auf die *direkten Kosten* (Offertaufwand) mehrheitlich neutral, in Bezug auf die indirekten Effekte (Transparenz und Rechtssicherheit) tendenziell positiv beurteilt. Zu beachten ist, dass die direkten Kosten konkret und unmittelbar auftreten, weshalb sie vergleichsweise einfach beurteilt werden können. Die *indirekten Effekte*, die sich erst mittel- und langfristig voll entfalten, sind demgegenüber schwieriger zu quantifizieren, können jedoch ebenfalls sehr bedeutend sein. Welche tatsächliche Kosten-Nutzen-Bilanz für Bund und Unternehmen auftritt, hängt zudem massgeblich vom Vollzug ab, der teilweise noch offen ist.

4.3. Prüfpunkt 3: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Während sich das vorige Kapitel mit der Frage befasst hat, welche Akteure von der Revision betroffen und welche Kosten und Nutzen für sie damit verbunden sind, diskutieren wir in diesem Abschnitt, welche Auswirkungen die Revision auf die *gesamte* Wirtschaft haben könnte.

4.3.1. Wettbewerb

Zunächst betrachten wir die Wettbewerbssituation. Eine Revision der gesetzlichen Grundlagen könnte den Wettbewerb im Beschaffungswesen *theoretisch* auf vier Arten beeinflussen:

- Änderung der Verfahrensarten: Eine Zunahme des Wettbewerbs würde resultieren, wenn es aufgrund der Revision zu mehr öffentlichen Ausschreibungen käme.
- Änderung des Geltungsbereichs: Eine Zunahme des Wettbewerbs würde resultieren, wenn aufgrund der Revision mehr Beschaffungen den wettbewerblichen Grundsätzen des BöB (insbesondere bezüglich Verfahrensart) unterstellt würden.
- Änderung der Zahl der teilnehmenden Unternehmen: Eine Zunahme des Wettbewerbs würde resultieren, wenn aufgrund der Revision mehr Unternehmen an öffentlichen Ausschreibungen teilnehmen würden.

- Änderung der Sanktionierung wettbewerbshemmenden Verhaltens: Eine Zunahme des Wettbewerbs würde resultieren, wenn wettbewerbsschädigendes Verhalten neu oder stärker sanktioniert würde.

Nachfolgend werden diese vier Einflussfaktoren diskutiert.

Verfahrensart

Die Verfahrensart (offenes resp. selektives Verfahren, Einladungs- oder Freihandvergabe) bestimmt sich in erster Linie aus den Schwellenwerten. Diese ändern sich gemäss Vorentwurf des BöB / VöB grundsätzlich nicht.²⁹ Allerdings schränkt das neue Instrument der Rahmenverträge den Wettbewerb etwas ein. Ein substantieller Effekt ist allerdings nicht zu erwarten, da die Rahmenverträge bereits der heutigen Praxis entsprechen.

Exkurs: Schwellenwerte

Der Begriff Schwellenwert definiert jenen Betrag, ab welchem eines der definierten Beschaffungsverfahren zwingend angewendet werden muss. Es ist der Beschaffungsstelle jedoch freigestellt, ein höherrangiges Verfahren als durch den Schwellenwert gegeben, anzuwenden.

Es ist geplant, dass mit der Revision – in Abweichung zu den Vorentwürfen zum BöB / VöB³⁰ – auch eine Änderung des Schwellenwertes im Bereich der Lieferungen erfolgt: Der aktuelle Schwellenwert für Beschaffungen von Gütern wird von 50'000 auf 150'000 Franken erhöht, was freihändige Vergaben bis zu diesem Auftragswert ermöglicht. Die dazu befragten Fachpersonen schätzten die Auswirkungen auf den Wettbewerb dabei unterschiedlich ein:

- Zwei Fachpersonen waren der Meinung, dass der Wettbewerb in diesem Bereich (leicht) abnehme und dies tendenziell negative Auswirkungen auf das Preis-/Leistungsverhältnis haben werde.
- Ein Experte geht von geringen Auswirkungen auf den Wettbewerb aus, da sich die Beschaffungsstellen in der Praxis bereits heute oftmals für ein „freiwilliges“ Wettbewerbsverfahren entscheiden.

²⁹ Nicht berücksichtigt sind die regelmässigen per Verordnung vorgenommenen Anpassungen der Schwellenwerte. Sie werden gemäss den Vorgaben der WTO alle zwei Jahre auf der Grundlage der Kursentwicklung CHF/SZR der letzten zwei Jahre für die nächsten zwei Jahre ermittelt. Aktuell gelten die Schwellenwerte in CHF bis 31. Dezember 2015.

³⁰ Anmerkung: Die Interviewerhebung – als wichtigste Informationsquelle der vorliegenden Studie – bezog sich auf die Vorentwürfe zum BöB / VöB. Daher wird die neu geplante Änderung des Schwellenwerts nur als Exkurs diskutiert und ist in den nachfolgenden Ausführungen nicht berücksichtigt.

Eine Änderung des Schwellenwerts kann den Wettbewerb beeinflussen wie Erfahrungen eines Kantons zeigen: Schwellenwertänderungen von 50'000 Franken können bereits einen wesentlichen Einfluss auf den Wettbewerb haben.

Weiter werden durch die Erhöhung des Schwellenwerts innerhalb des Nicht-Staatsvertragsbereichs folgende Auswirkungen erwartet:

- Höherer Ermessensspielraum für die Beschaffungsstellen und mögliche Bevorzugung von einzelnen Unternehmen (z.B. lokal ansässige Firmen)
- Geringere Kosten für die Offerten (sowohl von Seiten der Beschaffungsstellen wie auch der Anbieter), falls es tatsächlich zu mehr Wettbewerbsverfahren kommt (s.o.).

Geltungsbereich

Der Geltungsbereich des BöB (und somit auch die zur Anwendung kommenden Verfahrensarten) werden durch die Revision verändert. Neu unterstellt werden die Beschaffungen von eidgenössischen richterlichen Behörden (ausgenommen Militärgerichte), der Bundesanwaltschaft, den eidgenössischen Parlamentsdiensten und von Empfängern von Finanzhilfen des Bundes, sofern sie Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen beschaffen, die zu mehr als 50 Prozent der Gesamtkosten mit öffentlichen Geldern finanziert werden.

Demgegenüber werden auch Beschaffungen ausgenommen. Der wichtigste Bereich betrifft dabei die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen im Hinblick auf den gewerblichen Verkauf oder Wiederverkauf und zur Verwendung in der Produktion.^{31,32} Wie gross das Volumen dieser Beschaffungen (und dementsprechend auch die Bedeutung des Geltungsbereichs) sind, wurde im Rahmen der vorliegenden Studie in Absprache mit dem Auftraggeber nicht erhoben.

Teilnahme

Folgende Faktoren sprechen für eine erhöhte Anzahl teilnehmender Unternehmen:

- Verstärkte Marktöffnung durch das GPA 2012: Die Auswirkung ist gemäss Interviewaussagen branchenabhängig. Zwei Interviewpersonen erwähnten

³¹ Die Ausklammerung des gewerblichen Kaufs und Wiederverkaufs ist eine Klarstellung des Geltungsbereichs des revidierten GPA.

