

Institut für Systemisches Management
und Public Governance



Universität St.Gallen



Öffentliche Beschaffung: Wo drückt der Schuh?

Problemfelder in der Beschaffungs- und Ausschreibungspraxis
Deutschschweizer Gemeinden. Studienergebnisse.

Kuno Schedler
Manuela Eichmüller
Sandra Eisenecker

April 2016

Diese Studie wurde im Verlauf des Jahres 2015 am Institut für Systemisches Management und Public Governance, unter Mitarbeit von Samuele Barbera und Claudia Weber durchgeführt. Finanziert wurde sie aus dem Forschungsfonds des Instituts sowie durch die Abacus Research AG, St. Gallen. Konzeptionelle und organisatorische Unterstützung kam ausserdem vom Schweizerischen Gemeindeverband, dem Schweizerischen Städteverband sowie der Stiftung Praktischer Umweltschutz Schweiz. Die Autorinnen und der Autor danken diesen Partnern sowie allen Befragten für die aktive und wertvolle Unterstützung.

Inhaltlich wurde die Studie in der alleinigen Verantwortung der Autorinnen und des Autors durchgeführt und – insbesondere im Hinblick auf die Ergebnisse – von den Partnern in keiner Weise beeinflusst.

Prof. Dr. Kuno Schedler ist Ordinarius für Public Management und Direktor des Instituts für Systemisches Management und Public Governance an der Universität St. Gallen

Manuela Eichmüller, M.A. HSG ist Wissenschaftliche Assistentin am Institut für Systemisches Management und Public Governance an der Universität St. Gallen

Sandra Eisenecker, M.A. UM ist Wissenschaftliche Assistentin am Institut für Systemisches Management und Public Governance an der Universität St. Gallen

ISBN 978-9524416-5-7

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 2016 by IMP-HSG

Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St. Gallen, St. Gallen

Verwendung unter Quellenangabe erlaubt

www.imp.unisg.ch

Management Summary

Während privatwirtschaftliche Institutionen in ihren Beschaffungen grundsätzlich frei sind, unterliegen öffentlich-rechtliche Körperschaften den spezifischen Regelungen des öffentlichen Beschaffungsrechts. Dieses soll sicherstellen, dass der Einsatz öffentlicher Gelder möglichst transparent, fair und effizient erfolgt. Die Revision der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen sowie die Erkenntnis, dass dabei die Besonderheiten der Gemeinden nur wenig Beachtung erhalten, war für uns Anlass die Strukturen und Praktiken des Beschaffungswesens auf Gemeindeebene zu untersuchen. Die Studie stützt sich auf die Ergebnisse Fragebogenumfrage an der 230 Beschaffungsverantwortliche aus Deutschschweizer Gemeinden teilgenommen haben.

Die Studie zeigt mehrere Problemfelder im öffentlichen Beschaffungswesen auf. Zunächst sind die Submissionsverfahren mit grossem Aufwand verbunden und von hoher Komplexität. Einerseits wird viel projektbezogenes Fachwissen benötigt, das vielfach mittels verwaltungsexterner Experten eingekauft werden muss. Zudem ist die Gestaltung und Durchführung der Ausschreibungen zeitintensiv und aufgrund der notwendigen Rekursfristen auch langwierig. Andererseits zeigen sich auch Diskrepanzen zwischen den juristischen Vorgaben und deren Umsetzung in der Praxis. So scheint insbesondere die Definition und Unterscheidung von Eignungs- und Zuschlagskriterien in der Praxis kaum sinnvoll anwendbar. Die Beschaffungsverantwortlichen auf Gemeindeebene beklagen denn auch die Komplexität der gesetzlichen Vorgaben und wünschen sich verstärkt Unterstützung seitens Bund und Kantone.

Weiter zeigt sich, dass die wahrgenommenen Nachteile der Submissionsprozesse für die Beschaffungsverantwortlichen nicht, oder nur unzureichend durch den Mehrwert wettbewerbsorientierter Beschaffung im Sinne des Gesetzgebers kompensiert werden. Dies liegt vorwiegend daran, dass die beschaffenden Stellen die Vor- und Nachteile öffentlicher Beschaffungen ganz anders bewerten als der Gesetzgeber. So ist beispielsweise die Bevorzugung regionaler Anbieter für viele Beschaffungsverantwortliche wünschenswert, während die gesetzlichen Vorgaben ebendies zu verhindern suchen. Daher überrascht auch nicht, dass die Submissionsvorgaben eher als einschränkende Rahmenbedingungen verstanden werden, denn als transparenz-, fairness- und effizienzsteigernde Ressource. Dies hat zur Folge, dass die Beschaffungspraxis auf Gemeindeebene als stark reaktiv beschrieben werden muss.

Auch hinsichtlich der juristischen Steuerungsmechanismen zeigt die vorliegende Studie Probleme auf. So konnte festgestellt werden, dass unabhängig vom Betrag zwei Drittel aller Beschaffungen freihändig oder mittels Einladungsverfahren getätigt werden. Diese Erkenntnis stellt ganz grundsätzlich die Sinnhaftigkeit der Steuerung über Schwellenwerte in Frage.

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	1
1.1	Studienabsicht und Forschungsfragen	2
1.2	Organisation	3
2	Die öffentliche Beschaffung	3
2.1	Heterogenität in der öffentlichen Beschaffung	5
3	Forschungsansatz und methodisches Vorgehen	6
3.1	Methode	6
3.2	Aufbau des Fragebogens	6
3.3	Samplingstrategie und Feldzeit	7
3.4	Datengrundlage	8
3.4.1	Rücklauf und Datenbereinigung	8
3.4.2	Stichprobenbeschrieb	8
4	Ergebnisse	11
4.1	Strukturen des Beschaffungswesens auf Gemeindeebene	11
4.1.1	Beschaffungsvolumen	11
4.1.2	Verfahrensarten	12
4.1.3	Organisation der Beschaffung in den Gemeinden	14
4.1.4	Ausschreibungskanäle	15
4.1.5	Zuständigkeiten für Definition und Evaluation der Ausschreibungen	16
4.1.6	Ausschreibungsinhalt: Eignungs- und Zuschlagskriterien	17
4.2	Beurteilung des Submissionswesens durch Beschaffungsverantwortliche	19
4.2.1	Vor- und Nachteile öffentlicher Ausschreibungen	19
4.2.2	Präferenzen bezüglich Verfahrensart und Schwellenwerte	22
4.2.3	Verbesserungspotenzial	24
4.2.4	Ausblick	25
5	Diskussion: Problemfelder in der öffentlichen Beschaffung	26
	Literaturverzeichnis	29
	Anhang	30

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Stichprobenverteilung nach Kanton und Verteilung der Gemeinden in der Deutschschweiz	8
Abbildung 2	Stichprobenverteilung nach Gemeindegrösse	9
Abbildung 3	Stichprobenverteilung nach Beschaffungsbereich	10
Abbildung 4	Beschaffungsvolumen nach Gemeindegrösse	11
Abbildung 5	Beschaffungsvolumen aufgeschlüsselt nach Bereich	12
Abbildung 6	Häufigkeitsverteilung der angewandten Ausschreibungsverfahren	12
Abbildung 7	Angewandte Ausschreibungsverfahren nach Bereich	13
Abbildung 8	Angewandte Ausschreibungsverfahren aufgeschlüsselt nach Beschaffungsvolumen	13
Abbildung 9	Organisationale Aufstellung der Gemeinden in der Beschaffung	14
Abbildung 10	Funktionen der befragten Personen	15
Abbildung 11	Nutzung unterschiedlicher Ausschreibungskanäle	16
Abbildung 12	Zuständigkeiten für die Definition und Evaluation der Ausschreibungen	17
Abbildung 13	Regelmässig verwendete Eignungs- und Zuschlagskriterien	18
Abbildung 14	Bewertung des Verhältnisses positiver und negativer Aspekte öffentlicher Beschaffungen	19
Abbildung 15	Nennungen der Vorteile, welche Beschaffungsverantwortliche von Submissionen kennen	20
Abbildung 16	Nennungen der Nachteile, welche Beschaffungsverantwortliche von Submissionen kennen	21
Abbildung 17	Einschätzung des sinnvollsten Verfahrens für öffentliche Beschaffungen	22
Abbildung 18	Einschätzung sinnvollster Verfahren aufgeschlüsselt nach Beschaffungsbereich	23
Abbildung 19	Angabe des geeignetsten Schwellenwerts für öffentliche Ausschreibungen	23
Abbildung 20	Optimierungspotenzial im Submissionswesen aus Sicht der Beschaffungsverantwortlichen	24
Abbildung 21	Prognose zum zukünftigen Ausschreibungsverhalten der Gemeinden	25

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Schwellenwerte für Gemeinden bei öffentlichen Beschaffungen im Staatsvertragsbereich	3
Tabelle 2	Schwellenwerte und Verfahren ausserhalb des Staatsvertragsbereich	4
Tabelle 3	Aufbau des Fragebogens	7
Tabelle 4	Bereichszuordnung der beschafften Güter	10

1 Einführung

Die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen in der Privatwirtschaft ist für die öffentliche Hand in der Schweiz nichts Neues. Insbesondere im Bau- und Ausrüstungsbereich besteht eine lange Erfahrung im Submissionswesen, das allerdings schon seit längerem auch kritisch kommentiert wird (Schweizer, 2001). Seit einigen Jahren, im Zeitgeist der Liberalisierung und Öffnung der Verwaltung gegenüber Mechanismen des Wettbewerbs, werden zunehmend auch Dienstleistungen von Privaten (For-Profit oder Non-Profit) Organisationen eingekauft. Hier unterscheiden wir zwischen Dienstleistungen, die für den Eigengebrauch der Verwaltung beschafft werden („Outsourcing“) und solchen, die an Dritte zur direkten Erbringung für die Bürgerinnen und Bürger vergeben werden („Contracting Out“).

Am 1. April 2015 hat der Bundesrat eine Vernehmlassung über die Neuordnung des Beschaffungswesens in der Schweiz lanciert. Der Fokus der Diskussion lag allerdings primär auf der Ebene des Bundes und der Kantone. Daher erschien uns dies als zeitlich optimaler Anlass, den Stellenwert und vor allem die Vorteile und Hürden des Beschaffungswesens auf Ebene der Gemeinden zu analysieren.

Ziele des Submissionswesens sind die Gleichbehandlung aller Anbietenden, Transparenz, Sicherstellung des Wettbewerbs unter den Anbietenden sowie der wirtschaftliche Einsatz öffentlicher Mittel. Durch klar geregelte und offen kommunizierte Ausschreibungen im öffentlichen Beschaffungswesen, insbesondere beim offenen und selektiven Verfahren, haben alle Marktteilnehmer die Möglichkeit, ihr Angebot zu unterbreiten. Die Angebote werden anschliessend mit vordefinierten Vergabekriterien ausgewertet, verglichen und das passendste Angebot ausgewählt. Dies sichert einerseits die Gleichbehandlung aller Anbietenden und erhöht die Transparenz im Beschaffungsprozess. Andererseits erlauben die effizienzsteigernden und damit kostensenkenden Mechanismen des Wettbewerbs einen wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln (Schedler & Proeller, 2011). Der Wettbewerb ermöglicht zudem Produktinnovationen, da sich Anbietende von anderen Konkurrenten abheben wollen. Marktmachtkonzentrationen und –verzerrungen wie Monopole und Kartelle sollen durch das Submissionsgesetz unterbunden werden, da bei funktionierendem Wettbewerb niemand übermässige Marktmacht hat und bei Ausschreibungen jederzeit neue Anbieter teilnehmen können (Jaeger, 2006).

Die Praxis zeigt allerdings, dass die Entscheidung darüber ob Ausschreibungen stattfinden, nicht nur dieser wirtschaftlichen Rationalität folgen (Gross, 2013; Proeller, 2002). Die Beschaffer kritisieren beispielsweise den hohen Aufwand für die Ausschreibung, fehlende fachliche Unterstützung und dass wichtige (regional-)politische Anliegen nicht berücksichtigt werden können. Von Seiten der Anbieter wird oft reklamiert, die Ausschreibungen seien in den konkreten Fällen zu kompliziert, nicht transparent oder würden überhaupt nicht durchgeführt, obwohl sie eigentlich vorgeschrieben wären. Um besser zu verstehen wo den Gemeinden „der Schuh drückt“, wurde die vorliegende Studie durchgeführt. Wir werden zeigen, in welchem Ausmass das Beschaffungswesen für Schweizer Gemeinden ein Thema ist und wie sich die Gemeinden über das Beschaffungswesen äussern. Daraus werden wir ableiten, dass Ausschreibungen im Beschaffungswesen der Gemeinden vielfach als Pflicht verstanden werden. Der Nutzen der sich daraus für die Gemeinden ergeben kann, steht in deren Wahrnehmung nicht im Vordergrund.

1.1 Studienabsicht und Forschungsfragen

In der laufenden Diskussion fehlt aus unserer Sicht oftmals die Position der Praktiker¹ und damit eine aktuelle Beurteilung durch die Gemeinden selber. Darüber hinaus muss festgestellt werden, dass im Bereich der Submissionsverfahren grosse Heterogenität herrscht. So unterscheiden sich gesetzliche Vorgaben, verfügbare Ressourcen und Kompetenzen sowie die organisationale Umsetzung der Beschaffungen teilweise erheblich. In der Folge besteht zum aktuellen Zeitpunkt keine systematische Übersicht über die praktische Umsetzung von öffentlichen Beschaffungen auf Gemeindeebene.

Von diesen Überlegungen ausgehend entschied sich das Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St. Gallen (IMP-HSG) zur Durchführung einer Studie, welche die Beschaffungs- und Ausschreibungspraktiken der Deutschschweizer Gemeinden systematisch erfasst und analysiert. Dabei galt es zu verstehen, ob, wo und weshalb die Gemeinden Schwierigkeiten bei den Submissionsverfahren haben bzw. in welchen Bereichen das aktuelle Vorgehen problemlos ist. Zu diesem Zweck wurden folgende Forschungsfragen formuliert:

- FF1: Durch welche Strukturen und Praktiken zeichnet sich das öffentliche Beschaffungswesen auf Gemeindeebene aus?
- FF2: Wie beurteilen Beschaffungsverantwortliche auf Gemeindeebene das öffentliche Beschaffungswesen und welche Verbesserungspotenziale sehen sie?
- FF3: Welches sind die hauptsächlichen Problemfelder in der öffentlichen Beschaffung auf Gemeindeebene?

Mit der Beantwortung dieser Forschungsfragen will das IMP-HSG nicht nur für die Wissenschaft ein besseres Verständnis der aktuellen Situation im Bereich des Submissionswesens schaffen, es soll auch ein konkreter Mehrwert für Lieferanten und Beschaffer generiert werden.

Die mediale Debatte zu dem Thema ist von Beiträgen dominiert, die ein negatives Bild der Beschaffungspraktiken Schweizer Gemeinden zeichnen, wohingegen erfolgreiche und rechtskonforme Beschaffungen selten den gleichen publizistischen Stellenwert erhalten. Zudem wird in Diskussionen über die Rechtskonformität einzelner Beschaffungsprojekte selten berücksichtigt, welche konkreten Herausforderungen sich für die beschaffenden Stellen durch die Ausschreibungspflicht ergeben. Da die vorliegende Studie Beschaffungspraktiken über verschiedene Bereiche vergleicht, objektiviert sie einerseits die mediale Diskussion und erlaubt andererseits den Gemeinden ein Benchmarking. Zudem können die Ergebnisse der Reflexion der Vergabe- und Ausschreibungspraxis sowie die Identifikation von Problemen und Verbesserungsmöglichkeiten durch die Beschaffer wichtige Führungsinformationen für Gemeindeverwaltung liefern.

¹ Zur einfacheren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Studie ausschliesslich die männliche Form verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich immer mit eingeschlossen.

1.2 Organisation

Die formale und inhaltliche Gestaltung der Untersuchung oblag dem IMP-HSG unter der Leitung von Prof. Dr. Kuno Schedler. Unterstützt und begleitet wurde die Durchführung der Studie durch ein Konsortium interessierter Parteien aus Öffentlichkeit und Privatwirtschaft, die selbst oder deren Anspruchsgruppen unmittelbar von dem Projekt profitieren. Es waren dies namentlich:

- Schweizerischer Gemeindeverband
- Schweizerischer Städteverband
- Stiftung Praktischer Umweltschutz Schweiz (PUSCH)
- ABACUS Research AG

Die unterschiedlichen Beiträge der Konsortiumsmitglieder halfen, Objektivität und Qualität der Studie hoch zu halten, nahmen jedoch keinen gestaltenden Einfluss auf die Studie. Die wissenschaftliche Unabhängigkeit war jederzeit garantiert.

