

«Vergabepaxis der Bundesverwaltung: Welche Wege führen nach Rom?»

Hinweise zu Planung, Ausschreibung und Begleitung von externen Evaluationen

Ergebnisse eines Gesprächs unter den Teilnehmenden der Veranstaltung des Netzwerks Evaluation in der Bundesverwaltung vom 28. Oktober 2015 im Bundesamt für Justiz

Unterschiedliche Ausschreibungs- und Auswahlpraxen

Durch die Erfahrungsberichte und die Diskussion im Plenum konnten im Wesentlichen 2 Modelle von Vorgehensweisen bei der Ausarbeitung des Pflichtenheftes für Evaluationen identifiziert werden, von denen es auch Mischformen gibt. Bei allen Modellen wird von Evaluationsaufträgen unterhalb des in Artikel 6 des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) genannten Schwellenwertes von 230'000 Franken für Dienstleistungen ausgegangen. Die Modelle unterscheiden sich in der Ausgestaltung der Rahmenbedingungen:

Modell 1: Klare Ziele, freie Methodik, festgelegtes Kostendach

Rahmenbedingungen: Die Ziele und Hauptfragen der Evaluation werden festgelegt. Im Pflichtenheft werden keine Vorgaben bezüglich der Methodik der Untersuchung verankert. Die Höchstkosten werden vorgegeben („Kostendach“). Das Hauptkriterium der Auswahl bildet die Qualität der offerierten Dienstleistungen.

Vor- und Nachteile beziehungsweise Nebeneffekte des Modells: Ein Vorteil des Modells ist dessen Offenheit bezüglich neuer Ideen. Das Modell bietet Spielraum für Kreativität (Methodik, Fragestellungen) und nutzt das Methodenwissen der professionellen Auftragnehmer. Diese müssen sich in die Fragestellung hineindenken und eigene methodische Lösungen vorschlagen. Jedoch kann dieses Modell aufgrund des potentiell grossen Aufwandes (offenere Vorgaben bezüglich Methodik und Fragestellungen) für das Unterbreiten zahlreicher Offerten auch hinderlich sein. Des Weiteren bietet das Modell nur geringe Anreize zur Kostenersparnis, da das entscheidende Kriterium die Qualität der Dienstleistungen ist. Daher wird ein potentieller Auftragnehmer auch kaum tiefere Kosten veranschlagen, sondern vielmehr Dienstleistungen bis zum Kostendach offerieren.

Das Modell ist geeignet für Aufträge, die vom Auftraggeber nicht im Voraus in allen Details vorbestimmt werden können und wo demzufolge die Kenntnisse potenzieller Auftragnehmer genutzt werden sollen. Gelegentlich werden die Arbeitsschritte durch den Arbeitnehmer erst im Rahmen des Detailkonzepts genau spezifiziert und mit dem Auftraggeber besprochen.

Modell 2: Fixe Vorgaben über Ziele und Inhalt, freie Kosten

Rahmenbedingungen: Für dieses Modell werden das Ziel der Evaluation, die zu beantwortenden Fragen sowie die Methodik detailliert vorgegeben. Die Ausschreibung ist in Bezug auf die Kosten offen. Das Hauptkriterium bei der Auswahl bildet der Preis der offerierten Dienstleistungen.

Vor- und Nachteile beziehungsweise Nebeneffekte des Modells: Anhand der klaren Vorgaben können die Offerten und die darin veranschlagten Kosten gut miteinander verglichen werden. Die Auftragnehmer stehen unter Preisdruck, da bei gleichen (oder vergleichbaren) Dienstleistungen der Preis ein entscheidendes Kriterium darstellt. Nicht erklärbares, grosse Preisunterschiede in den Offerten können dabei ein Indiz sein, dass einzelne Auftragnehmer Ressourcen zu knapp einkalkuliert haben. Im Verlaufe der Evaluation können auf Seiten der Auftragnehmer Komplikationen auftreten (zu knapp bemessener Aufwand), welche sich negativ auf das Ergebnis auswirken.

Dieses Modell ist geeignet für klar definierte Aufträge.

Mischformen

Mischform ohne Kostendach

Rahmenbedingungen: Festgelegte Ziele der Evaluation, mit Vorgaben bezüglich Methodik und Fragestellungen, jedoch mit der Möglichkeit, auch neue Ideen oder Vorschläge bezüglich der Rahmenbedingungen einzubringen („Abweichklausel“). Auf ein Kostendach wird verzichtet. Mehrere Kriterien (Preis / Methodik / Ideen / Qualität und Umfang der Dienstleistungen) entscheiden bei der Auswahl.

Vor- und Nachteile beziehungsweise Nebeneffekte: Die Auftragnehmer erhalten verschiedene nützliche Informationen, die es ihnen erlauben, die Offerten auf die Bedürfnisse auszurichten. Sie können aber auch von den Vorgaben abweichen und Vorschläge einbringen und so den kreativen Spielraum nutzen, der dieses Modell erlaubt. Jedoch kann die Gefahr bestehen, dass Auftragnehmer, mit Blick auf den Erfolg ihrer Offerte, nicht von den Vorstellungen der Auftraggeber abzuweichen wagen und so der potentielle kreative Spielraum ungenutzt bleibt. Durch die offenen Rahmenbedingungen können sehr heterogene Eingaben erfolgen, welche schwer untereinander zu vergleichen sind.

Mischform mit Kostendach

Das Vorgehen, wie soeben beschrieben, kann auch mit einem Kostendach verbunden werden. Gegebenenfalls wird ein Wirkungsmodell als Information beigelegt. Dies erleichtert die Ausrichtung der Evaluation auf die für die Nutzung relevanten Fragen. Eine übermäßige Festlegung der Inhalte der Evaluation und eine ungenügende Anzahl eingereicherter Offerten (v.a. bei knapp bemessenem Kostendach) können die Nachteile sein.

Kostendach / Budgetierung

Die beiden Modelle und die beiden Mischformen erfordern in Bezug auf die Kosten eine Schätzung der notwendigen Arbeitsschritte und des Arbeitsaufwandes. Bei den Modellen, welche ein Kostendach vorsehen (Modell 1 und Mischform mit Kostendach) benötigt der Auftraggeber eine realistische finanzielle Vorgabe, die ins Pflichtenheft integriert wird. Auch in den Modellen, welche kein Kostendach vorgeben (Modell 2 und Mischform ohne Kostendach) ist eine Kostenschätzung notwendig, um einerseits die Kosten zu budgetieren und andererseits die eingegangenen Offerten bezüglich der Kosten sinnvoll analysieren zu können. Hat der Auftraggeber ein beschränktes Budget für die Evaluation, das die eingegangenen Offerten übersteigen, sind allenfalls aufwändige Nachverhandlungen nötig.

Weitere Aspekte

Im Rahmen von Einladungsverfahren ist man bezüglich potentieller Zusammenarbeit von Auftragnehmern im Beschaffungswesen unterhalb des Schwellenwerts relativ frei. Es besteht die Möglichkeit, für einen Auftrag Teilleistungen verschiedener Anbieter zu wählen und die Evaluation durch Zusammenarbeit der Anbieter durchführen zu lassen. Die Fähigkeit und Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit anderen Auftragnehmern kann bei der Ausschreibung als Eignungskriterium explizit genannt werden.

04.11.15

André Chatelain

Bundesamt für Justiz