³² Die weiteren ausgenommenen Beschaffungen finden sich in Art. 12 des Vorentwurfs zum BöB.

dabei allerdings die Gefahr, dass je nach Ausgestaltung Handelshemmnisse durch die Nachhaltigkeitskriterien resultieren können. Gleichsam muss an dieser Stelle angemerkt werden, dass das revidierte GPA „*Sicherheitsventile*“ beinhaltet, um dem Risiko einer wettbewerbs-hemmenden Anwendung der Nachhaltigkeitskriterien entgegenzutreten.³³

- Geringerer Aufwand für die Offerte sowie sinkende Markteintrittsbarrieren aufgrund der Harmonisierung
- Erhöhte Rechtssicherheit und verstärkter Rechtsschutz: verringertes Risiko für die Unternehmen bei der Teilnahme an einer Beschaffung
- Erhöhte Transparenz: besserer Einblick in den Beschaffungsmarkt

Sanktionierung

Bezüglich der Sanktionierung wettbewerbs-hemmenden Verhaltens enthält die Revision u.a. klare Regeln zum Ausstand (regelt, welche Personen auf Seiten des Auftraggebers oder des Preisgerichts nicht am Verfahren mitwirken dürfen).

Weiter wird die Handhabe der Beschaffungsstellen gestärkt. So wird neu eine zentrale Liste mit sanktionierten Anbietern eingeführt und verschiedene Ausschluss- und Widerrufgründe werden explizit aufgeführt – darunter auch Wettbewerbsabreden oder Korruption. Es wird damit gerechnet, dass diese Massnahmen auch eine präventive Wirkung entfalten können.

Teilweise bemängelt wird allerdings, dass der Ermessensspielraum der Beschaffungsstellen zu gross sei, insbesondere mit folgendem Ausschlusskriterium (Art. 46m): „*im Falle der mangelhaften Erfüllung früherer Aufträge sowie in Fällen, bei denen sie in anderer Weise erkennen liessen, keine verlässlichen und vertrauenswürdigen Vertragspartner zu sein*“. Dies könne von Seiten der Beschaffungsstellen zu einem wettbewerbs-hemmenden Verhalten führen und drücke der Wirtschaft gegenüber ein gewisses Misstrauen aus.

Fazit

Nachfolgende Tabelle führt die erwarteten Auswirkungen nochmals im Überblick auf (eine Erhöhung des Wettbewerbs ist grün, eine Reduktion grau markiert).

Tabelle 10: Einflussfaktoren auf den Wettbewerb

³³ Zu verweisen ist dabei, dass Artikel X:6 (Nachhaltigkeitskriterien) des revidierten GPA im Lichte der Artikel X:1 (Anti- Protektionismus), Artikel IV (Nichtdiskriminierung), Artikel XXII:6 (*standstill*), Artikel XXII:7 (zukünftige Verhandlungen) und Artikel XXII:8 (Arbeitsprogramm nachhaltige Entwicklung). Quelle: SECO.

Einflussfaktor	Regelung	Wettbewerb
Beschaffungsmethoden	Rahmenverträge (zu beachten: bereits heute Praxis)	Reduktion
Geltungsbereich	Gewisse Beschaffungsstellen sind neu unterstellt (z.B. Bundesanwaltschaft)	Erhöhung
	Gewisse Beschaffungen sind neu ausgenommen (z.B. Beschaffung im Hinblick auf den gewerblichen Verkauf)	Reduktion
Teilnahme	Verstärkte Marktöffnung (GPA 2012): Ausländische Unternehmen nehmen vermehrt teil	Erhöhung
	Harmonisierung: Aufgrund geringerer Kosten für eine Offerte nehmen mehr Unternehmen teil / Markteintrittsbarrieren sinken	Erhöhung
	Erhöhte Rechtssicherheit / verstärkter Rechtsschutz: Aufgrund geringeren Risikos nehmen mehr Unternehmen teil	Erhöhung
	Erhöhte Transparenz: Unternehmen können Teilnahme besser einschätzen	Erhöhung
	Preisgericht kann vom Auftragsbeschrieb abweichen: Aufgrund des höheren Risikos nehmen weniger Unternehmen teil	Reduktion
Sanktionierung	Regelungen zum Ausstand klar definiert	Erhöhung
	Höhere Handhabe der Beschaffungsstellen	Unklarer Effekt

Der Überblick zeigt: Verschiedene Faktoren führen zu einer Erhöhung des Wettbewerbs, andere wirken hemmend. Es stellt sich also die Frage nach der *Bedeutung* der einzelnen Einflussfaktoren. In der Summe scheinen sich die gegenläufigen Effekte auszugleichen, allenfalls überwiegen die wettbewerbsfördernden Elemente Faktoren leicht.

Wie Tabelle 11 zeigt, geht die Mehrheit der im Rahmen der Studie befragten Interviewpersonen, nämlich rund 60%, von einem gleichbleibenden Wettbewerb aus, während knapp 30% eine Zunahme des Wettbewerbs erwarten. Insgesamt weisen die Einschätzungen darauf hin, dass die Revision leicht positive Auswirkungen auf den Wettbewerb hat.

Tabelle 11: Auswirkungen auf den Wettbewerb

Veränderung	Unternehmen	Weitere Fachpersonen	Total
Verringert	1	1	2
Gleichbleibend	5	8	13
Erhöht	3	3	6

Exkurs: Konzessionen und Abgeltungen

Der Revisionsentwurf unterstellt neben den „klassischen Beschaffungsgeschäften“ (Bau-, Liefer- und Dienstleistungen) auch gewisse Arten von Konzessionen und Abgeltungen dem Vergaberecht. Dies in konsequenter Weiterführung des Gedankens, der bereits in Art. 2 Abs. 7 BGBM angelegt ist, dort aber infolge fehlender operativer Bestimmungen keine Bedeutung erlangt hat. Mit der Unterstellung sollen bisher geschlossene Märkte dem Wettbewerb geöffnet werden. Dies wird nicht nur den Marktzugang für die Anbietenden erleichtern (oder erst ermöglichen), sondern auch einen Beitrag zum haushälterischen Umgang mit öffentlichen Mitteln leisten. Durch diese Ausschreibungen wird ein Zusatzaufwand für die Vergabestellen des Bundes entstehen, der allerdings überschaubar ist. Konzessionen des Bundesrechts (primär im Infrastrukturbereich und bei den wirtschaftspolitischen Monopolen, z.B. Spielbankenmonopol), die von der neuen Bestimmung erfasst werden, sind nicht zahlreich. Etwas grösser dürfte der Bereich der Abgeltungen sein, die neu dem Vergaberecht unterstellt werden (insbesondere im Bereich der Sozial- und Entwicklungspolitik). Gemäss Einschätzung des BBL dürfte das Sparpotenzial die Kosten insgesamt deutlich überwiegen.