2 Die öffentliche Beschaffung

Grundsätzlich lassen sich zwei Arten der Beschaffung unterscheiden: die öffentliche Beschaffung und Beschaffungen in der Privatwirtschaft. Unter Beschaffungen in der Privatwirtschaft sind alle Einkäufe zu verstehen, die von privatwirtschaftlichen Institutionen getätigt werden. Diese Beschaffungen erfolgen durch die Mittel der jeweiligen Institution. Öffentliche Beschaffungen hingegen sind Einkäufe von öffentlich-rechtlichen Körperschaften wie Bund, Kantone, Gemeinden und Staatsbetrieben (Tesar & Blank, 2015). Da sie mit öffentlichen Geldern getätigt werden, unterliegen sie den spezifischen Regelungen des öffentlichen Beschaffungsrechts. Dessen Grundlage ist das WTO-Beschaffungsübereinkommen (GPA), das durch das Bundesgesetz und die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB / VöB) sowie die interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) umgesetzt wird. Die Gesetze verpflichten die öffentlich-rechtlichen Körperschaften dazu, Beschaffungen ab einem gewissen Schwellenwert auszuschreiben. Dieser unterscheidet sich je nach Gegenstand der Beschaffung und wird regelmässig angepasst.

Die Schwellenwerte unterscheiden sich zudem je nach Auftraggeber und je nachdem ob die Beschaffung in den von Staatsverträgen erfassten Bereich fällt oder nicht. Gemäss der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) gelten für Gemeinden bei Verfahren im Staatsvertragsbereich folgende Schwellenwerte:

Gegenstand	Schwellenwert in CHF
Lieferungen und Dienstleistungen	350'000
Bauwerke	8'700'000

Tabelle 1 Schwellenwerte für Gemeinden bei öffentlichen Beschaffungen im Staatsvertragsbereich

Für Ausschreibungen ausserhalb des Staatsvertragsbereichs stehen den öffentlich-rechtlichen Körperschaften vier verschiedene Verfahrensarten zur Verfügung: das offene Verfahren, das selektive Verfahren, das Einladungsverfahren sowie die freihändige Vergabe.

- Im *offenen Verfahren* können alle Anbietenden auf eine öffentliche Ausschreibung hin Angebote einreichen (Art.14 BöB).
- Beim *selektiven Verfahren* können Anbietende auf eine öffentliche Ausschreibung hin Anträge auf ihre Teilnahme einreichen. Die Auftrag gebende Körperschaft kann darauf hin die Zahl der teilnehmenden Anbietenden beschränken, sofern die Vergabe sonst nicht schnell genug abgewickelt werden kann (Art. 15 BöB).
- Im *Einladungsverfahren* werden Anbietende vom Auftraggeber ohne öffentliche Ausschreibung direkt dazu eingeladen, Angebote einzureichen (Art. 35 VöB).
- Im *freihändigen Verfahren* wird der Auftrag direkt und ohne Ausschreibungen an einen Anbieter vergeben, der für den konkreten Auftrag geeignet erscheint (Art. 16 BöB).

Welches Verfahren anzuwenden ist, wird durch einen gesetzlichen Schwellenwert festgelegt (vgl. Tabelle 2).

Verfahrensart	Lieferungen (Auftragswert in CHF)	Dienstleistungen (Auftragswert in CHF)	Bauarbeiten (Auftragswert in CHF)	
			Baunebengewerbe	Bauhauptgewerbe
Freihändige Vergabe	< 100'000	< 150'000	< 150'000	< 300'000
Einladungsverfahren	< 250'000	< 250'000	< 250'000	< 500'000
Offenes / Selektives Verfahren	ab 250'000	ab 250'000	ab 250'000	ab 500'000

Tabelle 2 Schwellenwerte und Verfahren ausserhalb des Staatsvertragsbereich

Trotz der Vorteile, die Wettbewerbsmechanismen mit sich bringen, ist die Umsetzung des Submissionsgesetzes aus volkswirtschaftlicher Sicht auch mit Kosten verbunden: Öffentliche Beschaffungen sind durch aufwändige Prozesse gekennzeichnet, die Fachwissen erfordern und für die sowohl Zeit als auch ausreichend personelle Ressourcen bereitgestellt werden müssen. Je nach Komplexität des Produktes kann schon die Bedarfsdefinition umfangreiches Wissen sowohl über die Anspruchsgruppen als auch Kenntnisse über die auf dem Markt vorhandenen technischen Lösungen verlangen. Auch sind neben technischen Fachkenntnissen juristische und Verfahrenskennntnisse bei der Ausschreibung gefordert. Zudem ist ein Ausschreibungsprozess langwierig. Dies liegt zumeist darin begründet, dass im Sinne eines formaljuristisch korrekten Prozesses allen Parteien ausreichende Fristen gewährt werden müssen. Die Durchsicht und Evaluation der eingereichten Angebote kann ausserdem – insbesondere bei hohen Teilnehmerzahlen – sehr aufwändig sein, was Verhandlungs- und Entscheidungskosten verursacht und unter Umständen die Beschaffung zeitlich verzögert (Jaeger, 2006).

2.1 Heterogenität in der öffentlichen Beschaffung

Trotz der vorgestellten volkswirtschaftlichen Kosten, welche die unterschiedlichen Submissionsverfahren mit sich bringen, wird allgemein angenommen, dass der durch das wettbewerbsorientierte Verfahren geschaffene Mehrwert diese Kosten übersteigt. Folglich wird die freihändige Vergabe auf sogenannte Bagatellfälle begrenzt. Auch wenn der geschaffene Mehrwert nicht immer in Franken zu bemessen ist (bspw. Transparenz), so erscheint dennoch intuitiv einleuchtend, dass dieser bei grossen Beschaffern – also Bund und Kantone – wohl eher den getätigten Ressourceneinsatz übersteigt. Öffentliche Körperschaften, deren Beschaffungen öfter den Schwellenwert für Bagatellbeschaffungen überschreiten, können sogenannte Skaleneffekte nutzen. Das heisst, aufgrund der regelmässig getätigten Submissionsverfahren können Synergien genutzt (z.B. Vorlagen erstellen und wiederverwerten) und spezifische Expertise aufgebaut werden, welche die Kosten künftiger Beschaffungen reduzieren. Darüber hinaus bietet es sich an, bei häufigem Vorkommen von Submissionsverfahren eigens hierfür Experten einzustellen. Dies ist eine Situation, in der sich Städte und Gemeinden höchst selten wiederfinden. Auf dieser Verwaltungsebene müssen nicht nur seltener Beschaffungen getätigt werden, auch der Wert der Beschaffungen ist im Schnitt erheblich tiefer. Aber auch untereinander unterscheiden sich die Gemeinden stark im Hinblick auf ihre Grösse (bzw. Anzahl Einwohner) und das durchschnittliche Volumen ihrer Beschaffungen. Aufgrund der zu erwartenden kostensenkenden Effekte regelmässiger Beschaffungen muss eine sinnvolle Erhebung der Submissionspraktiken folglich auch diesen Grössenunterschieden Rechnung tragen.

Die Anzahl Submissionsverfahren und deren finanzielles Volumen sind jedoch nicht das Einzige was im Bereich der Beschaffungen stark unterschiedlich ist. Ebenso heterogen sind auch die Politikfelder, in denen die Beschaffungen getätigt werden. Während man im Baubereich traditionsgemäss Ausschreibungsverfahren gewohnt ist, gewinnen öffentlich ausgeschriebene Beschaffungen in anderen Politikfeldern (z.B. öffentlicher Verkehr, IT, Bildung) erst in jüngerer Zeit an Bedeutung. Dies ist hinsichtlich der unterschiedlichen Erfahrungswerte von Beschaffern und Anbietern sowie der dadurch gewonnenen Routine von Relevanz, aber auch bezüglich der Angemessenheit der juristischen Vorgaben. So wird nicht selten kritisiert, dass die bestehenden gesetzlichen Grundlagen für die Baubranche erarbeitet wurden und nun mehr schlecht als recht auf alle übrigen Politikfelder übertragen werden soll. In diesem Sinne argumentieren beispielsweise Beschaffer von Informationstechnologie, dass die Systemintegrität nicht angemessen berücksichtigt würde. Diesem Aspekt will die vorliegende Studie denn auch besondere Aufmerksamkeit schenken. Sind in den unterschiedlichen Beschaffungsbereichen wirklich gravierende Unterschiede feststellbar? Können differente Beschaffungspraktiken in unterschiedlichen Politikfelder nachgewiesen werden?

Ebenso heterogen wie Gemeindegrösse und Politikfelder sind denn auch die gewählten organisationalen Strukturen in der Beschaffung. Während in einigen Gemeinden eigens Beschaffungsverantwortliche definiert sind, welche bereichsübergreifend für die Organisation der Submissionsverfahren zuständig sind, tragen in anderen Verwaltungen Lead Buyer oder Projektverantwortliche die Verantwortung. Teilweise kooperieren die Gemeinden auch in ihren Beschaffungen miteinander. Auch die Differenzen unterschiedlicher organisationaler Aufstellungen will die vorliegende Studie sinnvoll erfassen.

3 Forschungsansatz und methodisches Vorgehen

3.1 Methode

Für die Studie wurde ein quantitativer Forschungsansatz gewählt. Auf diese Weise konnte sichergestellt werden, dass eine möglichst grosse Anzahl Gemeinden berücksichtigt sowie ihre Inputs statistisch ausgewertet und verglichen werden konnten. Um die Praxissicht angemessen abbilden zu können wurden die Daten auf Ebene der Beschaffungsverantwortlichen in Deutschschweizer Gemeinden erhoben. Angesprochen wurden somit Personen, die über grosse Kenntnisse hinsichtlich der konkreten Beschaffungspraktiken und der damit verbundenen Herausforderungen in ihrer jeweiligen Gemeinde verfügen.

Mittels eines online Fragebogens konnte innerhalb kurzer Zeit das Expertenwissen möglichst vieler Gemeindevertreter erfasst werden. Über zusätzliche Nennungen wurden auch jene Praktiken im Feld erfasst, die sich aus der Literatur und den vorgängig geführten Gesprächen mit Experten nicht vorzeichnen liessen. Der Fragebogen wurde in einem iterativen Prozess entwickelt: Zunächst wurden Dokumente analysiert und Gespräche mit Experten im Beschaffungswesen der Schweiz geführt, um den Fokus auf die brennenden Themen legen zu können. Nach der Erarbeitung eines Erstentwurfs wurden mehrere Pretests mit Beschaffungsverantwortlichen unterschiedlicher Städte und Gemeinden durchgeführt. Die Rückmeldungen wurden jeweils direkt ein gearbeitet, um den Fragebogen hinsichtlich Vollständigkeit, Verständlichkeit und Angemessenheit zu überprüfen und zu verbessern. Insgesamt konnten acht Pretests in vier unterschiedlichen Kantonen durchgeführt werden. Dabei wurde auf grösstmögliche Diversität der Testpersonen geachtet, sodass die Expertise aller relevanten Anspruchsgruppen eingebunden werden konnte.

3.2 Aufbau des Fragebogens

Die Formulierung der Fragen orientierte sich einerseits an den formulierten Forschungsfragen, andererseits an der festgestellten Heterogenität im Feld. Grund hierfür war vornehmlich, dass davon ausgegangen wurde, dass sich die grössten Unterschiede hinsichtlich der Ausschreibungs- und Beschaffungspraktiken aufgrund der in 1.4 beschriebenen Spezifika zeigen würden. Dementsprechend wurden Fragen zu Gemeindegrösse, Beschaffungsregelmässigkeit und –volumina, Politikfeld sowie organisationale Aufstellung der befragten Einheit als definitorische Elemente entgegen den methodischen Gepflogenheiten gleich zu Beginn der Befragung gestellt (Jacob, Heinz & Décieux, 2013; Porst, 2009, 2013; Rea & Parker 2014). Darüber hinaus enthielt die Umfrage eine Frage zur Qualitätskontrolle und Sicherstellung der Kompetenz des Antwortenden. Im Anschluss orientierte sich die Dramaturgie des Fragebogens am allgemeinen Beschaffungsprozess, sodass eine für die Befragten intuitive Logik genutzt werden konnte. Der Fragebogen umfasste 25 Fragen unterschiedlichen Typs unterteilt in fünf Themenblöcke (vgl. Tabelle 3).

Themenfeld	Forschungsabsicht
I. Allgemeine Angaben zu Gemeinde und Person	Überprüfung und Sicherstellung der Stichprobenqualität
II. Beschaffungsvolumen und Organisation	Bestimmung der definitorischen Elemente des Samples
III. Ausschreibung	Erhebung der konkreten Praktiken und Identifikation von Verbesserungspotenzial
IV. Evaluation und Vergabe	Erhebung der konkreten Praktiken und Identifikation von Verbesserungspotenzial
V. Ausblick	Einschätzung der wesentlichen Bestimmungsfaktoren für die zukünftigen Praktiken

Tabelle 3 Aufbau des Fragebogens

Bei den Kontroll- bzw. Kontextfragen handelte es sich um geschlossene Fragen mit Einfach- bzw. Mehrfachauswahl als Antwortoptionen. Zur Ermittlung der Beschaffungspraktiken und der Herausforderungen im Feld wurde vorwiegend auf geschlossene oder halboffene Frageformulierungen geachtet, sodass die Vergleichbarkeit in der Analyse sichergestellt werden konnte. Matrixfragen wurden angewandt, um die relativen Häufigkeiten von Praktiken über eine vierstufige, verbalisierte Ordinalskala zu ermitteln. Konkret gaben die Beschaffungsverantwortlichen ihre Zustimmung zum Gefragten mit der Abstufungen *immer, meistens, selten, nie* an.

Zur Erfassung von Expertenwissen wurden offene Fragen angewandt, hier insbesondere zur Ermittlung von Verbesserungspotenzial. Die Beschaffungsverantwortlichen waren eingeladen, zu folgenden Fragen in einem Freitext Stellung nehmen.

- Aus ihrer Perspektive, welches Vergabeverfahren empfinden Sie als das sinnvollste für Ihren Bereich? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.
- Was wäre aus Ihrer Sicht ein geeigneter Schwellenwert?
- Wo besteht Ihrer Ansicht nach Verbesserungspotenzial bei der Ausschreibung?
- Wo besteht Ihrer Ansicht nach Verbesserungspotenzial im Bereich Evaluation und Vergabe?

Der vollständige Fragebogen wird im Anhang aufgeführt.

3.3 Samplingstrategie und Feldzeit

Für den Versand der Umfrage wurden 659 Gemeinden der Deutschschweiz über ihre jeweilige zentrale Emailadresse angeschrieben. Dieses Vorgehen wurde gewählt, da die grosse Heterogenität hinsichtlich der Zuständigkeiten innerhalb der Gemeinden es verunmöglicht, die jeweiligen Beschaffungsverantwortlichen eindeutig zu identifizieren. In der Folge wurde auf das sogenannte Snowball Sampling zurückgegriffen. Konkret wurde im Begleitschreiben zur Umfrage darum gebeten, den Fragebogen an die jeweils zuständige Stelle(n) oder Person(en) innerhalb der Gemeinde weiterzuleiten.

Der Versand des Fragebogens erfolgte am 22. September 2015 und wurde von den Konsortiumsmitgliedern massgeblich unterstützt durch die Platzierung auf deren Websites oder durch die Aufnahme in Newslettern. Die Feldzeit betrug insgesamt 40 Tage. Die Umfrage erfolgte anonym, Rückschlüsse auf einzelne Personen oder Gemeinden waren weder erwünscht noch technisch möglich.

3.4 Datengrundlage

3.4.1 Rücklauf und Datenbereinigung

Insgesamt wurde die Internetseite, auf welcher der Fragebogen aufgeschaltet war, von 493 Personen aufgerufen. Davon haben sich 143 Personen nur über die Umfrage informiert (Informationen auf der Titelseite) oder waren aufgrund Ihrer Qualifikationen zur Beantwortung ungeeignet (ausgeschieden bei der einleitenden Frage zur Qualitätssicherung). Es ist davon auszugehen, dass dies daran liegt, dass die Umfrage an die zentralen Adressen gesandt wurde und die angeschriebenen Personen sich zunächst über den Inhalt der Studie informieren wollten, sodass die Umfrageeinladung im Anschluss an die zuständigen Stellen weitergeleitet werden konnte.

