
Die Auktion im öffentlichen Beschaffungswesen

Stefan Goldlücke, Amt für Informatik und Organisation des Kanton Bern
Bern im Oktober 2023

Inhalt

1. Zusammenfassung	2
2. Ausgangslage	3
3. Problem- und Zielformulierung	4
4. Situationsanalyse	5
4.1. Steigerung des Konkurrenzdrucks auf der Anbieterseite	7
4.2. Auktionen als Mittel der Preisfindung	7
4.3. Aktuelle Rechtslage	8
4.4. Schlussfolgerung für die <i>ICT</i> -Beschaffung im Kanton Bern	10
4.5. Einordnung in den Beschaffungsprozess	11
4.6. Ablauf einer Auktion	12
4.7. Bewertung der Ergebnisse	13
4.8. Möglichkeiten der Umsetzung	13
5. Fazit	16
6. Quellen	17
6.1. Literatur	17
6.2. Übrige Quellen	17
7. Über den Autor	19

1. Zusammenfassung

Die letzte Änderung des öffentlichen Beschaffungsrechts in der Schweiz auf Ebene Bund und Kantone hat spannende neue Möglichkeiten für alle öffentlichen Beschaffungsstellen geschaffen. Die Instrumente im Vergabeverfahren sind insbesondere durch Artikel 23 BöB / IVöB «elektronische Auktion» deutlich erweitert worden. Die elektronische Auktion ist für viele Anwender der öffentlichen Hand jedoch neu und gedanklich nur schwer in den Rahmen des etablierten, starren Vergabeverfahrens einzubinden.

Die Erfahrungen aus der freien Wirtschaft sind von Nachfragerseite her aber als sehr positiv einzuschätzen. Mit elektronischen Auktionen schafft man schnell attraktive und verbindliche Preise, die zudem im freien und fairen Wettbewerb zwischen den teilnehmenden Anbietern entstanden sind. Dies bietet auch der öffentlichen Hand Einsparpotenziale. Gleichzeitig ist der Preisaspekt nur eine Dimension der Vergabe – andere Kriterien wie Qualität, Umweltaspekte, Referenzen etc. können gleichzeitig mit der erforderlichen Gewichtung bestehen bleiben.

Eine elektronische Auktion wird nach der Präqualifikation der Anbieter in den Beschaffungsprozess eingebaut. Konkret werden die Anbieter einer ersten Beurteilung unterzogen und dann unter Nennung der jeweiligen Ergebnisse zu einer erneuten Angebotsrunde mittels Auktion eingeladen. Innerhalb von ein bis zwei Wochen wird so eine erneute preisbezogene Anbieterrunde durchgeführt, deren Ergebnisse anschliessend unter Würdigung aller weiteren Kriterien das Beschaffungsverfahren innerhalb der rechtlichen Anforderungen zum erfolgreichen Abschluss bringt. Elektronische Auktion stellen damit ein legitimes Mittel im öffentlichen Beschaffungsverfahren dar, mit dem die Beschaffungsstellen des Kantons Bern die Preisfindung für Güter und Leistungen effektiver gestalten und die Angebotspreise durch Transparenz und unmittelbaren Wettbewerb vereinfachen können. Das Gebot der Wirtschaftlichkeit lässt sogar die Frage zu, ob nicht bei jeder möglichen Ausschreibung mittels Auktion ein iterativer Ansatz zur Preisfindung gewählt werden sollte oder gar gewählt werden muss.