Anmerkung: Dieser Exkurs wurde vom Bundesamt für Bauten und Logistik verfasst.

4.3.2. Preise und Qualität

Die Auswirkungen der Revision auf die Preise und die Qualität der beschafften Güter und Dienstleistungen hängen eng mit der Veränderung des Wettbewerbs zusammen. Gemäss *ökonomischer Theorie* scheint zunächst klar: Höherer Wettbewerb führt zu tieferen Preisen und/oder höherer Qualität.

Auch die Ergebnisse von Felder und Podgorski (2009)³⁴ untermauern den positiven Effekt einer Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungsrechts auf die Preise. Allerdings ist dies nicht immer der Fall. So zeigt Jaeger (2006)³⁵ in seiner Studie zu den Planeraufträgen den sog. redundanten Wettbewerb auf: Übersteigen die Kosten des Wettbewerbs dessen Nutzen, resultieren volkswirtschaftliche Effizienzverluste.

³⁴ Vgl. Felder und Podgorski (2009): Die Harmonisierung des öffentlichen Beschaffungswesens in der Schweiz: Auswirkungen auf die Bauwirtschaft, Gutachten im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, Duisburg.

³⁵ Vgl. Jaeger et al. (2006).

Gemäss vorigem Kapitel ist insgesamt jedoch von einem leicht positiven Effekt auf den Wettbewerb auszugehen. In weiterer Folge kann dies zu einer positiven Veränderung von Preisen resp. Qualität führen.

Weitere einzelne Neuerungen der Revision haben Effekte auf den Preis und/oder die Qualität. Diese wurden bereits in Kapitel 4.2.1. aufgeführt und werden nachfolgend nochmals kurz zusammengefasst:

- Elektronische Auktionen können zu tieferen Preisen führen.
- Die Publikationspflicht von Ausschreibungen mit Auftragswert über 50'000 Franken kann längerfristig zu tieferen Preisen führen.
- Die Massnahmen gegen Abreden und Korruption (Sanktionsmöglichkeiten) können zu tieferen Preisen und/oder höherer Qualität führen.
- Der verstärkte Rechtsschutz kann zu einem höheren Druck auf die Beschaffungsstellen führen, die Ausschreibungen besser vorzubereiten. Dadurch steigt die Qualität der Beschaffungen und der Projekte.
- Bei Rahmenverträgen ist tendenziell von höheren Preisen auszugehen (fehlende Konkurrenz).

Die vermutete stärkere Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien kann gegenläufige Effekte auf Preis und Qualität bewirken: einerseits höhere Preisen im Einkauf, andererseits auch höhere Qualität sowohl der Beschaffung als auch in ökologischer und sozialer Hinsicht.

4.3.3. Humankapital

Wie eingangs erwähnt, wurden die Fachpersonen u.a. zur Umsetzung des Zuschlagskriteriums Lehrlingsausbildung befragt. Im Laufe der Studiendurchführung trat per 1.4.2015 der revidierte Art. 21 Abs. 1 BöB in Kraft, der das Zuschlagskriterium Lehrlingsausbildung regelt; die neu in Kraft stehende Bestimmung wird gleichsam nur im Nicht-Staatsvertragsbereich Anwendung finden. Damit wurde ein entsprechender parlamentarischer Vorstoss noch vor Inkrafttreten der Revision umgesetzt.³⁶ Entsprechend dieser Entwicklung wurde beschlossen, dem Thema Lehrlingsausbildung im vorliegenden Bericht nur noch eingeschränkten Raum zu widmen und es in einem Exkurs zusammenzufassen.

Exkurs: Kriterium Lehrstellen

³⁶ Vgl. 04.3061 Motion, Lehrlingsausbildung als Vergabekriterium für öffentliche Aufträge (N, 10.03.04, Galladé).

Die Bercksichtigung dieses vergabefremden Kriteriums wird im Rahmen der fcr diese Studie durchgefchrten Fachgesprache kontrovers beurteilt. Dezidiert befcrwortenden (vier) stehen mehrheitlich kritische Voten gegenuber (neun), whrend sich die anderen Interviewpersonen unschlussig zeigen.

Mehrheitlich besteht gleichsam grosser Klcrungsbedarf bezuglich der konkreten Umsetzung in der Praxis. Hcufig gestellte Fragen waren: Wie ist mit Unternehmen umzugehen, die gerne ausbilden wrden, aber keine geeigneten Lernenden finden? Werden alle Lehrstellen bercksichtigt oder nur jene, die fcr den Beschaffungsgegenstand relevant sind? Werden Ausbildungsplctze im Ausland hinzugezahlt oder nicht?

Die von den Fachpersonen vermuteten positiven und negativen Auswirkungen fchren wir im Folgenden auf:

Positiv

- Erh6hung der Ausbildungswahrscheinlichkeit³⁷
- Stcrkung der dualen Berufsbildung
- Langfristige positive Beschctigungseffekte

Negativ

- Ungleichbehandlung bestimmter Branchen und Regionen
- Ungleichbehandlung von KMU gegenuber gr6sseren Unternehmen³⁸
- Ungleichbehandlung inlcrndischer und auslcrndischer Anbietender
- Einschrcrnkung des Wettbewerbs
- Erh6hung des administrativen Aufwands (Nachweispflichten, Kontrollen)
- Verdrcrngungseffekte anderer Ausbildungsformen
- Verdrcrngungseffekte zwischen verschiedenen Branchen³⁹
- Negative Auswirkungen auf die Ausbildungsqualitct⁴⁰

³⁷ Vgl. dazu die Studie Strupler Leiser/Wolter (2013), die festhclt, „dass die Ausbildungswahrscheinlichkeit steigt, je stcrker ein Betrieb in seiner Geschctftstcttigkeit vom Kriterium Lehrlingsausbildung in der 6ffentlichen Beschctfung betroffen ist“.

³⁸ Vgl. dazu BFS (2008), wonach kleinere Unternehmen im Durchschnitt eine tiefere Ausbildungsbe-teiligung als grosse Betriebe aufweisen.

³⁹ Vgl. Strupler Leiser/Wolter (2013).

⁴⁰ Vgl. dazu jedoch die Ergebnisse der Studie von Strupler Leiser/Wolter (2013), dass sich die Ausbildungsqualitct von Unternehmen, die in ihrem Tcttigkeitsbereich dem Kriterium Lehrlingsausbildung unterworfen sind, nicht signifikant von anderen Unternehmen unterscheidet.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Fachpersonen angeben, dass die konkreten Auswirkungen von der praktischen Umsetzung abhängen werden. Aus den Erfahrungen der Kantone und Gemeinden, die das Kriterium der Lehrstellen bereits kennen, wird daher eher von geringen Auswirkungen ausgegangen. Diesbezüglich erwartet eine Fachperson, dass das Kriterium mehrheitlich bei Einladungsverfahren eine Rolle spielen wird, nicht hingegen bei freihändigen Vergaben sowie bei offenen und selektiven Verfahren (Gebot der Gleichbehandlung ausländischer Anbietender).