Aufgrund der getroffenen Annahmen zur Heterogenität in der Beschaffung sollten die Ergebnisse entlang der Politikfelder Bau, IT und Soziales ausgewertet werden. Leider musste in der Auswertung festgestellt werden, dass nur 12 Personenangaben, ausschliesslich für den Bereich Soziales Beschaffungen und Ausschreibungen zu tätigen. Damit war die erhobene Stichprobe zu gering, um den Ansprüchen der Wissenschaftlichkeit zu genügen. Diese Antworten mussten in der Folge für die Analyse ausgeschlossen werden. Die Stichprobengrösse des bereinigten Samples beträgt damit 320, wobei nicht jede Frage auch von allen Teilnehmenden beantwortet wurde. Die frageindividuellen Stichprobengrössen sind in den jeweiligen Analysen einzeln vermerkt. Die durchschnittliche Beantwortungsdauer betrug gut 16 Minuten.

3.4.2 Stichprobenbeschreibung

Insgesamt haben Beschaffungsverantwortliche aus 21 Kantonen an der Umfrage teilgenommen. Besonders stark vertreten in den Ergebnissen sind Rückmeldungen aus den Kantonen Aargau (71), Bern (57) und Zürich (53). Die Verteilung entspricht in etwa der Verteilung der Anzahl Gemeinden pro Kanton (siehe Abbildung 1). Die Stichprobe kann somit als repräsentativ gelten. Mithilfe von Korrelationsanalysen konnte zudem festgestellt werden, dass es keinen Zusammenhang zwischen der kantonalen Herkunft und dem allgemeinen Antwortverhalten gab. Einzige Ausnahme war die Beantwortung der Frage nach einer angemessenen Höhe der Schwellenwerte. Hier haben Teilnehmende aus dem Kanton Bern geantwortet, dass sie seit der Erhöhung der Schwellenwerte im Oktober 2014 mit diesen zufrieden seien (siehe Kapitel 4.2.2).

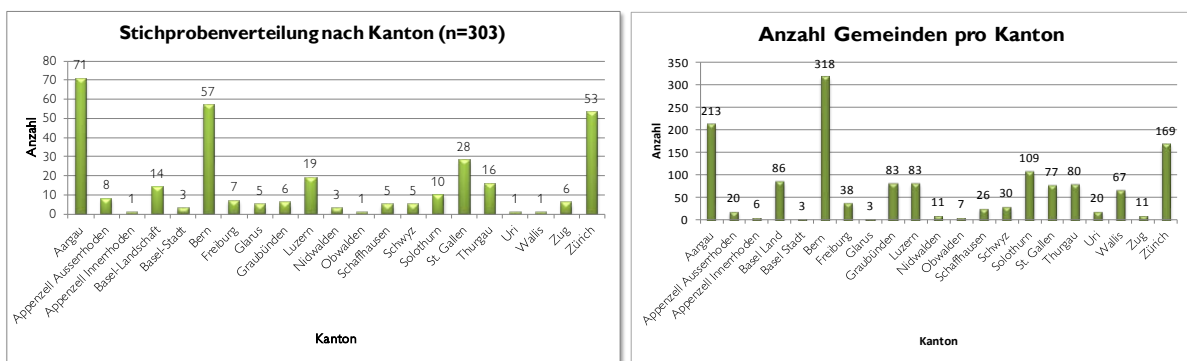


Abbildung 1 Stichprobenverteilung nach Kanton und Verteilung der Gemeinden in der Deutschschweiz

Hinsichtlich der Verteilung der Gemeindegrössen zeigt Abbildung 2, dass mit 142 Rückmeldungen 44 Prozent aller Antwortenden aus Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern stammen. 77 Antwortende (24.5%) kamen aus Gemeinden mit zwischen 500 und 10'000 Einwohnern und 52 (16.5 %) aus Gemeinden mit 10'000-20'000 Einwohnern. Mit 44 Rückmeldungen machen die Antworten von Beschaffungsverantwortlichen aus grossen Städten 14 Prozent des Gesamtsamples aus. Diese Verteilung erlaubt es, die erhobenen Beschaffungspraktiken nach Gemeindegrössen auszuwerten.

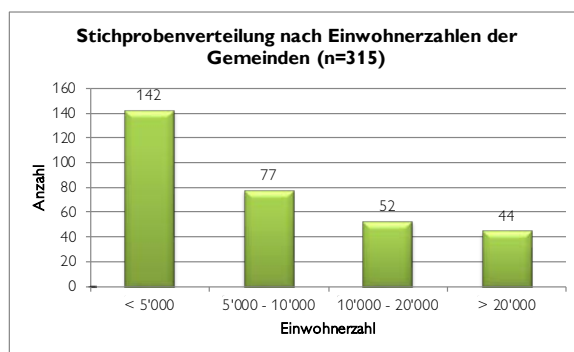


Abbildung 2 Stichprobenverteilung nach Gemeindegrösse

Dass sich diese Verteilung nur in ihrer Tendenz mit der allgemeinen Gemeindeflandschaft der Deutschschweiz deckt, erklärt sich vorwiegend durch die in Kapitel 3.3 vorgestellte Samplingstrategie. Die Studie erhebt Daten auf der Ebene des Individuums. Sie ist dabei weniger an aggregierten Aussagen der Gemeinden interessiert, sondern möchte die Sicht und Beurteilung jener Personen erfassen, die mit dem Thema beschäftigt sind. Aus diesem Grund waren Antworten mehrerer Beschaffungsverantwortlichen aus derselben Gemeinde zugelassen, ja sogar explizit erwünscht. So haben beispielsweise aus dem Kanton Glarus 5 Personen aus nur drei Gemeinden an der Umfrage teilgenommen. Da in grossen Gemeinden mehr Personen mit dem Thema Beschaffung betraut sind als in kleinen Gemeinden und weil Kleinstgemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern nicht berücksichtigt wurden, verteilt sich die Stichprobe zugunsten grösserer Gemeinden. Es bildet aber durchaus die Expertise von Beschaffungsverantwortlichen aus unterschiedlichen Bereichen, das Beschaffungsvolumen und damit auch die Erfahrungswerte innerhalb der Deutschschweiz ab, wodurch die Repräsentativität der Ergebnisse gesichert ist.

Von besonderem Interesse für die weiterführenden Analysen ist die Zusammensetzung der Stichprobe hinsichtlich der unterschiedlichen Politikfelder, bzw. der unterschiedlichen Beschaffungsbereiche. Wie bereits in 3.3 ausgeführt, musste auf eine Auswertung der Ergebnisse aus dem Bereich Soziales aufgrund des geringen Rücklaufs verzichtet werden. In der Folge konnten nur noch die Fachbereiche Bau und IT unterschieden werden. Aufgrund der unterschiedlichen organisationalen Aufstellungen bestand für die Teilnehmenden zusätzlich die Möglichkeit anzugeben, dass sie bereichsübergreifend für Beschaffungen zuständig sind. Die Bereichszuordnung wurde mithilfe einer Mehrfachauswahl zu den beschafften Gütern erhoben. Tabelle 4 zeigt jene Güter und Dienstleistungen, die den Bereichen Bau bzw. IT zugeordnet wurden.

Bereich	Beschaffte Güter und Dienstleistungen
Bau	<ul style="list-style-type: none"> - Hochbau - Tiefbau - Liegenschaftenunterhalt
IT	<ul style="list-style-type: none"> - Software - IT-Support / IT-Service / IT-Wartungen - IT-Aus- und Fortbildungen

Tabelle 4 Bereichszuordnung der beschafften Güter²

Als bereichsübergreifend wurde definiert, wer angab für Beschaffungen von Gütern oder Dienstleistungen aus beiden Katalogen zuständig zu sein. Das Politikfeld Soziales wurde mit den Wahlmöglichkeiten Beratungsdienste (z.B. Suchtfachstelle oder Familienberatung), Betreuungsdienste (z.B. betreute Wohnangebote), Arbeitsintegrationsmassnahmen, Asylwesen und Medizinische Pflege erhoben. Nicht ausgewertet wurden Rückmeldungen die ausschliesslich für die Beschaffung von Büromaterial und/oder IT-Hardware zuständig sind. Der Grund hierfür lag in der mangelnden Zuordenbarkeit von Submissionen derartiger Güter auf einzelne Bereiche. Dies traf jedoch nur auf einen Teilnehmenden zu.

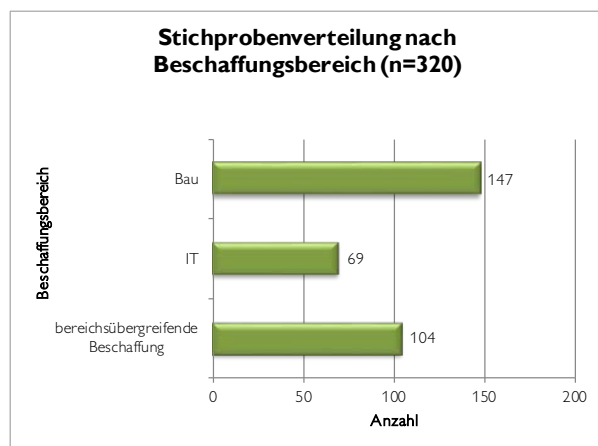


Abbildung 3 Stichprobenverteilung nach Beschaffungsbereich

Wie aus Abbildung 3 ersichtlich wird, sind mit 147 Antwortenden die meisten Teilnehmenden für Beschaffungen im Bereich Bau zuständig. Dies entspricht 46 Prozent des Gesamtsamples. 104 (33%) gaben an, bereichsübergreifend zu beschaffen und 69 (22%) sind ausschliesslich für Submissionen im Bereich IT verantwortlich. Der absolute Umfang der jeweiligen Teilstichproben ist ausreichend, um generelle Aussagen über die Beschaffungspraktiken in den einzelnen Bereichen zuzulassen.

² Mehrfachantworten möglich

4 Ergebnisse

4.1 Strukturen des Beschaffungswesens auf Gemeindeebene

Ausgangspunkt der vorliegenden Studie war der Wunsch nach einem besseren Verständnis für die Herausforderungen im Beschaffungswesen auf Gemeindeebene. Um jedoch in der Lage zu sein, diese angemessen interpretieren oder gar erklären zu können, stehen der Wissenschaft zum aktuellen Zeitpunkt noch zu wenige oder nur punktuelle Informationen zur Verfügung. Diesem Mangel wirkt die vorliegende Studie durch die breite Erhebung der Strukturen und Praktiken im Beschaffungswesen und damit durch die Beantwortung der ersten Forschungsfrage (siehe 1.1) entgegen.

In den nachfolgenden Unterkapiteln werden die vorgefundenen Strukturen und Praktiken im Submissionswesen vorgestellt. Dabei wird das Feld zunächst genauer beschrieben, indem eine Übersicht über die Beschaffungsvolumen und die angewandten Verfahrensarten gegeben wird. Anschliessend wird auf die organisationale Aufstellung der Gemeinden sowie auf die Zuständigkeiten für Ausschreibungen und Evaluationen eingegangen.

4.1.1 Beschaffungsvolumen

Die Datenanalyse zeigt zunächst, dass die Mehrheit aller Beschaffungen den Betrag von 150'000 Fr. nicht überschreiten (52%). 28 Prozent der Submissionen werden im Bereich zwischen 150'000 Fr. und 250'000 Fr. vorgenommen. Ein Volumen von über 2 Millionen Franken weisen nur gerade 4 Prozent aller Beschaffungen auf.

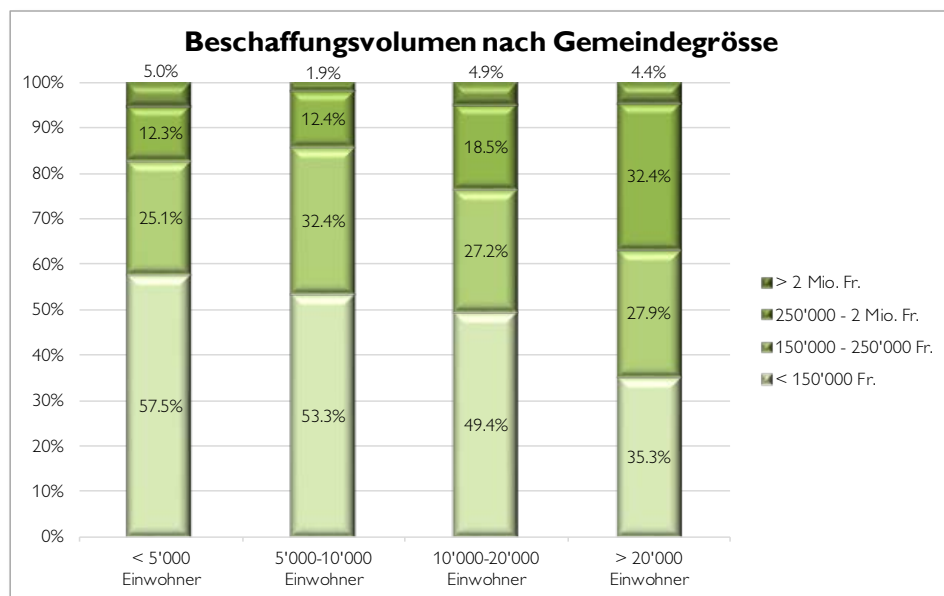


Abbildung 4 Beschaffungsvolumen nach Gemeindegrösse

Die Aufschlüsselung der Ergebnisse nach Gemeindegrösse zeigt, dass das Beschaffungsvolumen mit zunehmender Gemeindegrösse steigt. So zeigt Abbildung 4, dass grössere Gemeinden im Vergleich mehr Beschaffungen zwischen 250'000 und 2 Mio. Fr. tätigen, während Gemeinden mit weniger als 5'000 Einwohnern mehrheitlich Beschaffungen mit einem Wert von unter 150'000 Fr. vornehmen. In etwa vergleichbar sind jedoch die Anzahl der getätigten Submissionen für ganz grosse (> 2 Mio. Fr.) und mittelgrosse (150'000-250'000 Fr.) Projekte. Diese Ergebnisse bestätigen so auch die in Kapitel 2.1 beschriebenen Annahmen zur Heterogenität aufgrund der Gemeindegrösse.

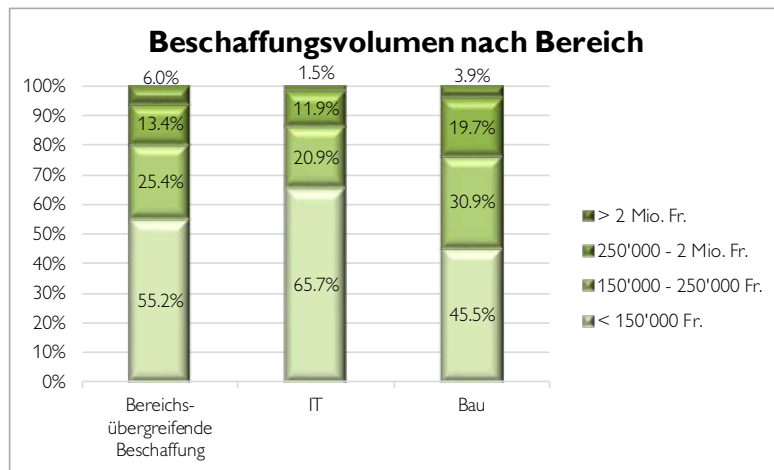


Abbildung 5 Beschaffungsvolumen aufgeschlüsselt nach Bereich

Wird das Beschaffungsvolumen mit dem Beschaffungsbereich in Zusammenhang gebracht, zeigt sich, dass über alle Bereiche hinweg vorwiegend Beschaffungen mit einem Wert von unter 150'000 Fr. getätigt werden. Darüber hinaus sinkt in allen Bereichen die Häufigkeit der entsprechenden Submissionen mit zunehmendem Beschaffungsvolumen (siehe Abbildung 5). Insbesondere im Baubereich mag das niedrige Beschaffungsvolumen überraschen. Dies kann als Hinweis auf die relative Seltenheit wirklich grosser Beschaffungsprojekte auf Gemeindeebene gewertet werden. Eine alternative Erklärung wäre jedoch auch, dass grosse Projekte in mehrere kleinere Teilprojekte unterteilt werden.

4.1.2 Verfahrensarten

Ein sinnvolles Abbild des Submissionswesens auf Gemeindeebene bedingt auch ein besseres Verständnis darüber, mit welcher Häufigkeit die unterschiedlichen Ausschreibungsarten seitens Beschaffer eingesetzt werden. Dabei zeigt sich (siehe Abbildung 6), dass das freihändige Verfahren (41%) und das Einladungsverfahren (40%) grundsätzlich am meisten zum Einsatz gelangen.

