



Auftragsvergaben der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit Wirtschaftlichkeitsprüfung

Das Wesentliche in Kürze

In der Schweiz sind staatliche, halbstaatliche und private Organisationen in der internationalen Zusammenarbeit tätig.

Wichtigster Akteur ist die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, DEZA. Die DEZA arbeitet in direkten Aktionen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit, der technischen Zusammenarbeit sowie der humanitären Hilfe; zudem leistet sie Beiträge an Programme multilateraler Organisationen und beteiligt sich an der Finanzierung von Aktionsprogrammen schweizerischer und internationaler Hilfswerke. Nachhaltige Entwicklung und Reduktion von Armut sind die Hauptaufgaben der DEZA. Um auf diese Ziele hinarbeiten zu können, konzentriert sich die DEZA auf acht Schwerpunktthemen. Mit 21 Ländern im Süden und 13 Ländern und Regionen im Osten ist die Zusammenarbeit besonders intensiv. Die DEZA ist weltweit mit rund 1000 Projekten aktiv. Sie führt die Projekte entweder selbst, zusammen mit staatlichen, halbstaatlichen oder privaten Organisationen in den Empfängerländern durch - die DEZA bezeichnet diese Form als „Eigene Aktivitäten“ - oder sie vergibt die Aufträge für die Durchführung der Projekte an Dritte namentlich an Hilfswerke, Universitätsinstitute und private Firmen, beispielsweise an Ingenieurs- und Beratungsbüros. Allein die von der DEZA jährlich in der Schweiz vergebenen 150 bis 250 Aufträge von grösser als 50'000 Franken ergeben ein Volumen von rund 180 Millionen Franken pro Jahr.

Die Auftragsvergabe erfolgt grösstenteils freihändig

Wettbewerbsverfahren sind die Ausnahme. Die Anzahl der Einladungsverfahren und der öffentlichen Ausschreibungsverfahren ist zwischen 1998 und 2003 sehr tief geblieben. Die DEZA macht geltend, dass die überwiegende Mehrheit ihrer Projekte mittels völkerrechtlichen Verträgen mit den Partnerländern und/oder internationalen Organisationen geregelt sind und das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) für die meisten Auftragsvergaben der DEZA folglich nicht anwendbar ist. Die für das Beschaffungswesen geschaffene DEZA-interne Weisung sieht eine Reihe von gesetzlichen Ausnahmen vor, vom Wettbewerbsprinzip abzuweichen. Bei Folgephasen laufender Aktionen erfolgen die Auftragsvergaben in der Regel ohne Wettbewerbsverfahren.

"Monopolstellung des Anbieters"

Werden Ausnahmen gemäss der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) beansprucht, handelt es sich meistens um die Tatbestände „Monopolstellung des Anbieters“ bzw. „Geistiges Eigentum“. Eine Monopolstellung des Anbieters rührt oft daher, dass in der Schweiz nur sehr wenige Anbieter - oft ist es nur einer – über länder- und sektorspezifisches Know-how sowie ein ausgewiesenes Netzwerk im Empfängerland verfügen; beiden Elementen misst die DEZA bei der Vergabe von Aufträgen grosse Bedeutung bei. Marktmechanismen fehlen somit weitgehend oder kommen nicht zum tragen. Zudem lässt sich der Kreis der Schweizer Anbieter nicht beliebig erweitern, da das von der DEZA aus Qualitätssicherungsgründen verlangte Know-how oft nur dank bereits bestehenden Auftragsverhältnissen mit der DEZA und/oder Beiträgen der DEZA an Aktionsprogramme der Hilfswerke gewonnen werden kann.

Andere Modelle im Ausland

Ein Vergleich mit Dänemark hat ergeben, dass in Dänemark die für internationale Zusammenarbeit zuständigen staatlichen Stellen sehr eng mit den im Bereich Entwicklungszusammenarbeit spezialisierten Hilfswerken und privaten Büros zusammenarbeiten. Auch in Dänemark nehmen die Hilfswerke – wie in der Schweiz - eine wichtige Funktion bei der Schaffung von Goodwill für die Anliegen der Entwicklungszusammenarbeit bei der breiten Bevölkerung wahr. Im Unterschied zur Schweiz schreiben die in Dänemark für Entwicklungszusammenarbeit zuständigen Stellen sämtliche Auftragsvergaben aus. Die Publikation der Ausschreibung erfolgt jedoch nur in Dänemark, was die Europäische Gemeinschaft (EU) bewogen hat, gegen Dänemark rechtlich vorzugehen.

Norwegen pflegt - im Gegensatz zur Schweiz und zu Dänemark - in der internationalen Zusammenarbeit einen empfangenlandorientierten Ansatz, d.h. die Empfängerländer entscheiden, wie die von Norwegen zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel verwendet werden und vergeben auch die Aufträge. Bedingung ist hingegen, dass die Auftragsvergaben international ausgeschrieben und Aufträge in Bereichen in denen Norwegen über spezielles Know-how verfügt, an norwegische Firmen vergeben werden.