4.3.4. Nachhaltige Beschaffung

Das Thema nachhaltige Beschaffung hat während der vergangenen Jahre an Bedeutung gewonnen. Zeugnis dafür sind nebst der Bundesverfassung u.a. auch die vom Bundesrat verabschiedete „Strategie Nachhaltige Entwicklung“⁴¹ oder die von der Beschaffungskonferenz des Bundes 2012 verfassten und 2014 revidierten „Empfehlungen zur nachhaltigen Beschaffung für die Beschaffungsstellen des Bundes“.

Die Revision sieht die Verankerung der Nachhaltigkeit nun im zentralen Zweckartikel vor: Nachhaltigkeit wird darin als Teilfunktion der Wirtschaftlichkeit definiert. Im Rahmen der Fachgespräche sind wir der Frage nachgegangen, welche Auswirkungen aufgrund dieser Neuerung vermutet werden; sie werden in der nachfolgenden Tabelle zusammengefasst.

⁴¹ Darin wird festgehalten, dass der Bund bei seinem Konsumverhalten eine Vorbildfunktion in Bezug auf nachhaltige Beschaffung einnimmt.

Tabelle 12: Auswirkungen im Bereich Nachhaltige Beschaffung

Dimension	Mögliche Wirkung	Anzahl Nennungen
Administrative Kosten	Tendenzielle Erhöhung (Nachweis von Zertifikaten, Qualitätsnachweisen, Kontrollen); aber: hängt stark von der konkreten Umsetzung ab	3
	Erhöhung der Rechtsunsicherheit (Begriff Nachhaltigkeit und Bedeutung der Dimensionen Ökologie, Ökonomie, Soziales sind unklar)	5
Beschaffungspreise	Tendenzielle Erhöhung der Beschaffungspreise (Internalisierung externer Kosten, administrativer Aufwand); aber: ggf. höhere Qualität der beschafften Güter und Dienstleistungen, ggf. längerer Lebenszyklus	6
Wettbewerb	Starke Nutzung des Kriteriums Nachhaltigkeit kann <i>innovationsfördernd</i> wirken (neue Technologien und Produktionsverfahren); Chancen insbesondere für KMU	2
	Kriterium kann <i>wettbewerbshemmend</i> und diskriminierend / protektionistisch eingesetzt werden ⁴²	2
Weitere Wirkungen	Erhöhte Glaubwürdigkeit des Bundes in Bezug auf strategische Ziele; aber: teilweise zu wenig ambitionöse und zögerliche Umsetzung im Vergleich zur Europäischen Union	Erhöhte Glaubwürdigkeit (1); zu zögerliche Umsetzung (1)
	Sensibilisierung resp. Bestärkung der Beschaffungsstellen die noch nicht resp. bereits nachhaltig beschaffen; konkrete gesetzliche Grundlage wird geschaffen	2
	Signalwirkung für Unternehmen, Nachhaltigkeit als Unterscheidungsmerkmal im Wettbewerb zu nutzen	2

Insgesamt werden die in der Revision geplanten Massnahmen im Bereich der Nachhaltigkeit zwar mehrheitlich befürwortet, aus den Aussagen lässt sich aber schliessen, dass die mit den Massnahmen verbundenen Auswirkungen als (eher) gering eingeschätzt werden (dezidiert genannt von vier Fachpersonen).⁴³

⁴² Vgl. demgegenüber auch die Vorgaben des revidierten GPA, die darauf abzielen, dieses Risiko zu minimieren (siehe Fussnote 26).

⁴³ Einzelne Fachpersonen sprechen von einer vergebene Chance, die sowohl innenpolitisch als auch im Vergleich zum europäischen Ausland zu einem Reputationsverlust der Schweiz führen könnte. Die Verankerung von sog. *Sozialmanagementsystemen* oder *Ruggie-Richtlinien*, die starke Signalwirkungen hätten, fehlten. Dagegen wird argumentiert, dass die Schweiz in Bezug auf die Berücksichtigung von Sozialstandards im internationalen Vergleich gut abschneidet (z.B. Leistungs- vs.

4.4. Prüfpunkt 4: Alternative Regelungen

Neben der geplanten Revision und dem Status quo als Referenzszenario sind alternative Regelungsinstrumente und -inhalte denkbar, die die Ziele der Revision „*wirk-samer, kosteneffizienter und mit geringeren Einschränkungen*“⁴⁴ für die Akteure erreichen könnten. Zweck dieses Prüfpunkts ist es, solche Alternativen aufzuzeigen. Wir konzentrieren uns dabei auf die in den Fachgesprächen genannten Alternativen.

Sanftere Regelungsinstrumente

Das vom ASTRA in der Praxis verwendete Modell der Nachwuchsförderung (Kostentragung einer *Juniorpartnerin* / eines *Juniorpartners* für die Dauer von bis zu zwei Jahren) wird von zwei Fachpersonen als Alternative zu dem in Kapitel 4.2.1. beschriebenen Ausbildungskriterium in den Raum gestellt.⁴⁵ Das Kriterium sei breiter und flexibler und könne den Bedürfnissen auch jener Unternehmen gerecht werden, die zwar keine Lernenden ausbilden, aber dennoch in die berufliche Aus- und Fortbildung junger Menschen investieren. Zudem würde den Unternehmen ein unmittelbarer Wettbewerbsvorteil entstehen.

Wenngleich die Verbesserung des Rechtsschutzes bei den Vergaben des Bundes grundsätzlich begrüsst und eine Bagatellgrenze für zweckmässig erachtet wird, wird die Streitwertgrenze von 150'000 als zu hoch eingeschätzt. Spezifische Branchen (z.B. Druckereien), die typischerweise an Beschaffungen teilnehmen, die unter dieser Streitwertgrenze liegen, würden vielfach weiterhin nicht in den Genuss eines Rechtsschutzes kommen. Alternativ vorgeschlagen wird die Streitwertgrenze auf 50'000 Franken zu setzen.

Alternative Regelungsinhalte

Die Revision bringt unzweifelhaft eine Angleichung der Beschaffungsordnungen der Kantone und des Bundes mit sich, was sich in vielfach wortgleichen Regelungen zeigt. Allerdings sind die Erlasse *nicht deckungsgleich*, da in Details Unterschiede weiterbestehen, die es zu berücksichtigen gilt. Eine noch weitergehende Kongruenz

Herkunftsprinzip, Sozialstandards bei Subunternehmern). Ebenso wird auf das bei der WTO bestehende Arbeitsprogramm zur nachhaltigen Beschaffung des revidierten GPA verwiesen.

⁴⁴ SECO (2013): RFA-Checkliste.

⁴⁵ Das Modell sieht vor, dass die Kosten einer *Juniorpartnerin* / eines *Juniorpartners* in der Offerte zwar auszuweisen sind, bei der Bewertung des Preisangebots hingegen nicht berücksichtigt werden.

der Beschaffungsordnungen zu erzielen, erscheint im Lichte der geltenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich des Beschaffungswesens als nicht realistisch.