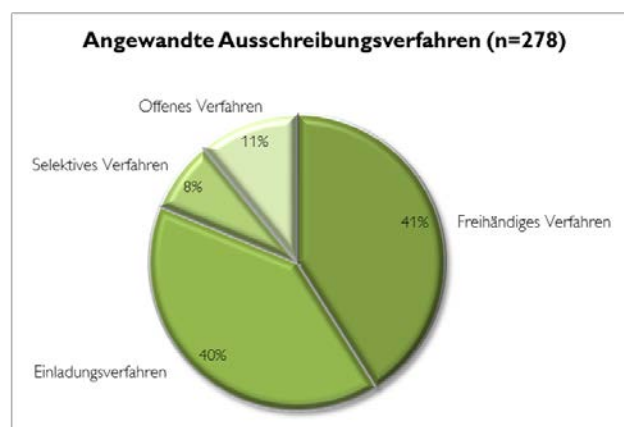


Abbildung 6 Häufigkeitsverteilung der angewandten Ausschreibungsverfahren

Diese Verteilung lässt sich über alle Gemeindegrössen gleichermassen beobachten, wobei mit zunehmender Gemeindegrösse die Anwendung von selektiven und offenen Verfahren leicht zunimmt. Die Aufschlüsselung der Ergebnisse nach Beschaffungsbereichen zeigt in der Folge ein ähnliches Bild.

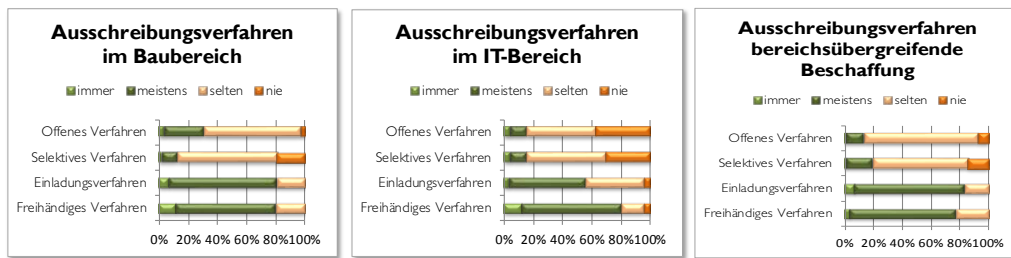


Abbildung 7 Angewandte Ausschreibungsverfahren nach Bereich

Wie Abbildung 7 dargestellt, werden in allen Bereichen das freihändige und das selektive Verfahren am häufigsten angewandt. Während Beschaffer im Bereich Bau sowie jene, die bereichsübergreifend tätig sind, die freihändige Vergabe und das Einladungsverfahren annähernd zu gleichen Teilen anwenden, überwiegt im Bereich IT die freihändige Vergabe deutlich über dem Einladungsverfahren. Im Vergleich zu den anderen Bereichen wird das offene Verfahren im Baubereich etwas häufiger angewandt. 25 Prozent der Beschaffungsverantwortlichen gaben an, dieses Verfahren immer oder meistens anzuwenden. Das offene Verfahren findet im IT-Bereich weniger häufig Anwendung. Nur 17 Prozent der IT-Beschaffer gaben an, dieses Verfahren immer oder meistens anzuwenden und 35 Prozent gaben an, dieses Verfahren nie zu nutzen. Auch für bereichsübergreifende Beschaffer ist das offene Verfahren (16%) bzw. das offene Verfahren (6%) eher die Ausnahme als die Regel.

Die Kombination der Ergebnisse zur Anwendung der unterschiedlichen Ausschreibungsverfahren und der Beschaffungsvolumina (siehe Abbildung 8) birgt überraschende Einsichten. So kann grundsätzlich festgestellt werden, dass die Wahl des Ausschreibungsverfahrens nur sehr geringfügig von der Höhe des Beschaffungswerts beeinflusst wird.

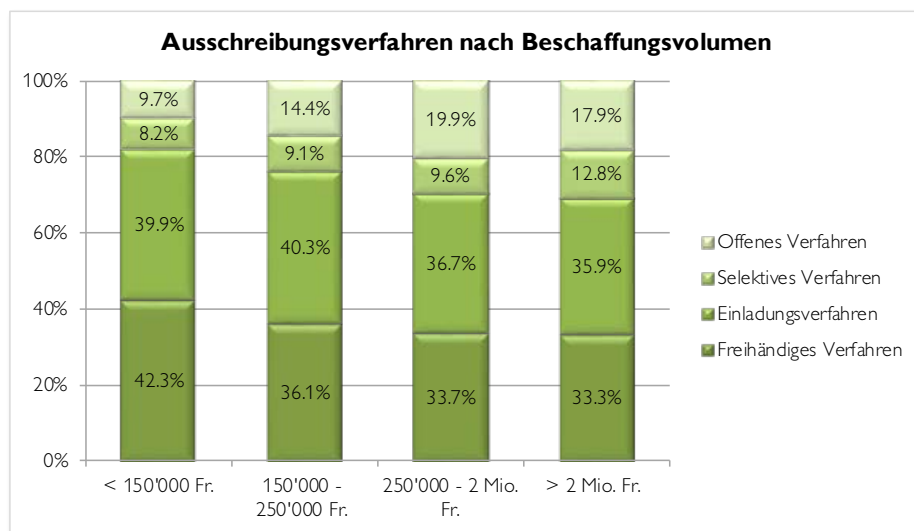


Abbildung 8 Angewandte Ausschreibungsverfahren aufgeschlüsselt nach Beschaffungsvolumen

Mit steigendem Beschaffungsvolumen nimmt wohl der Anteil an stärker wettbewerbsorientierten Verfahren stetig zu, trotzdem werden selbst bei Beschaffungen von über 2 Mio. Fr. noch 33 Prozent der Submissionen freihändig vergeben und 36 Prozent im Einladungsverfahren beschafft. Darüber hinaus erstaunt, dass fast 10 Prozent aller Beschaffungsverantwortlichenangaben, auch Beschaffungen mit einem Wert unter 150'000 Fr. immer oder meistens mittels offenem Verfahren zu tätigen.

Diese Erkenntnisse sind von besonderem Interesse, da in den gesetzlichen Vorgaben die Steuerung der anzuwendenden Verfahrensarten massgeblich über den Beschaffungsbetrag erfolgt. Die in Abbildung 8 dargestellte Homogenität der effektiv verwendeten Ausschreibungsarten stellt jedoch die Sinnhaftigkeit dieser Steuerung über Schwellenwerte in Frage.

Der insgesamt grosse Anteil an freihändigen Vergaben auch bei grösseren Beschaffungen lässt zudem darauf schliessen, dass die Gemeinden den Mehrwert von Wettbewerb unter den Anbietenden nur bedingt schätzen bzw. dass aus ihrer Sicht der Aufwand gerade von offenen und selektiven Ausschreibungen nicht im Verhältnis zum Mehrwert dieser wettbewerbsorientierten Verfahren steht (siehe hierzu auch Kapitel 4.2.2).

4.1.3 Organisation der Beschaffung in den Gemeinden

Hinsichtlich der organisationalen Aufstellung lässt sich aus Abbildung 9 zunächst erkennen, dass in den meisten Gemeinden entweder Projektverantwortliche oder Amts- bzw. Bereichsleitende für die Submissionen zuständig sind (gemeinsam 81.5% aller Nennungen). Nur gerade 7.8 Prozent gaben an, Beschaffungen über eine zentrale Beschaffungsstelle zu tätigen. Die Aufgliederung nach Gemeindegrösse zeigt, dass eine zentrale Beschaffungsstelle vorwiegend in Gemeinden mit über 20'000 Einwohnern vorkommt. Darüber hinaus lässt sich erkennen, dass Kooperationen unter den Gemeinden mit zunehmender Gemeindegrösse sinken. Daraus kann geschlossen werden, dass Kooperationen weniger aus Nutzen- oder Effizienzüberlegungen eingegangen werden, sondern eher aus Notwendigkeit.

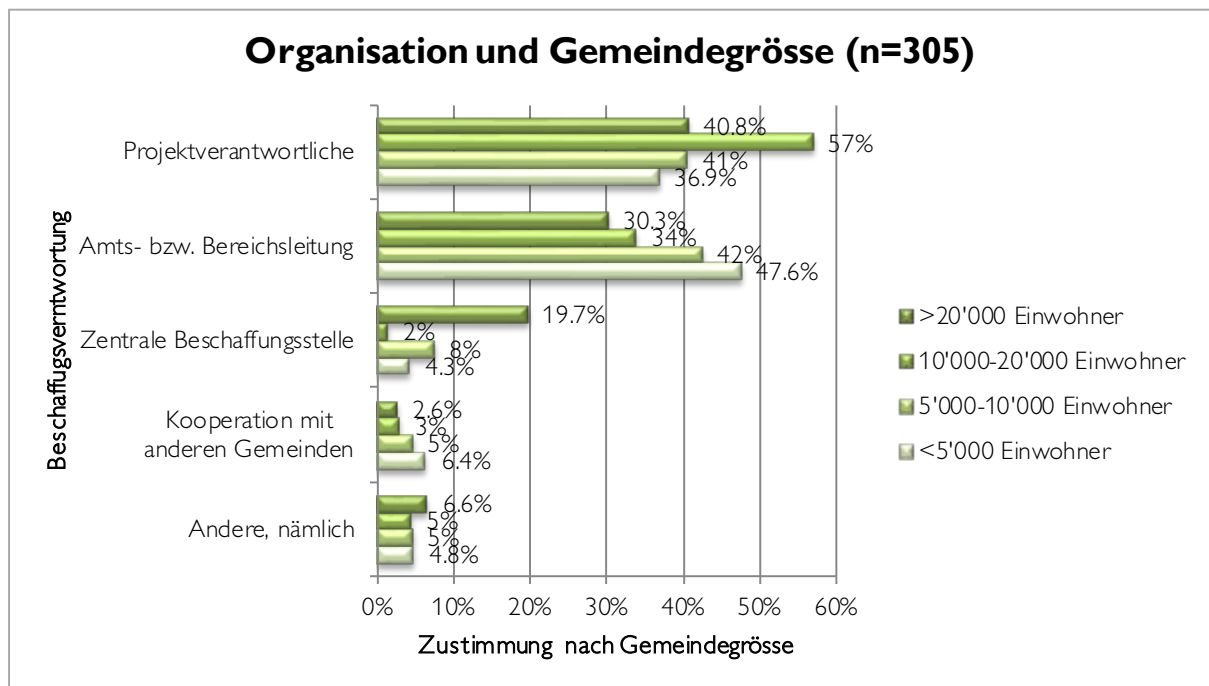


Abbildung 9 Organisationale Aufstellung der Gemeinden in der Beschaffung³

Die Erkenntnis, dass zentrale Submissionsstellen vorwiegend in grösseren Gemeinden genutzt werden, lässt vordergründig den Schluss zu, dass grössere Gemeinden zentraler organisiert sind als kleine. Betrachtet man aber die Funktion der befragten Personen, zeigt sich ein etwas anderes Bild (Abbildung

³ Mehrfachantworten möglich

10). So stammen 21 Prozent aller Rückmeldungen von Gemeindeschreibern aus Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern. Die Gegenüberstellung dieser beiden Ergebnisse weist darauf hin, dass grössere Gemeinden wohl formal zentraler aufgestellt sind, dass aber kleinere Gemeinden ihre Beschaffungen informal viel zentraler bearbeiten. Hinsichtlich Politikfeld und Beschaffungsbereich zeigten sich diesbezüglich keine signifikanten Unterschiede.

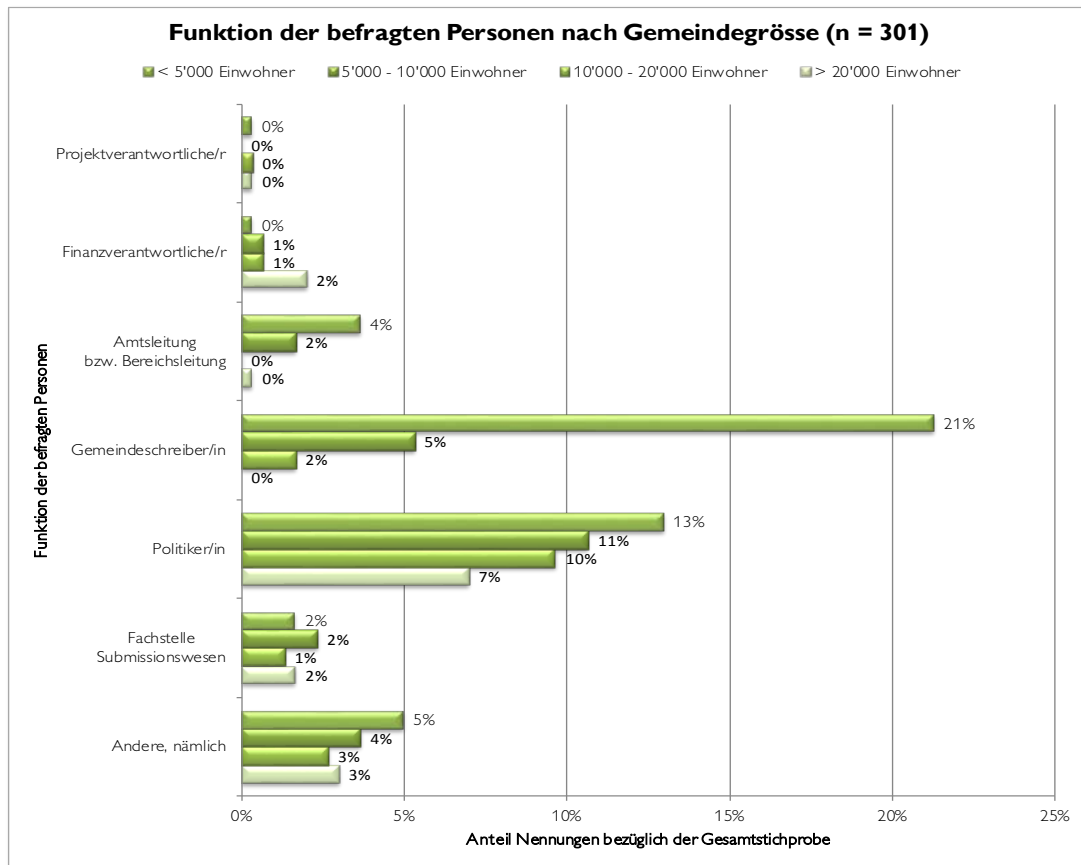


Abbildung 10 Funktionen der befragten Personen

4.1.4 Ausschreibungskanäle

Für ein besseres Verständnis der Ausschreibungspraktiken ist neben der organisationalen Aufstellung und der Verfahrensarten auch ein vertiefter Einblick in die konkrete Umsetzung der Submissionsverfahren notwendig. Daher untersucht die Studie unter anderem, über welche Kanäle Ausschreibungen publiziert werden, wie der Inhalt der Ausschreibungen definiert wird sowie ob und wo die Verwaltungskompetenzen mit externen Experten ergänzt werden.

Hinsichtlich der Ausschreibungskanäle zeigt sich zunächst (siehe Abbildung 11), dass die vom Verein simap.ch betriebene, elektronische Ausschreibungsplattform der wichtigste Kanal für öffentliche Submissionen ist. Dies ist insofern erfreulich, als dass Simap für alle Anbieter gleichermassen zugänglich ist und dem Bestreben der Submissionsgesetzgebung besonders nachkommen kann. Mit 33.7 Prozent liegt der Anteil jener, die ihre Projekte auf dieser Plattform ausschreiben jedoch noch immer deutlich unter der Hälfte, was möglicherweise auch an unterschiedlichen Kritikpunkten liegt, welche im Zusam-

menhang mit Simap in der Umfrage angebracht wurden. So forderten die Beschaffungsverantwortlichen, dass die Bedienung der Plattform vereinfacht wird, dass auch Angebote elektronisch erfasst werden sollten und dass Simap ganz allgemein bei den Anbietern bekannter gemacht werden soll.