Antworten auf die Fragen der Wirtschaftlichkeitsprüfung

Die zentrale Frage der Wirtschaftlichkeitsprüfung, ob und in welchem Ausmass mit öffentlichen Ausschreibungen das Kosten/Nutzen-Verhältnis von Projekten der DEZA verbessert, geeignete Partner und/oder neue Lösungsansätze gefunden werden konnten, liess sich vor diesem Hintergrund nur unter Einbezug von Effizienzüberlegungen im Kontext der internationalen Zusammenarbeit schlüssig beantworten.

Dass öffentliche Ausschreibungen dazu beitragen, die Transparenz der Projektvergabe der DEZA zu verbessern, mehr Wettbewerb unter den Anbietern - auch von solchen ausserhalb der Schweiz - zu schaffen, ist unbestritten. Allein schon das Publizieren der Auftragsvergaben trägt zur Gleichbehandlung der Anbieter bei, indem informiert zu sein und offerieren zu können, eine wesentliche Voraussetzung für die Gleichbehandlung der Anbieter bildet. Die mit den Ausschreibungen verbundenen Mehrkosten fallen nicht besonders stark ins Gewicht, da die für Offerteneinholung benötigten Unterlagen ohnehin für die Projektkonzeption erstellt werden. Öffentliche Ausschreibungen lassen auch die Unabhän-

gigkeit der DEZA gegenüber den privaten Partnern glaubwürdig erscheinen und zeugen vom ihrem Engagement für Transparenz.

Die Ausschreibungspraxis der DEZA bildete in den letzten Jahren mehrmals Gegenstand von Aussprachen mit Vertretern der Hilfswerke; auf die Beziehungen der DEZA zu den Hilfswerken haben sich die Ausschreibungen jedoch nicht negativ ausgewirkt; auch die Netzwerk­tätigkeit der DEZA und damit das Wissensmanagement im Bereich Entwicklungszusammenarbeit wurde dadurch nicht wesentlich beeinträchtigt.

Die Prüfung der Ordnungsmässigkeit hat ergeben, dass bei der Vergabe der Aufträge der DEZA die Bestimmungen des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen und der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen sowie die WTO-Normen eingehalten wurden.

Empfehlungen

Die DEZA soll ihre Auftragsvergabepolitik neu definieren und dabei sicherstellen, dass künftig das Abweichen vom Wettbewerbsprinzip nicht mehr die Regel, sondern die Ausnahme ist. Bei der Neudefinition der Auftragsvergabepolitik sollen die folgenden vier Empfehlungen berücksichtigt werden:

1. Die Aufträge sind international auszuschreiben. Dadurch kann sichergestellt werden, dass Ausnahmen vom Wettbewerbsprinzip mit der Begründung „Monopolstellung des Anbieters“ oder „Geistiges Eigentum“ nicht mehr oder zumindest viel seltener vorkommen werden. Fälle von Monopolstellung des Anbieters sind wie bisher mit einem vertraglich vereinbarten Einsichtsrecht zu verknüpfen. Die Aufträge sind so früh wie möglich auszuschreiben.
2. Bei Folgephasen sind die Aufträge auszuschreiben, sofern das Projekt noch nie ausgeschrieben worden ist.
3. Es ist zu prüfen, ob die Durchführung von Entwicklungshilfeprojekten nicht noch vermehrt an im Empfängerland ansässige Organisationen vergeben werden kann. Neben geringeren finanziellen Kosten¹, hätte dies den Vorteil, dass das Know-how nach Beendigung des Projekts im Empfängerland verbliebe und die Nachhaltigkeit der Hilfe somit langfristig besser sichergestellt werden könnte. Lokal in den Empfängerländern vergebene Aufträge sind gleich zu behandeln wie Auftragsvergaben der Zentrale. Sie sind auch in der Statistik des Dienstes Beschaffungswesen der DEZA zu erfassen.
4. Es ist nach Lösungen zu suchen, wie Aspekten der Geberkoordination bei der Ausgestaltung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit vermehrt Rechnung getragen werden können. Auch die Beiträge der DEZA an die Programme der Hilfswerke sind an entsprechende Bedingungen zu knüpfen.

In ihrer Stellungnahme hält die DEZA fest, dass sie die Empfehlungen der EFK im Sinne von Orientierungsanstössen betrachte und zurzeit keine Veranlassung sehe, die Auftragsvergabepolitik neu zu definieren.

¹ Gemäss Umfrageergebnissen bei den Auslandvertretungen des EDA im Rahmen der Evaluation der Exportförderung des Bundes der EFK ist Lokalpersonal rund viermal billiger und verfügt über sehr gute Kenntnisse der lokalen Verhältnisse.

Ein zur Zeit viel diskutierter Ansatz ist die Geberharmonisierung zur Lösung komplexer Problemzusammenhänge, um den entwicklungspolitischen Mehrwert der Entwicklungszusammenarbeit zu steigern. Mit vermehrter Geberharmonisierung werden künftig an die Stelle von geberspezifischen Projekten zunehmend Programme treten, die von den Geberländern gemeinsam und unter Beizug der Empfängerländer ausgearbeitet und durchgeführt werden. Dies wird zu vermehrten internationalen Ausschreibungen der Aufträge führen. Diese Entwicklung wird auch Einfluss auf die künftige Auftragsvergabepraxis der für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit zuständigen Bundesstellen haben.