Bei grösseren Beschaffungen resp. der Umsetzung komplexer Vorhaben, beispielsweise der Entwicklung komplexer IT Systeme, befürworten zwei Fachpersonen eine stärkere Verankerung risikomindernder Massnahmen. Solche Massnahmen könnten durch den Einbezug der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) gesetzt werden, um etwa das Risiko eines Ausufers projektierte Kosten zu minimieren.⁴⁶

Wie in Kapitel 4.3.4. dargestellt, werden die Auswirkungen im Bereich Nachhaltigkeit als (eher) gering eingeschätzt. Durch die Aufnahme einer Begriffsbestimmung der Nachhaltigkeit, die Einführung von Kontrollen ggf. durch externe Stellen oder die Anwendung des Nachhaltigkeitskriteriums bereits bei der *Eignungsprüfung* (selektives Verfahren) würde dem Ziel, nachhaltig zu beschaffen, laut Auskunft der Fachpersonen mehr Nachdruck und somit Wirkung verliehen werden. In diesem Zusammenhang wurde wiederholt darauf verwiesen, dass Selbstdeklarationen alleine kein geeignetes Instrument darstellten.

4.4.1. Zwischenfazit

Wenngleich im Rahmen der Fachgespräche punktuell alternative Regelungsinhalte vorgeschlagen werden, weisen die Fachgespräche zusammen betrachtet darauf hin, dass die angestrebten Ziele der Revision mit dem vorliegenden Entwurf erreicht werden können.

4.5. Prüfpunkt 5: Zweckmässigkeit im Vollzug

Dieser Prüfpunkt geht der Frage nach, ob die Revision so vorbereitet und ausgestaltet ist, dass deren Umsetzung möglichst effizient erfolgen kann.

Zur Beantwortung der Frage soll an dieser Stelle nochmals erwähnt werden, dass die Revision mehrheitlich als pragmatisch und umsetzbar bezeichnet wird und sowohl zu einer besseren Verständlichkeit des Beschaffungsrechts, zu einer Harmonisierung der Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen als auch insgesamt zu verbesserter Rechtssicherheit führt.

⁴⁶ Anzumerken ist an dieser Stelle, dass die EFK seit 1. März 2015 neu Beobachterstatus (zuvor Mitglied) in der Beschaffungskonferenz des Bundes hat, um etwaigen Interessenkonflikten vorbeugen zu können. Dies könnte die Rolle der EFK in Bezug auf das Beschaffungswesen stärken.

Dennoch wirft die Revision bei den Fachpersonen Fragen zu den Details der Umsetzung bestimmter Neuerungen auf, nicht zuletzt weil die von der Revision ausgel6sten Kosten und Nutzen stark davon abh6ngen. Die am h6ufigsten genannten Themen werden nachfolgend aufgef6hrt:

- Nachhaltigkeit: Definition des Begriffstrios *6konomie, 6kologie* und *Soziales*; Ausgestaltung von Nachweisen und Kontrollen; Operationalisierung des Zuschlagskriteriums Nachhaltigkeit
- Ausbildungspl6tze: Definition und Operationalisierung (Gewichtung) des Zuschlagskriteriums Ausbildungspl6tze
- Rechtsschutz: Ausgestaltung des *vereinfachten Verfahrens* bei Beschaffungen mit Auftragswert von mindestens 150'000 Franken, die jedoch ausserhalb des Staatsvertragsbereichs liegen (Zweifel an der Einhaltung rechtstaatlicher Verfahrensgarantien)
- Elektronische Auktionen: Organisation (dezentral / zentral), Finanzierung und Aufbau der entsprechenden elektronischen Anwendung

Die erfolgreiche Einf6hrung der geplanten Revision erfordert seitens der Mehrheit der Interviewpersonen vor allem eine breite Information 6ber die Neuerungen sowie Massnahmen, die den erwarteten erh6hten Personalbedarf des Bundes abfedern:

- Schulung und Information: Schulungen, Fachkonferenzen, Handb6cher etc. werden zur Sensibilisierung und weiteren Professionalisierung der Beschaffungsstellen als bedeutsam erachtet. Hervorgehoben wird, dass die Massnahmen gemeinsam f6r Personal des Bundes, der Kantone und der Gemeinden entwickelt und umgesetzt werden sollten. So k6nne eher sichergestellt werden, dass sich eine *einheitliche* Interpretation und Vollzugspraxis der harmonisierten Beschaffungsordnungen entwickelt. Der Austausch zwischen mit Beschaffungen betrautem Fachpersonal aus Verwaltungen und Unternehmen m6sse ebenso ber6cksichtigt werden.
- Wie in Kapitel 4.2.1. dargestellt, wird von einem (leicht) erh6hten administrativen Aufwand f6r die Beschaffungsstellen des Bundes ausgegangen. Der damit verbundene erh6hte Personalbedarf m6sse gedeckt werden, was fr6hzeitige Planung bedinge.

Schliesslich wird grunds6tzlich – nicht alleine auf die Revision bezogen – ein weiterer Ausbau der Funktionalit6ten der Vergabepattform simap.ch gefordert, in wel-

chem beachtliches Potential zur administrativen Entlastung gesehen wird. Der Ausbau solcher elektronischer Instrumente im Beschaffungswesen ist gleichsam ein Kernstück des revidierten GPA.

Exkurs: Ergebnisse der Vernehmlassung

Das Vernehmlassungsverfahren zur Revision des Beschaffungsrechts des Bundes endete am 1. Juli 2015. Die interessierten Kreise nahmen rege an der Vernehmlassung teil; so gingen 109 Stellungnahmen sowie 48 Formulare mit Zusatzfragen ein. Die Fülle an Vorbringen kann an dieser Stelle nicht wiedergegeben werden. Daher werden nachfolgend nur die Vernehmlassungsergebnisse jener Änderungen und Massnahmen skizziert, auf die sich auch die RFA fokussierte.

Harmonisierung: Die mit der Revision angestrebte Angleichung der Beschaffungsordnungen wird seitens der Teilnehmenden der Vernehmlassung sehr klar unterstützt. Somit kann eines der Hauptziele der Revision erreicht werden.

Struktur und Verständlichkeit: Sowohl die Konzeption als auch die Verständlichkeit der Vorentwürfe, also die verwendeten Definitionen und Formulierungen, werden mehrheitlich wohlwollend aufgenommen, wenngleich bundesintern Differenzen bestehen (beispielsweise in Bezug auf die Begrifflichkeiten „Staatsvertragsbereich und Nicht-Staatsvertragsbereich“).

Mehraufwand: Rund 56% der sich in der Vernehmlassung äussernden Teilnehmenden erwarten für die Unternehmen einen gleich bleibenden Aufwand, etwa 12% gehen von sinkenden Aufwänden auf. Mehrere Beschaffungsstellen des Bundes erwarten wiederum einen höheren Aufwand für die Behörden, unter anderem auch aufgrund der geplanten Förderung der Mehrsprachigkeit bei öffentlichen Beschaffungen.