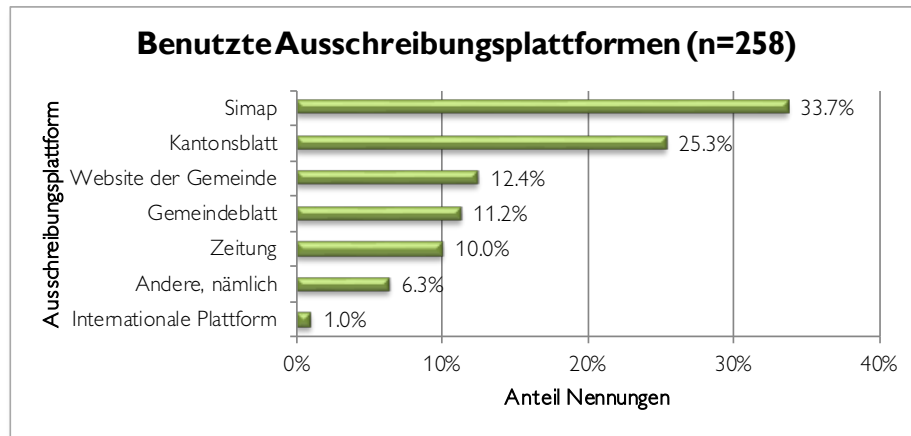


Abbildung 11 Nutzung unterschiedlicher Ausschreibungskanäle⁴

Die Ergebnisse unterscheiden sich hinsichtlich der unterschiedlichen Gemeindegrössen nur minim, so zeigt sich, dass Simap mit zunehmender Gemeindegrösse an Bedeutung gewinnt (44% bei Gemeinden mit mehr als 20'000 Einwohner), während in kleineren Gemeinden das Kantonsblatt besonders oft genutzt wird (30%). Keine signifikante Abweichung zeigt die Aufschlüsselung nach Beschaffungsbereichen.

Zusätzlich zur Nutzungshäufigkeit der unterschiedlichen Ausschreibungsplattformen zeigt die Analyse vor allem auf, dass öffentliche Beschaffungen über eine Vielzahl unterschiedlicher Kanälen ausgeschrieben werden. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist diese Erkenntnis insofern von Interesse, als dass durch die grosse Diversität der Ausschreibungsplattformen Mehrkosten sowohl seitens der Anbieter als auch seitens der beschaffenden Stellen entstehen. Durch eine verstärkte Konzentration des Publikationsverhaltens liessen sich ins der Folge Zeit, Aufwand und Kosten für alle Beteiligten sparen.

4.1.5 Zuständigkeiten für Definition und Evaluation der Ausschreibungen

Der Inhalt der Ausschreibungen wird grossmehrheitlich von externen Experten und von Verwaltungsmitarbeitenden definiert. Dabei fällt auf, dass im Bereich Bau und in den bereichsübergreifenden Beschaffungen deutlich mehr externe Experten hinzugezogen werden, als bei IT Submissionen. Eine mögliche Erklärung hierfür mag in der grossen Diversität der baulichen Ausschreibungen liegen. Während Verwaltungsmitarbeitende in Bauämtern meist über Generalistenwissen verfügen, bedarf es für die Definition von Bauvorhaben oftmals an Spezialwissen. Für die Beschaffung von Software und IT-Dienstleistungen ist jedoch zumeist auch auf Seiten der Verwaltung das notwendige Spezialwissen vorhanden.

⁴ Mehrfachantworten möglich

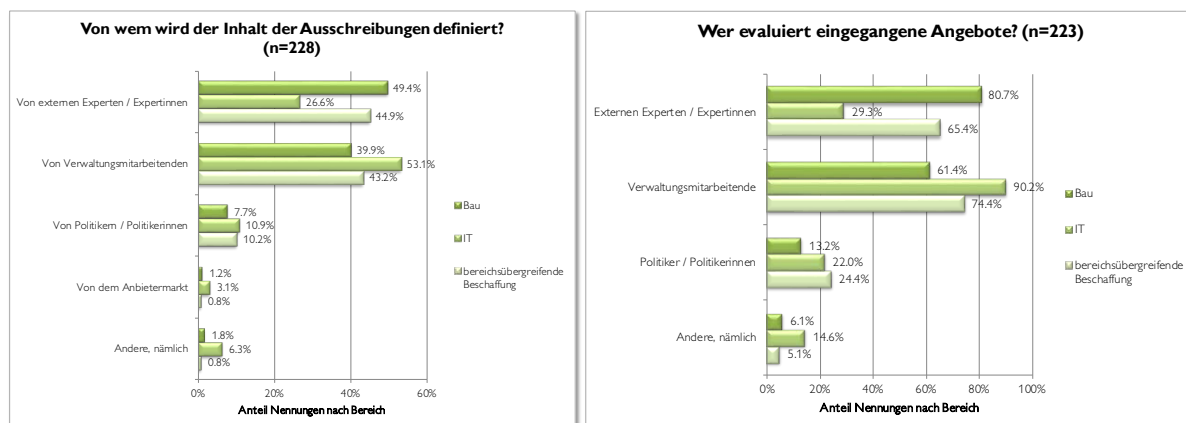


Abbildung 12 Zuständigkeiten für die Definition und Evaluation der Ausschreibungen

Beinahe deckungsgleich waren die Ergebnisse hinsichtlich der Evaluation der eingegangenen Offerten. Damit zeigt sich, dass bei Submissionsverfahren, bei denen bereits in der Bedarfsdefinition, bzw. –formulierung externes Expertenwissen hinzugezogen wurde, das entsprechende Know-how auch in der Evaluationsphase wieder genutzt wird.

Eine klar untergeordnete, aber mit bis zu 11 bzw. 22 Prozent der Nennungen nicht zu vernachlässigende Rolle spielen Politiker in der Definition der Ausschreibungen und Evaluation der Offerten. Diesbezüglich kann festgestellt werden, dass Politiker insbesondere bei kleinen Gemeinden (unter 5'000 Einwohner) verstärkt in den Prozess einbezogen werden (14%), während in Gemeinden mit über 20'000 Einwohner keiner der befragten Beschaffungsverantwortlichen angab, dass Politiker beteiligt würden. Dies hängt wohl damit zusammen, dass sich Politiker in kleineren Gemeinden stärker um organisatorische und operative Fragen kümmern als in grösseren Gemeinden und Städten.

4.1.6 Ausschreibungsinhalt: Eignungs- und Zuschlagskriterien

Eine deutliche Mehrheit aller Beschaffungsverantwortlichen (83.2%) gab an, in ihren Ausschreibungen immer zwischen Eignungs- und Zuschlagskriterien zu unterscheiden. Ebenfalls verbreitet ist die Bekanntgabe dieser Kriterien in der Ausschreibung; so gaben 96 Prozent der Befragten an, dass die Kriterien den Anbietenden immer, oder zumindest meistens im Vorhinein bekannt seien. Weniger üblich scheint es jedoch zu sein, die Gewichtung der Kriterien bereits mit der Ausschreibung bekannt zu geben; nur 75 Prozent der Beschaffungsverantwortlichen stimmten dieser Aussage zu. Dies ist insofern nicht überraschend, als dass die gesetzlichen Vorgaben die Bekanntgabe der angewandten Kriterien in der Reihenfolge ihrer Bedeutung verlangt, eine Publikation der genauen Gewichtung jedoch nicht erforderlich ist.

Aufgrund der deutlichen Zustimmung zur Unterscheidung zwischen Eignungs- und Zuschlagskriterien überrascht jedoch das in Abbildung 13 dargestellte Ergebnis der effektiv angewandten Ausschreibungskriterien. So zeigt die Analyse der Ergebnisse, dass trotz der Zustimmung zur Differenzierung zwischen Eignung und Zuschlag, die effektiv angewandten Kriterien – mit Ausnahme des Beschaffungspreises – beinahe gleichwertig eingesetzt werden.

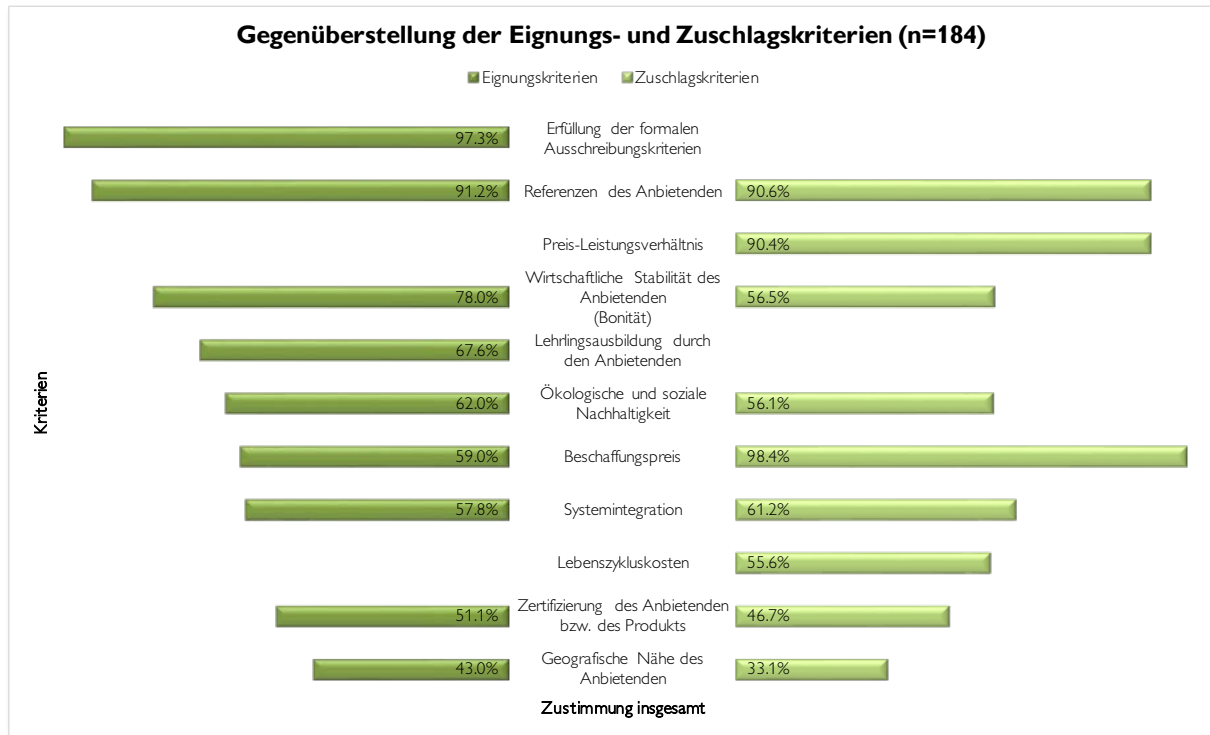


Abbildung 13 Regelmässig verwendete Eignungs- und Zuschlagskriterien⁵

Die Unterscheidung in Eignungs- und Zuschlagskriterien ergibt sich aus den gesetzlichen Vorgaben. Diese sehen vor, dass mittels Definition und Anwendung der Eignungskriterien die finanzielle, wirtschaftliche und technische Leistungsfähigkeit der Anbieter sichergestellt werden soll. Die Zuschlagskriterien hingegen sollen garantieren, dass das wirtschaftlich günstigste Angebot den Zuschlag erhält. Während es hinsichtlich dieser Vorgaben durchaus einleuchtend erscheint, dass die Kriterien ökologische und soziale Nachhaltigkeit, Systemintegration und geografische Nähe des Anbietenden sowohl die Eignung der Anbietenden wie auch die Wirtschaftlichkeit des Angebots beeinflussen, überrascht jedoch einerseits die Nennung des Beschaffungspreises als Eignungskriterium. Andererseits erstaunt auch die Erkenntnis, dass die Referenzen des Anbietenden, dessen wirtschaftliche Stabilität oder vorhandene Zertifikate zur Berechnung des wirtschaftlich günstigsten Angebots genutzt werden.

Die Analyse dieser Ergebnisse wirft unweigerlich die Frage nach der Sinnhaftigkeit der Differenzierung zwischen Eignungs- und Zuschlagskriterien auf. Möglicherweise ist es in der Praxis tatsächlich irrelevant, unter welchem Titel ein Kriterium geführt wird. Vielleicht sind auch die Absichten des Gesetzgebers unzureichend kommuniziert. Diese Fragen lassen sich jedoch auf Basis der durchgeführten Studie nicht abschliessend beantworten und bedürfen weiterer Untersuchungen.

⁵ Die Eignungs- und Zuschlagskriterien wurden in der Umfrage separat abgefragt. Dabei unterschied sich der Antwortkatalog in den beiden Kriterienarten leicht. So waren „Erfüllung der formalen Ausschreibungskriterien“ und „Lehrlingsausbildung durch den Anbietenden“ nur als Eignungskriterium und „Preis-Leistungsverhältnis“ sowie „Lebenszykluskosten“ nur als Zuschlagskriterium wählbar. In der Folge können diese Kriterien in der Gegenüberstellung nur einseitig dargestellt werden.

4.2 Beurteilung des Submissionswesens durch Beschaffungsverantwortliche

Mit der Formulierung der zweiten Forschungsfrage (Wie beurteilen Beschaffungsverantwortliche auf Gemeindeebene das öffentliche Beschaffungswesen und welche Verbesserungspotenziale sehen sie?) sollte einerseits ein aktuelles Stimmungsbild unter den Beschaffungsverantwortlichen erhoben werden, andererseits war es jedoch auch die Absicht, vom Expertenwissen der Praktiker zu profitieren. Die Beantwortung der Forschungsfrage erfolgt über die Darstellung der wahrgenommen Vor- und Nachteile öffentlicher Ausschreibungen, die Beurteilung der sinnvollsten Verfahrensarten und Schwellenwerte sowie über die Auswertung der angebrachten Verbesserungsvorschläge seitens Beschaffungsverantwortlicher.

4.2.1 Vor- und Nachteile öffentlicher Ausschreibungen

Die Durchführung und korrekte Abwicklung von Submissionsverfahren ist unweigerlich mit beträchtlichem Aufwand verbunden, und der erhoffte Mehrwert ist diffus und schwer messbar. Umso wichtiger erscheint, dass sich Aufwand und Ertrag für die beteiligten Stellen und Personen in etwa die Waage halten. Um dies zu untersuchen, wurden die Beschaffungsverantwortlichen sowohl nach ihrer grundsätzlichen Bewertung der öffentlichen Ausschreibung gefragt, als auch nach den konkreten Vor- und Nachteilen solcher Submissionen.

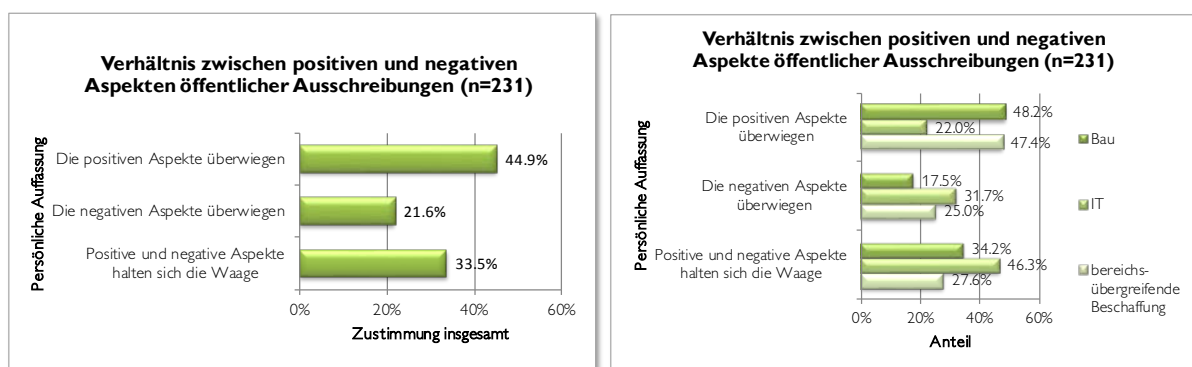


Abbildung 14 Bewertung des Verhältnisses positiver und negativer Aspekte öffentlicher Beschaffungen

Erfreulich ist zunächst die Erkenntnis, dass die Beschaffungsverantwortlichen öffentliche Ausschreibungen grundsätzlich als positiv empfinden. Fast 45 Prozent aller Befragten gaben an, dass die positiven Aspekte öffentlicher Ausschreibungen ihrer Ansicht nach überwiegen. Dennoch empfindet mehr als ein Fünftel aller Beschaffungsverantwortlichen die öffentlichen Ausschreibungen als mehrheitlich negativ. Die Aufgliederung der Ergebnisse nach Beschaffungsbereichen zeigt, dass diesbezüglich grosse Differenzen auszumachen sind. Während bereichsübergreifende Beschaffer und Zuständige aus dem Baubereich eine überwiegend positive oder neutrale Wahrnehmung zeigen, beurteilen Beschaffer aus dem IT-Bereich die öffentlichen Ausschreibungen sehr viel negativer. Nur gerade 22 Prozent sind überzeugt, dass die positiven Aspekte überwiegen, während fast 32 Prozent öffentliche Beschaffungen mehrheitlich negativ empfinden. Mögliche Erklärungsansätze hierfür sind einerseits die besondere Relevanz der Systemintegration im Bereich der IT-Beschaffungen, welche den Aufwand derartiger Submissionen erhöht. Andererseits ist bei IT-Beschaffungen oftmals der Öffentlichkeitsbezug weniger offensichtlich als bei anderen Beschaffungsarten: So handelt es sich beim Kauf einer neuen Verwaltungssoftware um eine Beschaffung, welche von der Verwaltung, für die Verwaltung getätigt wird. Dabei ist es möglich, dass die vom Gesetzgeber angestrebten Ziele (insbes. Transparenz, Gleichbehandlung und Nachvollziehbarkeit) nicht gleich sinnvoll erscheinen, wie bei einem Bauvorhaben, welches anschliessend direkt von den Bürgern genutzt werden soll.

Zur differenzierteren Betrachtung des allgemeinen Stimmungsbilds dient die Ermittlung der Vor- und Nachteile der Submissionen. Hinsichtlich der allgemein positiven Empfindung überrascht denn auch nicht, dass die zur Auswahl vorgeschlagenen Vorteile grosse Zustimmung erfuhren. Dabei zeigt sich, dass Vertreter aus dem IT-Bereich vorwiegend die Nachvollziehbarkeit der Entscheide und die Kosteneinsparungen schätzen, während im Baubereich die politische Legitimation und der Schutz der Mitarbeitenden die meiste Zustimmung erfuhren.

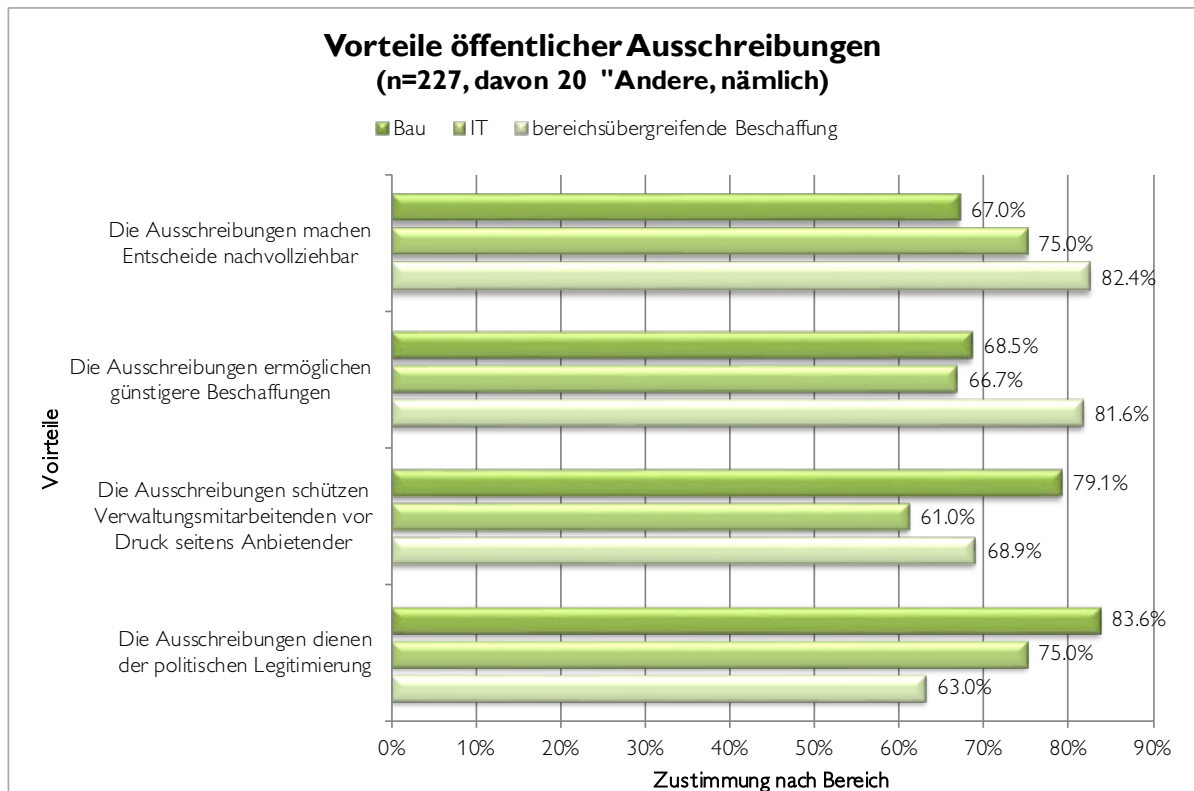


Abbildung 15 Nennungen der Vorteile, welche Beschaffungsverantwortliche von Submissionen kennen

Zusätzlich zur vorgegebenen Auswahl führten die Befragten in der offenen Antwortoption („Andere, nämlich“) aus, dass sie die durch die Submissionsverfahren geschaffene Fairness schätzen (5 Nennungen). Als weiterer Vorteil wird empfunden, dass man gezwungen wird, sich frühzeitig Gedanken zum gewünschten Endprodukt zu machen (3 Nennungen, ausschliesslich aus dem Baubereich).

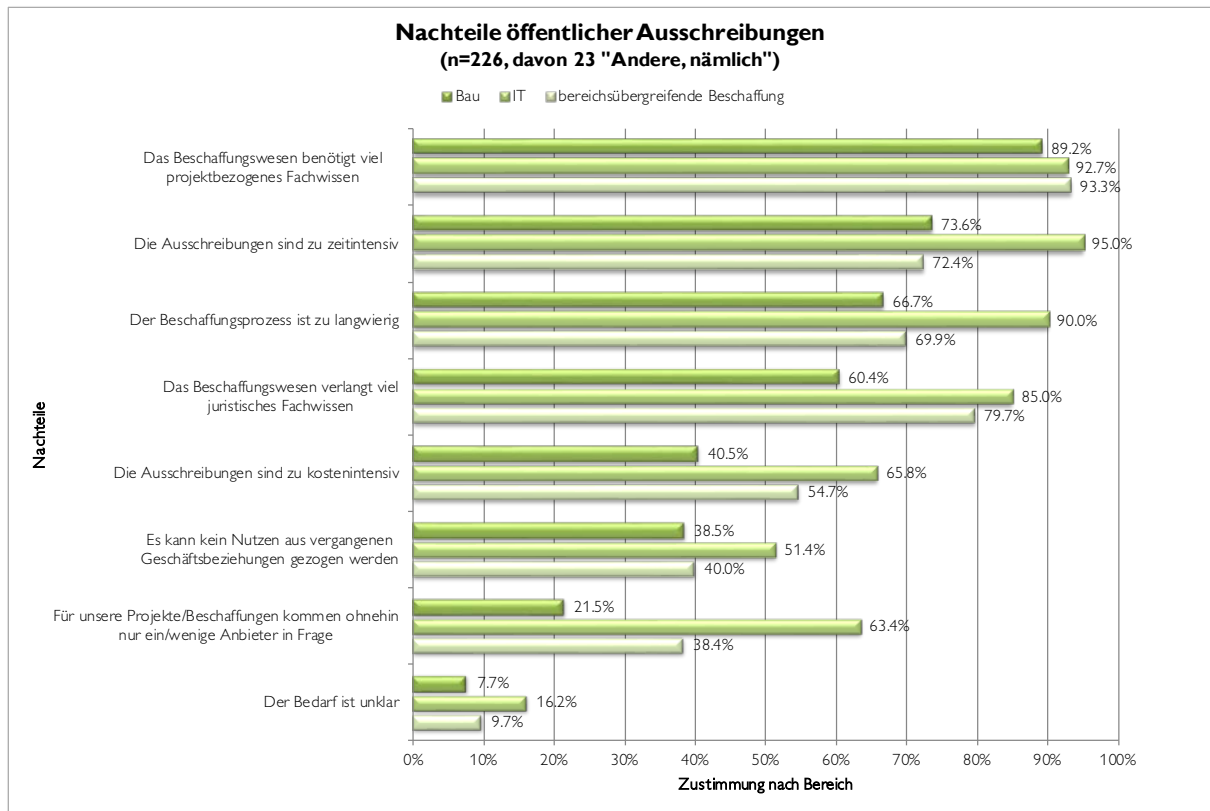


Abbildung 16 Nennungen der Nachteile, welche Beschaffungsverantwortliche von Submissionen kennen

Die Auswertung zu den wahrgenommenen Nachteilen im aktuellen Submissionswesen bestätigt zunächst die Grundstimmung, welche stark nach Bereichen differierte. So lässt sich feststellen, dass Beschaffungsverantwortliche aus dem IT-Bereich deutlich mehr Herausforderungen in der Beschaffung erkennen. Die wenigsten Schwierigkeiten scheinen Bauausschreibungen zu bereiten (siehe Abbildung 16). Auch die Art der angegebenen Nachteile unterscheidet sich je nach Bereich: Während das Hauptproblem für Beschaffer im Bau und in bereichsübergreifenden Submissionen vorwiegend im notwendigen projektbezogenen Fachwissen liegt, scheint in IT-Ausschreibungen neben dem Projektfachwissen insbesondere der zeitliche Aspekt (Aufwand und Dauer) Nachteile zu generieren. Darüber hinaus zeigt sich, dass der teilweise sehr unterschiedliche Anbietermarkt einen direkten Einfluss auf die Beurteilung der öffentlichen Ausschreibungen nimmt. So stimmten über 63 Prozent aller Beschaffungsverantwortlichen im IT-Bereich der Aussage zu, dass für ihre Projekte ohnehin nur ein oder wenige Anbieter in Frage kommen, während nur 38, bzw. 22 Prozent der Befragten aus der bereichsübergreifenden Beschaffung bzw. dem Baubereich diese Aussage für sich bestätigt sehen. In Anbetracht dieser Ergebnisse erstaunt wenig, dass der mit den Submissionen verbundene Aufwand für Beschaffer im IT-Bereich oft als nicht gerechtfertigt erscheint.

Die Erhebung der Nachteile deckt zudem eine Diskrepanz zwischen der Wahrnehmung der Anbieter und der Einschätzung der Beschaffungsverantwortlichen hinsichtlich der Bedarfsklärung auf. Während seitens Anbieter oft moniert wird, dass die Beschaffer nur unzureichend über die aktuellen Möglichkeiten und Angebote im Markt informiert sind und daher die Ausschreibungen unnötig einschränkend formuliert werden, zeigt Abbildung 16 deutlich, dass sich dies nicht mit der Wahrnehmung der Beschaffer deckt. Dies liegt möglicherweise daran, dass es seitens Verwaltung mittlerweile üblich ist, auch für die Bedarfsklärung und die damit zusammenhängende Definition der Ausschreibungskriterien Experten beizuziehen (siehe Kapitel 4.1.5).

4.2.2 Präferenzen bezüglich Verfahrensart und Schwellenwerte

In Kapitel 4.1.2 konnte aufgezeigt werden, dass auf Ebene der Gemeinden öffentliche Beschaffungen vorwiegend freihändig oder mittels Einladungsverfahren getätigt werden. Diese Präferenz bestätigt sich auch in der persönlichen Beurteilung der Verfahrensarten durch die Beschaffungsverantwortlichen.

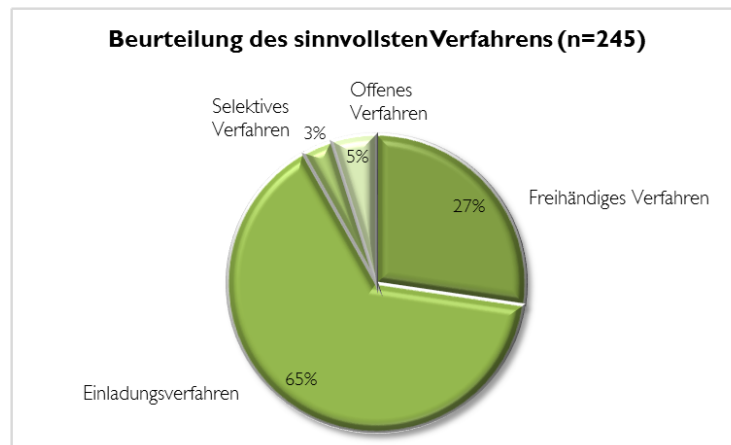


Abbildung 17 Einschätzung des sinnvollsten Verfahrens für öffentliche Beschaffungen

Eine Mehrheit von 65 Prozent der Befragten schätzt das Einladungsverfahren als das sinnvollste Verfahren für die Durchführung öffentlicher Beschaffungen ein. Als Hauptgrund wurde genannt, dass dieses Verfahren den Gemeinden ermöglicht, Einfluss auf die Anbietenden zu nehmen und Kontrolle auszuüben, ohne aber einen grossen Aufwand für die beschaffende Stelle darzustellen. Konkret schätzen die Gemeinden bei diesem Verfahren vor allem die Möglichkeit, regionale Anbieter berücksichtigen bzw. an vergangene Geschäftsbeziehungen anknüpfen und ungeeignete Anbieter von Beginn weg ausschliessen zu können. Vorwiegend kleinere Gemeinden sehen das freihändige Verfahren als besonders geeignet: Sie schätzen insbesondere den geringen Ressourcen- und Zeitaufwand sowie die Möglichkeit, regionale Anbieter gezielt zu berücksichtigen.

Das selektive und das offene Verfahren wurden allein von grossen Gemeinden (mit mehr als 20'000 Einwohner) als das sinnvollste Verfahren beschrieben. Als Grund hierfür wurden die Schaffung von Transparenz und Gleichbehandlung sowie ein besseres Preis-Leistungsverhältnis dank erhöhtem Wettbewerb angegeben. Als wichtig erachtet wird jedoch auch die hohe politische Akzeptanz des Verfahrens. Demgegenüber erlaubt aus Sicht der Beschaffer das selektive Verfahren, das Risiko sowie den Aufwand bei der Beschaffung im Verhältnis zum offenen Verfahren zu reduzieren und gleichzeitig durch Einschränkung der Anzahl der Anbieter eine gewisse Qualitätssicherung vorzunehmen.

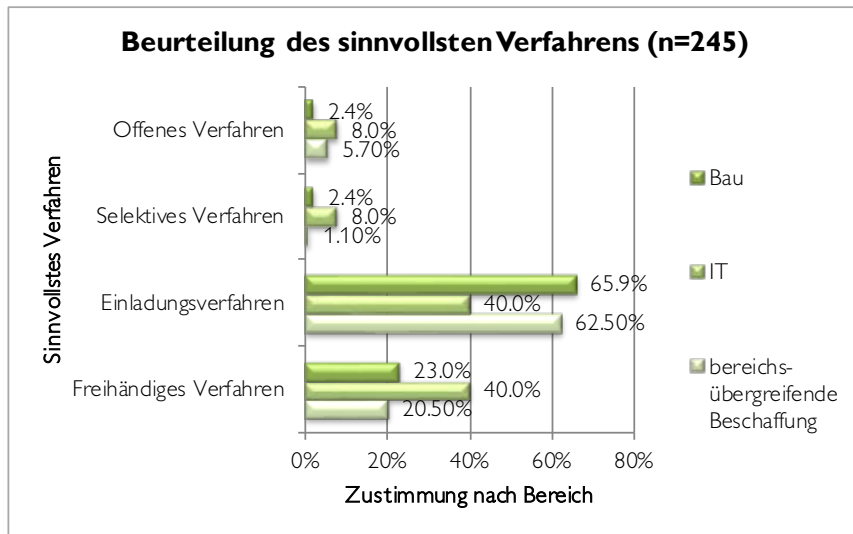


Abbildung 18 Einschätzung sinnvollster Verfahren aufgeschlüsselt nach Beschaffungsbereich

Die Gliederung der Präferenzen nach Beschaffungsbereich zeigt, dass die Befragten mit bereichsübergreifenden Verantwortlichkeiten und Beschaffer im Bereich Bau beinahe deckungsgleich geantwortet haben. Abweichend von diesem Antwortverhalten ist jedoch die Beurteilung der Befragten aus dem Bereich IT. Diese zeigen eine stärkere Präferenz für freihändige Vergaben und beurteilen dieses Verfahren als gleichermassen sinnvoll wie das Einladungsverfahren.

Hinsichtlich der aktuellen Überarbeitung des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungsrecht und der damit verbundenen potenziellen Absenkung der ausschreibungsrelevanten Schwellenwerte wurden die Beschaffer in Ergänzung zu ihrer Beurteilung der Verfahrensarten auch bezüglich ihrer Einschätzung geeigneter Schwellenwerte befragt. Dabei waren die Befragten gänzlich frei in der Setzung ihres Ideal-Schwellenwertes. Entsprechend heterogen zeigen sich in der Folge die Ergebnisse.