Rechtsschutz: Während seitens der Wirtschaft der erweiterte Rechtsschutz mehrheitlich begrüsst wird (resp. gar noch eine Erweiterung verlangt wird), ist er bei der Bundesverwaltung umstritten. Diese unterschiedliche Meinungslage spiegelt sich auch bei den Auswirkungen des erweiterten Rechtsschutzes wider: Während die Teilnehmenden der Vernehmlassung mehrheitlich von geringen Auswirkungen auf die Anzahl von Beschwerdefällen ausgehen, erwarten manche Beschaffungsstellen des Bundes eine starke Zunahme der Rechtsmittelverfahren. Die erweiterten Publikations- und Begründungspflichten werden unter Vorbehalt punktueller Klarstellungen vielfach begrüsst, während die Regelungen zum Ausstand eher kritisch begutachtet wurden.

Flexibilisierung der Verfahren: Zu den Neuerungen bezüglich der freihändigen Verfahren, der elektronischen Auktionen, den Verhandlungen, dem Dialog und den Rahmenverträgen gingen zustimmende wie auch ablehnende Stellungnahmen ein. Tendenziell werden für alle diese Instrumente zur Flexibilisierung der Verfahren weitere Präzisierungen und Anpassungen gefordert.

Nachhaltigkeit: Die stärkere Verankerung der Nachhaltigkeit im Beschaffungswesen wird in der Vernehmlassung klar begrüßt und oftmals werden über die Vorentwürfe hinausgehende Regelungen gewünscht. Zu nennen ist hier beispielsweise die Forderung konkreter Regelungen zur Kontrolle der Einhaltung der Nachhaltigkeit oder die Forderung, ökologische und soziale Aspekte verbindlich in die Zuschlagskriterien einzubeziehen. Keine klare Aussage kann bezüglich der Frage getroffen werden, ob künftig die Arbeitsbedingungen und -schutzbestimmungen, die am Ort der Leistungserbringung oder jene, die am Sitz- oder Niederlassungsort der Anbietenden gelten, angewendet werden sollen. An dieser Stelle kann auch angemerkt werden, dass seitens der Wirtschaft allgemein moniert wird, dass die Vorentwürfe den komplexen Beschaffungen zu wenig Rechnung tragen und dem Kriterium Preis allgemein eine hohe Gewichtung zukomme.

Lehrstellen: Der Einbezug der Anzahl Ausbildungsplätze für Lernende als Zuschlagskriterium wird kontrovers begutachtet.

Quelle: Bericht über die Vernehmlassungsergebnisse zur Revision des Bundesgesetzes und der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB/VöB) sowie der Verordnung über die Schwellenwerte im öffentlichen Beschaffungswesen (SWV), Entwurf vom 25.11.2015, Bundesamt für Bauten und Logistik

Fazit

Die vorliegende *einfache Regulierungsfolgenabschätzung* versucht, die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Revision des Beschaffungsrechts des Bundes darzustellen. Dazu wird hauptsächlich auf die in Fachgesprächen und einer Unternehmensbefragung ermittelten Informationen und Einschätzungen zurückgegriffen. Die Ergebnisse der RFA zu den fünf behandelten Prüfpunkten werden nachfolgend zusammengefasst:

Prüfpunkt 1: Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns. Die Fachpersonen bejahen ausnahmslos den Handlungsbedarf der Revision und begründen dies insbesondere mit der dadurch erzielbaren Harmonisierung der Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen sowie der verbesserten Transparenz und Rechtssicherheit. Weiter ergibt sich der Handlungsbedarf unter anderem durch die geplante Ratifizierung des GPA 2012 und dem damit verbundenen Marktzugangspotential sowie der Umsetzung parlamentarischer Vorstösse. Die Vorentwürfe werden mehrheitlich als pragmatisch und politisch umsetzbar und dem Handlungsbedarf überwiegend entsprechend bewertet.

Prüfpunkt 2: Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen.

Bund: Gemäss den Fachgesprächen wird sich die Revision mit einem (leicht) höheren administrativen Aufwand für den Bund niederschlagen; weitere Kosten und Nutzen lassen sich nicht quantifizieren, hängen aber stark vom konkreten Vollzug der geplanten Massnahmen ab. Eine in Ergänzung zur RFA durchgeführte Befragung von 12 Beschaffungsstellen des Bundes schätzt die jährlichen Mehrkosten für geplante erhöhte Sprachanforderungen bei Beschaffungen auf zwischen 18 und 841 Millionen Franken und für die erweiterten Publikationspflichten auf rund 900'000 Franken.

Unternehmen: Für die Unternehmen wird die Revision mehrheitlich als neutral in Bezug auf die *direkten Kosten* (= Aufwand für das Erstellen einer Offerte) betrachtet. Begründet wird dies durch verschiedene, gegenläufige Effekte: Mehrkosten resultieren vor allem infolge höherer Dokumentationspflichten, ein grösserer Nutzen entsteht demgegenüber in erster Linie durch die Harmonisierung der Beschaffungsordnungen (welche eine stärkere Standardisierung der Prozesse bei Offertstellung erlaubt und insgesamt weniger Einarbeitungszeit erfordert). Für die Unternehmen entstehen zudem *indirekte Nutzeneffekte*. Dazu zählen der verstärkte Rechtsschutz, die höhere Transparenz und die verbesserte Rechtssicherheit. Zu beachten ist, dass die direkten Kosten konkret und unmittelbar auftreten, weshalb sie vergleichsweise einfach beurteilt werden können. Die indirekten Effekte, die sich erst mittel- und

langfristig voll entfalten, sind demgegenüber schwieriger zu quantifizieren, können jedoch ebenfalls sehr bedeutend sein.

Prüfpunkt 3: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft. In Bezug auf den Wettbewerb kann ein leicht positiver Effekt der Revision vermutet werden. Dieser kann zu tieferen Preisen und/oder höherer Qualität der beschafften Bauten, Dienstleistungen und Güter führen. Als weiterer positiver Effekt für die Gesamtwirtschaft gilt der vergrösserte internationale Beschaffungsmarkt, der mit der Ratifizierung des revidierten WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen erschlossen werden kann. Gemäss eigener Analyse des BBL dürften Änderungen hinsichtlich Konzessionen und Abgeltungen eine positive Kosten-Nutzen-Bilanz aufweisen. Demgegenüber werden die Auswirkungen hinsichtlich Umwelt und Gesellschaft (Verankerung der nachhaltigen Beschaffung) sowie dem Arbeitsmarkt (Zuschlagskriterium Anzahl Lernende) als eher gering eingeschätzt.

Prüfpunkt 4: Alternative Regelungen. Im Rahmen der Fachgespräche und der Unternehmensbefragung wurden nur punktuelle Änderungen vorgeschlagen; die angestrebten Ziele der Revision können mit den Vorentwürfen grundsätzlich erreicht werden.

Prüfpunkt 5: Zweckmässigkeit im Vollzug. Weitere Konkretisierungen der geplanten Massnahmen sowie Schulungen und Informationen, die zu einem einheitlichen Verständnis und Vollzug der revidierten Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen verhelfen können, werden als wichtig erachtet. Ebenso bedarf es frühzeitiger Personalplanung seitens des Bundes, um den erwarteten Mehraufwand decken zu können.

Zusammenfassend kann aus den Gesprächen und Befragungen im Rahmen der RFA geschlossen werden, dass die Revision mehrheitlich begrüsst und als Verbesserung gegenüber dem Status quo gesehen wird. Die Ergebnisse lassen aber auch vermuten, dass die Revision weder in Bezug auf die Akteure Bund und Unternehmen noch auf die Gesamtwirtschaft signifikante Auswirkungen haben wird. Die Ergebnisse der RFA decken sich weitestgehend mit den Ergebnissen der Ämterkonsultation und des Vernehmlassungsverfahrens.

Anhang 1: Literaturverzeichnis

Handb6cher

SECO (2011): Regulierungs-Checkup. Handbuch zur Schätzung der Kosten von Regulierungen sowie zur Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion, Version vom 21. Dezember 2011.

SECO (2013): Regulierungsfolgenabschätzung Handbuch und Checkliste.

Studien

GfK (2014): Bürokratiemonitor 2014, Im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, GfK Switzerland AG, Dezember 2014

Strupler Leiser/Wolter (2013): Kann man mit dem öffentlichen Beschaffungswesen Lehrstellen fördern?, Leading House Working Paper No. 85, Mirjam Strupler Leiser und Stefan C. Wolter, Bern/Zürich, März 2013

BHP Hanser und Partner AG (2013): Regulierungskosten Baurecht – Schätzung der Kosten von Regulierungen und Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion im Baurecht, Studie im Auftrag des ARE, Zürich, Oktober 2013

BFS (2008): Die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe: Entwicklungen 1995 bis 2005, Bundesamt für Statistik, Bern, 2008

Felder und Podgorski (2009): Die Harmonisierung des öffentlichen Beschaffungswesens in der Schweiz: Auswirkungen auf die Bauwirtschaft, Gutachten im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO)

WEKO (2006): Bericht des Sekretariates der Wettbewerbskommission zur Revision des Beschaffungsrechts, Recht und Politik des Wettbewerbs, 2/2006

Jaeger et al. (2006): Volkswirtschaftliche Kosten bei öffentlichen Ausschreibungen von Planeraufträgen, 2006

Frey et al. (2003): Geltende Rechtsetzungskompetenz im schweizerischen Vergaberecht und Alternativen: Eine bewertende Studie aus volkswirtschaftlicher Sicht, Gutachten im Auftrag der Beschaffungskommission des Bundes (BKB), der Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektorenkonferenz (BPUK), der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK), 2003

Rechtsgrundlagen

Vorentwurf zum revidierten Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB), Stand: 30. September 2014

Vorentwurf Entwurf zur revidierten Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB), Stand: 30. September 2014

Vorentwurf Erläuternder Bericht des EFD zur Änderung des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen, Stand: 30. September 2014

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen, SR 172.056.1

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen, SR 172.056.11

Revidiertes WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen

Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungsrechts SR 0.172.052.68

Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994/15. März 2001 und deren Vergaberichtlinien

Faktenblätter des BBL zu den Beschaffungszahlungen 2009-2013

Freihandelsabkommen: <http://www.efta.int/legal-texts/free-trade-relations>

Empfehlungen für die Beschaffungsstellen des Bundes 2012, Stand: Juni 2014

Weitere Dokumente

Parlamentarische Vorstösse, z.B. 14.3208 Bekämpfung der Korruption im öffentlichen Beschaffungswesen und 04.3061 Lehrlingsausbildung als Vergabekriterium für öffentliche Aufträge

Vereinzelte Stellungnahmen im Rahmen der Ämterkonsultation

Anhang 2: Interviewpersonen

Bundesstellen und Kantonale Stellen

Nr.	Institution	Interviewperson	Datum
1	Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz	Regina Füeg	07.01.2015
2	Bundesamt für Bauten und Logistik	Bruno Gygi	07.01.2015
3	Armasuisse	Thomas Knecht	08.01.2015
4	Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement Graubünden	Alberto Crameri	14.01.2015
5	Wettbewerbskommission	Frank Stüssi	20.01.2015
6	Bundesamt für Strassen	Beat Joss	20.01.2015
7	Schweizerische Bundesbahnen	Dominik Kuonen	02.02.2015
8	Bau- und Verkehrsdepartement des Kantons Basel-Stadt	Angela Gröner	05.02.2015

Verbände

Nr.	Institution	Interviewperson	Datum
1	Schweizerischer Gewerbeverband	Dieter Klay	06.01.2015
2	Swissmem	Urs Meier	07.01.2015
3	Economiesuisse	Thomas Pletscher	07.01.2015
4	Bauenschweiz	Sandra Burlet	08.01.2015
5	Schweizerischer Wirtschaftsverband der Informations-, Kommunikations- und Organisationstechnik SWICO	Rudolf Sprenger Peter Neuenschwander	13.01.2015
6	KMU Forum	Andreas Zindel	13.01.2015
7	Swiss Fair Trade	Sonja Ribl	15.01.2015
8	Textilverband Schweiz	Aline Kloetzer	16.01.2015
9	Travail Suisse	Gabriel Fischer	16.01.2015
10	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein	Denis Raschpichler	03.02.2015
11	Erklärung von Bern	Christa Luginbühl	12.02.2015

Weitere Expertinnen und Experten

Nr.	Institution	Interviewperson	Datum
1	Schweizerische Vereinigung für öffentliches Beschaffungswesen (SVöB)	Martin Beyeler	22.01.2015
2	bratschi wiederkehr & buob	Jürg Bereuter	06.02.2015 (schriftliche Eingabe)
3	Universität Freiburg, Rechtswissenschaftliche Fakultät	Jean-Baptiste Zufferey	12.02.2015
4	Universität St. Gallen, Law School	Peter Hettich	20.02.2015

Unternehmensbefragung

Zur Sicherung der betriebsinternen Informationen, stellen wir die Unternehmen, die an der Befragung teilgenommen haben, in anonymisierter Form dar.

	U1	U2	U3	U4	U5	U6	U7	U8
Unternehmen								
Branche	Bau	Architektur / Ingenieur	ICT	Ingenieur / Planung	ICT	Fahrzeug- bau	Maschinen ind.	Bau- ingenieur
Mitarbeitende	2500	1060	485 (VZÄ)	500	900 (VZÄ)	1020	5400	10 resp. 15
Beschaffungen Bund 2014								
Anzahl	80	120	56	300	13	4	43	16
Volumen in Mio. CHF	550	180	290	600	200	325	570	10
Anteil am Umsatz	10%	20%	10%	50%	60%	50%	15%	10-80%
Verfahrensart								
öffentlich	63%	95%	36%	70%	77%	k.A.	75%	13%
Einladung	25%	5%	54%	15%	0%	k.A.	25%	25%
Direktvergabe	13%	1%	11%	15%	23%	k.A.	0%	63%
Auftragsart								
Lieferung	0%	0%	0%	0%	0%	k.A.	75%	0%
Dienstleistung	2%	100%	100%	100%	100%	k.A.	25%	100%
Bau	98%	0%	0%	0%	0%	k.A.	0%	0%

Anhang 3: Übersicht Neuerungen und Änderungen

In den nachfolgenden Tabellen findet sich eine nicht abschliessende, thematisch gegliederte Zusammenfassung im Vorentwurf BöB enthaltener Neuerungen. Nicht systematisch aufgenommen sind beispielsweise die gesetzliche Verankerung bereits bestehender Praxis sowie die Überführung von in der aktuellen VöB bestehenden Regelungen in den Vorentwurf BöB.