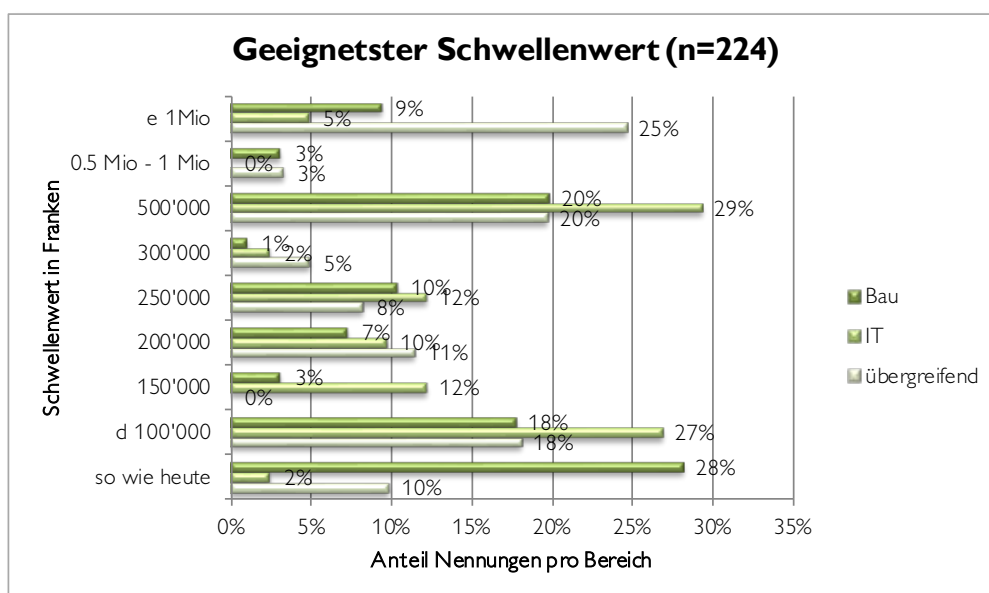


Abbildung 19 Angabe des geeignetsten Schwellenwerts für öffentliche Ausschreibungen

Dabei fällt zunächst auf, dass sich über ein Viertel aller Beschaffer im Baubereich mit den aktuell geltenden Schwellenwerten einverstanden zeigt. Besonders unzufrieden mit den aktuellen Grenzwerten scheinen jedoch Beschaffer im Bereich IT zu sein. Hinsichtlich einer alternativen, geeigneteren Grenze herrscht jedoch keine Einigkeit. So würden sich 27 Prozent der IT-Beschaffungsverantwortlichen ein Schwellenwert unter 100'000 Fr. wünschen, während 29 Prozent für eine Grenze über 500'000 Fr. votieren. Dieses Bild der Extreme widerspiegelt sich auch in den übrigen Beschaffungsbereichen, wenngleich nicht ganz so ausgeprägt. Spannend ist, dass sich ein Viertel aller bereichsübergreifenden Beschaffer einen Schwellenwert über 1 Million Franken wünschen würde, was den Spielraum für die freihändige Vergabe von Aufträge deutlich erhöhen würde.

4.2.3 Verbesserungspotenzial

Zur Erarbeitung konkreter Verbesserungsansätze im Submissionswesen wurde gezielt auf das vorhandene Expertenwissen der Beschaffungsverantwortlichen gebaut. So bestand im Fragebogen die Möglichkeit, Verbesserungsvorschläge sowohl für die Ausschreibungen, wie auch für die Evaluation und Vergabe öffentlicher Beschaffungen zu vermerken (offene Fragestellung). Von dieser Möglichkeit haben über ein Drittel aller Antwortenden Gebrauch gemacht. Die Empfehlungen wurden in der Analyse offen und nahe am Text codiert und anschliessend zu übergeordneten Kategorien aggregiert (Bortz & Döring, 2007). So gelang es, alle Rückmeldungen in zehn überschneidungsfreie und in sich sinnvoll verbundene Kategorien zu fassen. Korrelationsanalysen zeigten zudem, dass weder Gemeindegrösse, noch Beschaffungsbereichs zu signifikante, Unterschieden im Antwortverhalten führten. Die Ergebnisse werden daher kumuliert diskutiert.

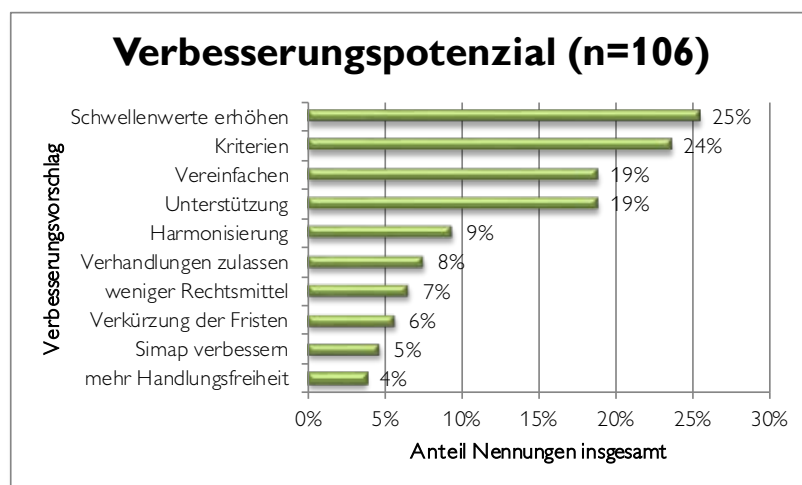


Abbildung 20 Optimierungspotenzial im Submissionswesen aus Sicht der Beschaffungsverantwortlichen

Ein Viertel aller Verbesserungsvorschläge bezieht sich auf die Schwellenwerte. Konkret wünschen sich die Beschaffungsverantwortlichen eine grundsätzliche Erhöhung der Schwellenwerte für stark wettbewerbsorientierte Verfahrensarten (selektives und offenes Verfahren). Dieser Wunsch überrascht wenig, berücksichtigt man die in Kapitel 4.1.2 und Kapitel 4.2.2 vorgestellten Ergebnisse zu den Verfahrensarten. Hinsichtlich der angemessenen Höhe dieser Schwellenwerte gehen die Meinungen unter den Beschaffungsverantwortlichen jedoch, wie bereits aufgezeigt werden konnte, deutlich auseinander.

Weiter zeigt sich, dass die Kriterien für die Beurteilung der Offerten auch aus Sicht der Beschaffungsverantwortlichen noch Verbesserungspotenzial enthalten. So betreffen 24 Prozent aller Verbesserungsvorschläge Empfehlungen zur Optimierung der Eignungs- und Zuschlagskriterien. Insbesondere wird

darauf hingewiesen, dass der Preis als alleiniges oder zentrales Entscheidungskriterium oftmals unsinnig erscheint. Wichtig wäre für Beschaffungsverantwortliche, dass regionale Anbieter oder solche mit denen bereits in Vergangenheit positive Erfahrungen gemacht wurden, durch die Kriterien bevorzugt werden könnten. Diese Forderung steht jedoch in direktem Gegensatz zur Absicht des Submissionsgesetzes, dessen explizites Ziel es genau ist, solcherlei Bevorteilung bzw. Diskriminierung vorzubeugen. Aus regionalpolitischer und betriebswirtschaftlicher Sicht sind die Forderungen der Beschaffungsverantwortlichen jedoch durchaus nachzuvollziehen.

Die Verbesserungsvorschläge die am dritt- und vierthäufigsten genannt wurden, beleuchten wiederum die Komplexität der Thematik. Einerseits wünschen sich die Befragten eine Vereinfachung des Beschaffungswesens und dies sowohl im Prozess („Reduktion der juristischen Anforderungen und anfechtungsfähigen Punkte“) als auch hinsichtlich der gesetzlichen Grundlagen („Die Gesetzgebung und/oder die Ausführungsbestimmungen sollten klarer und eindeutiger sein.“). In der Folge fordern die Beschaffungsverantwortlichen denn auch mehr Unterstützung. So schrieb beispielsweise ein Vertreter: „Leicht zugänglicher externer Support oder ein Beratungspool würde Schwellenängsten vorbeugen. Vielfach wird (mangels Routine und Fachkompetenz) mehr Energie aufgewendet, um ein Ausschreibungsverfahren zu umgehen, als dieses effektiv durchzuführen.“ Konkret wird vorgeschlagen, dass die Kantone die Städte und Gemeinden stärker unterstützen sollten, beispielsweise mit der Bereitstellung von Mustervorlagen.

4.2.4 Ausblick

Zum Abschluss des Fragebogens wurden die Teilnehmenden um eine prognostische Einschätzung gebeten. Konkret ging es darum herauszufinden, welche zukünftige Entwicklung die Praxisexperten erwarten und welche Faktoren hierauf den grössten Einfluss haben. Die Analyse zeigte keine signifikanten Abweichungen im Antwortverhalten von Beschaffungsverantwortlichen aus unterschiedlich grossen Gemeinden oder unterschiedlichen Beschaffungsbereichen.

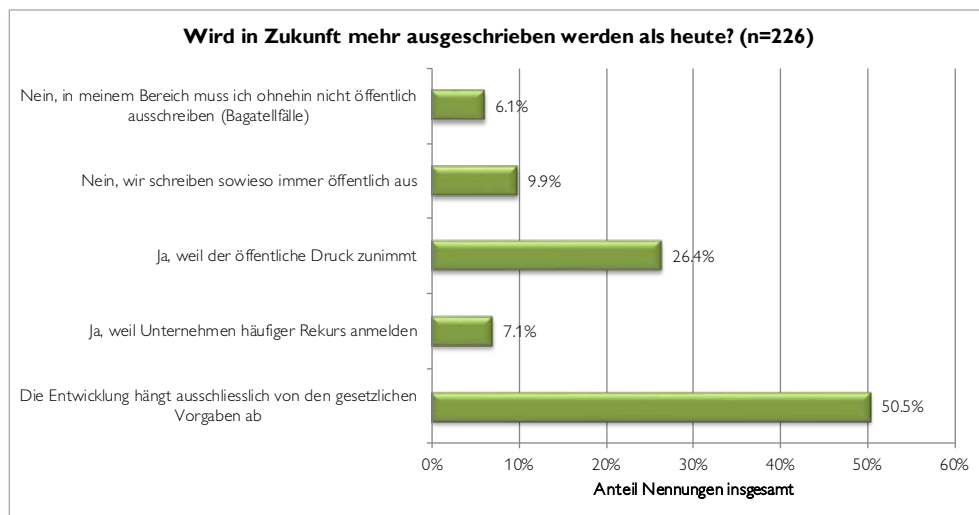


Abbildung 21 Prognose zum zukünftigen Ausschreibungsverhalten der Gemeinden

Abbildung 21 zeigt, dass mehr als die Hälfte aller Befragten davon ausgeht, dass die zukünftige Entwicklung in erster Linie von den gesetzlichen Vorgaben abhängt. Gut ein Viertel erwartet, dass in Zukunft noch mehr Beschaffungen ausgeschrieben werden, da der öffentliche Druck zunimmt.

Obwohl sich das BöB eine wirtschaftlichere Ausrichtung öffentlicher Beschaffungen zum Ziel setzt, zeigt sich dieses in der praktischen Umsetzung äusserst reaktiv und träge: Mehr als Dreiviertel aller Beschaffungsverantwortlichen gehen davon aus, dass sich die Beschaffungspraxis ausschliesslich aufgrund externer Faktoren ändert. Damit stellt sich die Frage, ob die Rahmenbedingungen für wirtschaftliches, proaktives, agiles Beschaffen seitens Verwaltung tatsächlich angemessen sind.

5 Diskussion: Problemfelder in der öffentlichen Beschaffung

Mit der Formulierung der dritten Forschungsfrage setzte sich die Studie zum Ziel, die hauptsächlichen Problemfelder im Bereich der Submissionen auf Gemeindeebene zu ermitteln. Die bisherige Datenanalyse konnte bereits einige Unstimmigkeiten aufdecken. Diese sollen im Folgenden nun aggregiert diskutiert werden.

Das Beschaffungswesen ist komplex.

Die Beschaffungsverantwortlichen auf Ebene der Gemeinden sehen sich mit einem Regelwerk konfrontiert, welches in seinem Ursprung für grössere staatliche Einheiten geschaffen wurde. Selbstverständlich wurden die dadurch entstehenden grundlegenden Defizite über die Submissionsverordnungen behoben. Dennoch empfinden viele Beschaffungsverantwortliche in den Gemeinden die gesetzlichen Grundlagen als zu kompliziert und teilweise auch unverständlich. Von den übergeordneten Instanzen fühlen sich die Gemeinden zu wenig unterstützt und wünschen sich konkret, dass zentrale Anlaufstellen geschaffen werden, die schnell, kompetent und unkompliziert Hilfe bieten können. Als weitere Komplexitätsreduktion wird zudem eine möglichst weitgehende Harmonisierung der Vorgaben gefordert.

Die korrekte Durchführung eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens muss sich jedoch nicht nur an den juristischen Richtlinien orientieren, es bedarf darüber hinaus viel projektbezogenen Fachwissens. In der Folge werden in fast der Hälfte aller Submissionen externe Experten für die Formulierung der Ausschreibung und die Evaluation der eingegangenen Angebote hinzugezogen was die Komplexität weiter erhöht.

Das Beschaffungswesen ist aufwändig.

Im Vergleich zu Beschaffungen in der Privatwirtschaft sind Submissionen im öffentlichen Sektor sehr viel aufwändiger. Einerseits ist die Gestaltung und Durchführung der Ausschreibungen zeitintensiv und andererseits wird der Prozess durch die notwendigen Rekursfristen langwierig. Diese Problematik beklagen insbesondere Vertreter der IT-Beschaffungen, deren Anbietermarkt sich deutlich schneller bewegt als beispielsweise im Bau. So besteht hier gar die Befürchtung, aufgrund der langwierigen Ausschreibungsverfahren veraltete Software beschaffen zu müssen.

Die grosse Heterogenität im Feld (unterschiedliche Güter, unterschiedliche Verfahrensarten, unterschiedliche Volumina) erschwert zudem die Schaffung und Nutzung von Skaleneffekten seitens Verwaltung. Die Analyse hat zudem gezeigt, dass dies nicht nur ein Problem kleinerer Gemeinden ist, sondern, dass auch in grösseren Gemeinden nur wenige selektive und offene Verfahren durchgeführt werden. In der Folge fehlt die notwendige Routine um den Aufwand für solche Verfahren zu reduzie-

ren. Dieser Aspekt ist hinsichtlich der aktuellen Überarbeitung des BöB und der entsprechenden Verordnungen von besonderem Interesse, da mit einer Senkung der Schwellenwerte davon ausgegangen werden muss, dass vermehrt wettbewerbsorientierte Verfahren zur Anwendung gelangen werden.

Im Beschaffungswesen herrschen Rationalitäten-Konflikte.

Das Instrument der öffentlichen Ausschreibung hat seinen Ursprung primär in einer wirtschaftlichen Rationalität: Die Beschaffung soll so organisiert werden, dass am Schluss das beste Preis-Leistungsverhältnis für das Gemeinwesen resultiert. Die Erhebung der aktuellen Beschaffungspraktiken zeigt jedoch, dass teilweise gravierende Differenzen zwischen den Absichten des Gesetzgebers und den Bedürfnissen der Praxis bestehen. So wird die Präferenz der freihändigen Vergabe und des Einladungsverfahrens auch damit begründet, dass sich die Beschaffer eine Steuerung der Anbietenden wünschen. Insbesondere die Berücksichtigung regionaler Anbieter sowie die Weiterführung von bereits bestehenden und erfolgreichen Geschäftsbeziehungen ist den Beschaffern ein Anliegen. Diese regionalpolitisch und administrativ durchaus legitimen Ansprüche stehen jedoch in direktem Widerspruch zu den wirtschaftlichen und rechtlichen Kriterien der Effizienz und der Gleichbehandlung.

Die in beschaffenden Gemeinden vorherrschende politisch-administrative Rationalität „liest“ die Welt anders als die wirtschaftliche Rationalität der Anbieter und die rechtliche Rationalität der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Sie beurteilt Vor- und Nachteile von Beschaffungen mit anderen Massstäben. Dies dürfte erklären, weshalb die Schwerpunkte auf andere Inhalte gelegt werden, als es der Gesetzgeber tut. Folglich wird seitens der Beschaffungsverantwortlichen versucht, die für sie relevanten Dimensionen mithilfe der Ausschreibungskriterien so gut als möglich abzudecken. Dies jedoch führte in der Vergangenheit immer wieder zu Frustrationen seitens der Anbietenden, die sich durch die Vielschichtigkeit und Ausführlichkeit der Zuschlagskriterien überfordert oder diskriminiert fühlten.