Thema: Struktur, Systematik, Verständlichkeit, Anpassung		
Art.	Gegenstand	Bemerkung
n/a	VE-BöB regelt sowohl den Staatsvertrags- als auch den Binnenbereich des Beschaffungswesens.	Stufenkonforme Normierung auf Ebene Gesetz und Verordnung.
2	Der Artikel beinhaltet eine 15 Definitionen umfassende Liste mit wiederkehrender Begriffe (lit a-o).	Gemäss GPA 2012, Kongruenz mit den in der E-IVöB enthaltenen Definitionen.
8	Unterstellung von – Übertragung öffentlicher Aufgaben / Abgeltungen – Erteilung von Konzessionen	Klärung des Anwendungsbereichs „ <i>öffentlicher Vertrag</i> “ sowie Erweiterung des Anwendungsbereichs im Bereich „ <i>Konzessionen</i> “ Klärung gegenüber Art. 2 VII BGBM („ <i>Übertragung der Nutzung kantonaler und kommunaler Monopole</i> “)
10	Schwellenwerte werden durch Delegation in der Verordnung geregelt und dort periodisch an Wechselkursentwicklung angepasst.	Leichtere Handhabbarkeit von Änderungen.

Thema: Flexibilisierung der Verfahren		
Art.	Gegenstand	Bemerkung
5	Rechtswahl bei der Beschaffung durch mehrere Auftraggeber, die verschiedenen Rechtsordnungen unterstehen; ausschlaggebend ist, welcher Auftraggeber den grössten Anteil finanziert resp. Rechtswahleinigung der Auftraggeber.	Ggf. auch für Rechtssicherheit bedeutsam.
5	Schweizerische Infrastrukturanbieter können Beschaffung an Sitzrecht oder an Bundesrecht unterstellen.	Ggf. auch für Rechtssicherheit bedeutsam.
12	Der Artikel beinhaltet eine neue, erweiterte Liste der Ausnahmen, i.e. der Fälle, auf die das Gesetz nicht anzuwenden ist, gemäss Vorgabe GPA (<i>Artikel II Scope and Coverage</i>).	Reduktion des Anwendungsbereichs; insbesondere die erste Ausnahme (<i>Verwendung zu kommerziellen Zwecken, „gewerblichen Verkauf oder Wiederverkauf“</i>) bringt eine gewisse Liberalisierung.

23	Freihandvergabe von Folgeaufträgen neu geordnet; freihändiges Verfahren kann unabhängig vom Schwellenwert bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen gewählt werden.	Folge der Änderung im GPA 2012.
25	Elektronische Auktionen für die Beschaffung standardisierter Leistungen.	Neues Instrument zur Ausschreibung standardisierter Leistungen, z.B. Energie. H6here Transparenz, niedrigere Transaktionskosten
26	Artikel regelt die Verhandlungen, insb. die Zulässigkeit und das Verfahren.	Zulässigkeit, wenn durch besondere Umstände gerechtfertigt; die Liste in Abs. 2 ist abschliessend. Kompromiss, um Harmonisierung mit den Kantonen zu erreichen.
29	Rahmenverträge: Neues Instrument zur Beschaffung von Leistungen, die in gleicher Art über einen bestimmten Zeitraum hinaus ben6tigt werden. Grundsätzlich maximal 4 Jahre Laufzeit.	Teils gesetzliche Verankerung der bestehenden Praxis. Neu besteht die M6glichkeit von sog. Mini Tenders beim Abruf von Einzelleistungen.

Thema: Rechtssicherheit und Rechtsschutz

Art.	Gegenstand	Bemerkung
15	Regelt neu den Ausstand, also die Regeln, nach welchen Personen auf Seiten des Auftraggebers oder des Preisgerichts nicht mitwirken dürfen.	Senkung der Transaktionskosten durch unn6tige Verfahrenswiederholungen; Rechtssicherheit.
47	Sanktionen (Verwarnung, Ausschluss, Entzug resp. Rückforderung von finanziellen Beträgen) der Anbieter.	Neu sind insbesondere der Ausschluss fehlbarer Anbieter sowie die Führung einer zentralen Liste mit sanktionierten Anbietern.
50	Publikation von Zuschlägen im Einladungsverfahren.	Folge des erweiterten Rechtsschutzes (siehe auch 53).
53	Summarische Begründung der Verfügungen: neu statuiert das Gesetz eine Pflicht zu pro-aktiven Begründung eines Zuschlags und einer Rechtsmittelbelehrung.	Bisher wurden Verfügungen nur auf Verlangen der Adressaten summarische begründet. Damit wird das rechtliche Geh6r gestärkt.
54	Beschwerde an BVGer neu ab Auftragswert von CHF 150'000. Aufträge ausserhalb des Staatsvertragsbereichs: einfaches und rasches Verfahren mit kurzen Fristen, endgültiger Entscheid eines Einzelrichters des BVGer.	Aufgrund von Art. 29a BV (Rechtsweggarantie) ist auch unter den Schwellenwerten des GPA / BilatAbk Rechtsschutz zu gewähren. Der Entwurf zieht eine Grenze bei Bagatellfällen (unter CHF 150'000). Das einfache und rasche Verfahren soll innert 60 Tagen abgeschlossen werden.

		Der Entscheid des Einzelrichters ist endgültig.
60 III	Das Gericht kann nicht nur ein Feststellungsurteil treffen, sondern ggf. direkt Schadenersatz zusprechen.	Vermeidung eines nachträglichen Verfahrens nach dem Staatshaftungsrecht.

Thema: Nachhaltigkeit

Art.	Gegenstand	Bemerkung
1	In Artikel 1 (Zweckartikel) wird in <i>Nachhaltigkeit</i> als Teilfunktion der Wirtschaftlichkeit explizit erwähnt.	Umsetzung einer politischen Forderung Aber: Bereits inkludiert i.R.d. Bewertungssystems in VöB 2010 (vgl. Artikel 27).
34	Technische Spezifikationen zur Förderung natürlicher Ressourcen oder des Umweltschutzes. „Kann-Formulierung“.	Anpassung gemäss GPA 2012 (Artikel X, Artikel IV, X:1 und XXII:6-8).

Thema: Lehrstellen

Art.	Gegenstand	Bemerkung
33	Ausbildungsplätze als Zuschlagskriterium im Nicht-Staatsvertragsbereich.	Umsetzung einer politischen Forderung. Aber: Bereits inkludiert i.R.d. Bewertungssystems in VöB 2010 (vgl. Artikel 27) und Anwendung nur bei Vorliegen gleichwertigen Angeboten.