Auch hinsichtlich der juristischen Steuerungsmechanismen zeigt die vorliegende Studie Probleme auf. So konnte festgestellt werden, dass unabhängig vom Betrag zwei Drittel aller Beschaffungen freihändig oder mittels Einladungsverfahren getätigt werden. Diese Erkenntnis stellt ganz grundsätzlich die Sinnhaftigkeit der Steuerung über Schwellenwerte in Frage.

Die Beschaffungspraxis Deutschschweizer Gemeinden ist gänzlich reaktiv.

In den Antworten der Befragten zeigt sich ein interessantes Spannungsfeld: Während die Beurteilung der Ausschreibungen tendenziell recht positiv ausfällt, zeigt sich im Ausblick, dass eine Veränderung hin zu mehr Ausschreibungen nur durch öffentlichem Druck oder neue gesetzliche Vorgaben erfolgen wird. Der eigentlich beabsichtigte Nutzen von Ausschreibungen wird wohl von der Mehrheit der befragten Personen – zumindest im gegenwärtigen politischen Umfeld und angesichts der aufwändigen Verfahren – nicht im gleichen Ausmass erkannt, wie er von Befürwortern propagiert wird.

Hier offenbart sich ein kritischer Aspekt: Wie wahrscheinlich ist die saubere Anwendung einer Methode in der Praxis, wenn der eigentliche Sinn dieser Methode von den Anwendern nicht erkannt wird? Wenn die Beschaffungspraxis der Gemeinden vermehrt in Richtung Offenheit, Transparenz und Wettbewerb gehen soll, dann sind aus unserer Sicht zwei Aspekte zu verstärken: Erstens muss es gelingen, den Nutzen von Ausschreibungen für die beschaffenden Gemeinden noch deutlicher darzustellen. Zweitens ist zu überlegen, auf welche Art eine wettbewerbliche Beschaffung „Gemeinde-kompatibler“ gemacht werden kann. Dies kann primär Vereinfachung der Verfahren bedeuten, es kann aber auch durch stärkere Unterstützung der Gemeinden, durch Einkäufergemeinschaften oder den Beizug externer Experten erfolgen. Der Zeitpunkt für die Entwicklung pragmatischer Lösungen ist günstig.

Literaturverzeichnis

- Bortz, J., & Döring, N. (2007). *Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler: Limitierte Sonderausgabe*. Springer-Verlag.
- Gross, M., Schedler, K., & Bieger, T. (2013). *Multiple Rationalitäten der kantonalen Aufgabenträgerorganisationen für den regionalen Busverkehr—Das Beispiel der Durchführung von Ausschreibungswettbewerben*. Bern, Stuttgart, Wien, Paul Haupt.
- Jacob, R., Heinz, A., & Décieux, J. P. (2013). *Umfrage: Einführung in die Methoden der Umfrageforschung*. Oldenbourg Verlag.
- Jaeger, F. (2006). *Volkswirtschaftliche Kosten bei öffentlichen Ausschreibungen von Planeraufträgen*. Forschungsinstitut für Empirische Ökonomie und Wirtschaftspolitik: Universität St. Gallen.
- Porst, R. (2009). *Fragebogen. Ein Arbeitsbuch*. Lehrbuch. Studienskripten zur Soziologie.
- Porst, R. (2013). *Praxis der Umfrageforschung*. Springer-Verlag.
- Proeller, I. (2002). *Auslagerung in der hoheitlichen Verwaltung. Interdisziplinäre Entwicklung einer Entscheidungsheuristik*. Bern, Stuttgart, Wien, Paul Haupt.
- Rea, L. M., & Parker, R. A. (2014). *Designing and conducting survey research: A comprehensive guide*. John Wiley & Sons.
- Schedler, K., & Proeller, I. (2011). *New Public Management* (5., korr. Aufl. ed.). Bern: Haupt.
- Schweizer, R. J. (2003). *Verwaltung als Gegenstand sozialwissenschaftlicher Studien oder über den Diskurs unter den Verwaltungswissenschaften in der Schweiz*. *Verwaltung im 21. Jahrhundert: Herausforderungen, Probleme, Lösungswege*, 20, 425.
- Tesar, N., & Blank, S. (2015). Editorial *Die Volkswirtschaft, Plattform für Wirtschaftspolitik* (Vol. 7, pp. 1). Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO & Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF.

Anhang

Onlinefragebogen in Druckversion

Fragebogen

1 Startseite

Sehr geehrte Beschaffungsverantwortliche

Vielen herzlichen Dank für Ihre Bereitschaft an dieser Studie teilzunehmen. Der Fragebogen umfasst 25 Fragen (ca. 10-12 Minuten) und wendet sich an alle Beschaffungsverantwortlichen aus den Bereichen Bau, IT und Soziales.

Alle Angaben sind anonym. Rückschlüsse auf Antworten einzelner Personen oder Gemeinden sind weder möglich noch erwünscht. Die Daten werden ausschliesslich zu Forschungszwecken am IMP-HSG verwendet und werden nicht an Dritte weitergegeben.

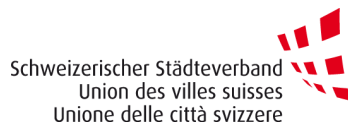
Sie haben die Gelegenheit entweder direkt zum Fragebogen zu gelangen oder sich vertiefter über die Studie und die Erfahrungsaustauschtagung zu informieren.



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associazioni da las Vischnancas Svizras

SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial



Schweizerischer Städteverband
Union des villes suisses
Unione delle città svizzere



Schweizerische Informatikkonferenz
Conférence suisse sur l'informatique
Conferenza svizzera sull'informatica
Conferenza svizra d'informatica

- Zum Fragebogen
- Informationen zur Studie
- Informationen zur Erfahrungsaustauschtagung

2 Über diese Studie

- ▶ Hintergrund der Studie
- ▶ Inhalte der Studie
- ▶ Mehrwert für die Praxis
- ▶ Studienverantwortliche
- ▶ Kontakt

- zum Fragebogen
- Informationen zur Erfahrungsaustauschtagung

3 Erfahrungsaustausch

- ▶ Informationen zur Erfahrungsaustauschtagung
- ▶ Anmeldung

- zum Fragebogen
- Informationen zur Studie

4 I. Allgemeine Angaben

1. In welchem Kanton befindet sich Ihre Gemeinde?

- Aargau
- Appenzell Ausserrhoden
- Appenzell Innerrhoden
- Basel-Landschaft
- Basel-Stadt
- Bern
- Freiburg
- Genf
- Glarus
- Graubünden
- Jura
- Luzern
- Neuenburg
- Nidwalden
- Obwalden
- Schaffhausen
- Schwyz
- Solothurn
- St. Gallen
- Tessin
- Thurgau
- Uri
- Waadt
- Wallis
- Zug
- Zürich

2. Wieviele Einwohner hat Ihre Gemeinde?

- < 5'000
- 5'000 - 10'000
- 10'000 - 20'000
- > 20'000

5 Beschaffungskennntnis und -bereich

3. Beschaffen Sie in Ihrer Funktion regelmässig Güter oder Dienstleistungen? Bzw. Sind Sie mit den Inhalten der Beschaffungen und den Prozessen in Ihrer Gemeinde vertraut?

- Ja
- Nein

6 Endseite

Vielen Dank für Ihr Interesse an der Umfrage!

Die Umfrage richtet sich gezielt an Beschaffungsverantwortliche in Städten und Gemeinden aus den Bereichen Bau, IT und Soziales. Leider gehören Sie nicht zur gesuchten Zielgruppe.

Sofern Sie jedoch an den Ergebnissen der Studie interessiert sind, kontaktieren bitte die Projektleitung:
manuela.eichmueller@unisg.ch

7 Durchführung der Beschaffung

4. In welchem Bereich sind Sie für die Beschaffung zuständig?

Mehrfachantworten möglich

- Hochbau
- Tiefbau
- Liegenschaftenunterhalt
- Büromaterial
- IT-Hardware
- Software
- IT-Support / IT-Service / IT-Wartungen
- IT-Aus- und Fortbildungen
- Beratungsdienste (z.B. Suchtfachstelle oder Familienberatung)
- Betreuungsdienste (z.B. betreute Wohnangebote)
- Arbeitsintegrationsmassnahmen
- Asylwesen
- Medizinische Pflege
- Keine der genannten Beschaffungen

8 Beschaffung und Funktion

5. Wie ist die Durchführung der Beschaffung in Ihrem Bereich organisiert?

Mehrfachantworten möglich

- Die jeweiligen Projektverantwortlichen sind auch für die Beschaffung zuständig
- Die Amts- bzw. Bereichsleitung ist für die Beschaffung zuständig
- Wir haben eine zentrale Beschaffungsstelle, die für alle Produkte und Dienstleistungen zuständig ist
- Wir kooperieren bei Beschaffungen mit anderen Gemeinden
- Andere, nämlich

6. In welcher Funktion sind Sie tätig?

- Projektverantwortliche/r
- Finanzverantwortliche/r

- Amtsleitung bzw. Bereichsleitung
- Gemeindeschreiber/in
- Politiker/in
- Andere, nämlich

9 Beschaffung allgemein

7. Wie hoch ist der Wert eines Beschaffungsprojekts in Ihrem Bereich?

	immer	meistens	selten	nie
< 150'000 Fr.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
150'000 - 250'000 Fr.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
250'000 - 2 Mio. Fr.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
> 2 Mio. Fr.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

8. Wie viele Beschaffungen haben Sie in Ihrem Bereich in den vergangenen 5 Jahren öffentlich ausgeschrieben?

- Ca. CHF
- Das weiss ich nicht
- Es liegen keine Zahlen vor

9. Wenn Sie an Ihre Kolleginnen und Kollegen in anderen Gemeinden denken: Wird da öfter ausgeschrieben als bei Ihnen?

- Ja, weil
- Nein, weil

10 II. Ausschreibung

10. Welches Ausschreibungsverfahren wenden Sie in Ihrem Bereich an?

	immer	meistens	selten	nie
Freihändiges Verfahren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Einladungsverfahren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Selektives Verfahren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Offenes Verfahren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

11 Verfahren und Schwellenwert

11. Aus Ihrer Perspektive, welches Verfahren empfinden Sie als das sinnvollste für Ihren Bereich?

- Freihändiges Verfahren
- Einladungsverfahren
- Selektives Verfahren
- Offenes Verfahren

11.a) Bitte Begründen Sie Ihre Antwort.

12. Was wäre aus Ihrer Sicht ein geeigneter Schwellenwert für die Ausschreibungspflicht?

Angabe in CHF

12 Inhalt und Kanäle

13. Von wem wird der Inhalt der Ausschreibungen definiert?

	immer	meistens	selten	nie
Von externen Experten / Expertinnen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Von Verwaltungsmitarbeitenden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Von Politikern / Politikerinnen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Von dem Anbietermarkt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andere, nämlich	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

14. Über welche Kanäle schreiben Sie Ihre Beschaffungsprojekte aus?

Mehrfachantworten möglich.

- Website der Gemeinde
- Gemeindeblatt
- Kantonsblatt
- Zeitung
- Simap
- Internationale Plattform
- Andere, nämlich

13 Herausforderungen / Vorteile

15. Welche Herausforderungen kennen Sie bei öffentlichen Ausschreibungen? (Einladungsverfahren, selektives Verfahren und offenes Verfahren)

	immer	meistens	selten	nie
Die Ausschreibungen sind zu kostenintensiv	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die Ausschreibungen sind zu zeitintensiv	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Der Beschaffungsprozess ist zu langwierig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Das Beschaffungswesen verlangt viel juristisches Fachwissen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Das Beschaffungswesen benötigt viel projektbezogenes Fachwissen (z.B. Wissen über unterschiedliche IT-Lösungen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Der Bedarf ist unklar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Für unsere Projekte/Beschaffungen kommen ohnehin nur ein/wenige Anbieter in Frage	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Es kann kein Nutzen aus vergangenen Geschäftsbeziehungen gezogen werden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andere, nämlich <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

16. Welche Vorteile kennen Sie bei öffentlichen Ausschreibungen? (Einladungsverfahren, selektives Verfahren und offenes Verfahren)

	immer	meistens	selten	nie
Die Ausschreibungen ermöglichen günstigere Beschaffungen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die Ausschreibungen dienen der politischen Legitimierung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die Ausschreibungen machen Entscheide nachvollziehbar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die Ausschreibungen schützen die Verwaltungsmitarbeitenden vor Druck seitens der Anbietenden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andere, nämlich <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

17. Aus Ihrer Perspektive, überwiegen eher die positiven oder die negativen Aspekte?

- Die positiven Aspekte überwiegen
- Die negativen Aspekte überwiegen
- Positive und negative Aspekte halten sich die Waage

14 Erfahrungswerte

18. Wo besteht Ihrer Ansicht nach Verbesserungspotenzial im Bereich der Ausschreibungen?

15 III. Evaluation und Vergabe

19. Unterscheiden Sie bei der Bewertung zwischen Eignungskriterien und Zuschlagskriterien?

- Ja
- Nein

16 Welche Eignungs- / Zuschlagskriterien

20. Nach welchen Kriterien bewerten Sie die eingegangenen Angebote?

	immer	meistens	selten	nie
Erfüllung der formalen Ausschreibungskriterien	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Systemintegration	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Beschaffungspreis	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Preis-Leistungsverhältnis	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lebenszykluskosten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Geographische Nähe des Anbietenden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ökologische und soziale Nachhaltigkeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Referenzen des Anbietenden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lehrlingsausbildung durch den Anbietenden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Wirtschaftliche Stabilität des Anbietenden (Bonität)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Zertifizierung des Anbietenden bzw. des Produkts	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andere, nämlich	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="text"/>				

20.a) Welches sind Ihre häufigsten Eignungskriterien?

	immer	meistens	selten	nie
Erfüllung der formalen Ausschreibungskriterien	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Systemintegration	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beschaffungspreis	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Geographische Nähe des Anbietenden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ökologische und soziale Nachhaltigkeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lehrlingsausbildung durch den Anbietenden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Referenzen des Anbietenden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Wirtschaftliche Stabilität des Anbietenden (Bonität)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Zertifizierung des Anbietenden bzw. des Produkts	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andere, nämlich	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="text"/>				

20.b) Welches sind Ihre häufigsten Zuschlagskriterien?

	immer	meistens	selten	nie
Systemintegration	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beschaffungspreis	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Preis-Leistungsverhältnis	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lebenszykluskosten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Geographische Nähe des Anbietenden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ökologische und soziale Nachhaltigkeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Referenzen des Anbietenden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Wirtschaftliche Stabilität des Anbietenden (Bonität)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Zertifizierung des Anbietenden bzw. des Produkts	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andere, nämlich	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="text"/>				

17 Gewichtung und Evaluation

21. Sind die Kriterien den Anbietenden im Vorhinein bekannt?

- Ja, immer
- Ja, meistens
- Ja, aber nur selten
- Nein, nie

22. Ist die Gewichtung der einzelnen Kriterien den Anbietenden im Vorhinein bekannt?

- Ja, immer
- Ja, meistens
- Ja, aber nur selten
- Nein, nie

18 Wer evaluiert

23. Wer evaluiert die eingegangenen Angebote?

	immer	meistens	selten	nie
externe Experten / Expertinnen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verwaltungsmitarbeitende	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politiker / Politikerinnen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andere, nämlich <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

19 Verbesserungspotential und Ausblick

24. Wo besteht Ihrer Ansicht nach Verbesserungspotenzial im Bereich der Evaluation und Vergabe?

25. Was denken Sie: Wird in fünf Jahren mehr öffentlich ausgeschrieben als heute?

- Nein, in meinem Bereich muss ich ohnehin nicht öffentlich ausschreiben (Bagatellfälle)
- Nein, wir schreiben sowieso immer öffentlich aus
- Ja, weil der öffentliche Druck zunimmt
- Ja, weil Unternehmen häufiger Rekurs anmelden
- Die Entwicklung hängt ausschliesslich von den gesetzlichen Vorgaben ab
- Anderes, nämlich

20 Endseite

Vielen Dank für Ihre Teilnahme an der Umfrage!

Ihre Angabe werden am Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St. Gallen anonymisiert ausgewertet. Sofern Sie an den Ergebnissen der Studie oder einer Einladung an der Erfahrungsaustauschtagung für Beschaffungsverantwortliche in Frühjahr 2016 interessiert sind, schreiben Sie bitte eine kurze E-Mail an sandra.eisenecker@unisg.ch.

Gerne können Sie auch Themen oder Fragestellungen für die Tagung vorschlagen.