2. Ausgangslage

Bei der Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen ist die Preisfindung zwischen Anbietenden und Nachfragenden ein wesentlicher Schritt. Das öffentliche Beschaffungswesen der Schweiz und in den Kantonen lässt bei öffentlichen Ausschreibungen jedoch keine Verhandlung des Einkaufspreises zwischen Anbietenden und Nachfragenden zu.¹ Übliche Mechanismen der Preisfindung von der ersten Evaluation potenzieller Anbietenden über erste Gespräche hinsichtlich Leistung und Preisen bis hin zur Einholung von konkreten Angeboten und deren Verhandlung sind somit ausgeschlossen. Dies dient insbesondere der Vermeidung von Korruption oder ungerechter Bevorteilung lokaler Anbietenden und daraus resultierender Wettbewerbsverzerrungen.² Dieser Effekt ist unbestritten und wichtig. Er schränkt die Möglichkeiten mit Anbietenden gemeinsam an bedarfsgerechten und preislich attraktiven Lösungen zu arbeiten jedoch stark ein. Staat und Unternehmen arbeiten mit ungleichen Mitteln und der Staat als Nachfrager ist dadurch in Methodik und Ausgestaltungsmöglichkeiten deutlich eingeschränkt.

Der folgende Transferbericht soll die Möglichkeiten des verstärkten Wettbewerbes und marktkonformer Preise durch elektronische Auktionen bei öffentlichen Ausschreibungen untersuchen und die potenzielle Umsetzung solcher Methoden aufzeigen. Mit elektronischen Auktionen, Dialogverfahren und funktionalen Ausschreibungen können Nachteile kompensiert oder gar egalisiert werden, was zu besseren Ergebnissen für die Beschaffungsstellen und letztlich die Steuerzahlenden führt.

¹ IVöB (2019) Art. 11 Abs. d

² IVöB (2019) Art. 2

3. Problem- und Zielformulierung

Die letzte Änderung des öffentlichen Beschaffungsrechts in der Schweiz auf Ebene Bund und Kantone hat die Möglichkeit zur Preisfindung mittels elektronischer Auktionen explizit eingeschlossen.³ Den zuständigen Beschaffungsstellen ist die Methode aber derzeit noch nicht geläufig oder man ist sich unschlüssig, wie diese umgesetzt werden könnte. Oftmals hört man, dass die eigene Warengruppe gar nicht für Auktionen geeignet wäre, was wohl eher auf Unerfahrenheit denn auf konkretes Wissen zurückzuführen ist. Eine nicht repräsentative Befragung staatlicher oder staatsnaher Betriebe am Platz Bern ergab ein deutliches Bild: Von den Unternehmen, die die Fragen beantwortet haben, hat lediglich eines konkrete Pläne zur Umsetzung elektronischer Auktionen in seinen Beschaffungen. Alle anderen haben entweder kein Interesse oder dies bisher nicht in Betracht gezogen. Es stellt sich also die Frage, ob die elektronische Auktion ein zulässiges Mittel der Preisfindung im Kanton Bern ist und wie diese sinnvoll in den öffentlichen Ausschreibungsprozess eingebunden werden kann. Ziel ist ein exemplarischer Beschaffungsplan für technische Beschaffungen im Kanton Bern, der unmittelbar Anwendung finden kann. Der exemplarische Beschaffungsplan muss durch Expert:innen – Jurist:innen mit Fachgebiet Öffentliches Beschaffungsrecht – geprüft und gutgeheissen werden.

Die Erkenntnisse basieren grundsätzlich auf WTO-, Bundes- und kantonalem Recht, doch müssen Interessierte anderer Gemeinden oder Kantone die Umsetzbarkeit im eigenen Umfeld noch einmal konkret evaluieren. Ebenso erfolgt kein Vergleich von Anbietern und von Lösungen für die technische Umsetzung elektronischer Auktionen.

³ IVöB (2019) Art. 23

4. Situationsanalyse

Der öffentliche Sektor ist geprägt durch einen klar definierten rechtlichen Rahmen für die Beschaffung von Gütern und Leistungen. Die öffentliche Beschaffung verfolgt mehrere grundlegende Ziele. Neben der offensichtlichen ökonomischen Orientierung verfolgen die Ausschreibungen zunehmend ökologische, gesellschaftliche und innovative Ziele.⁴

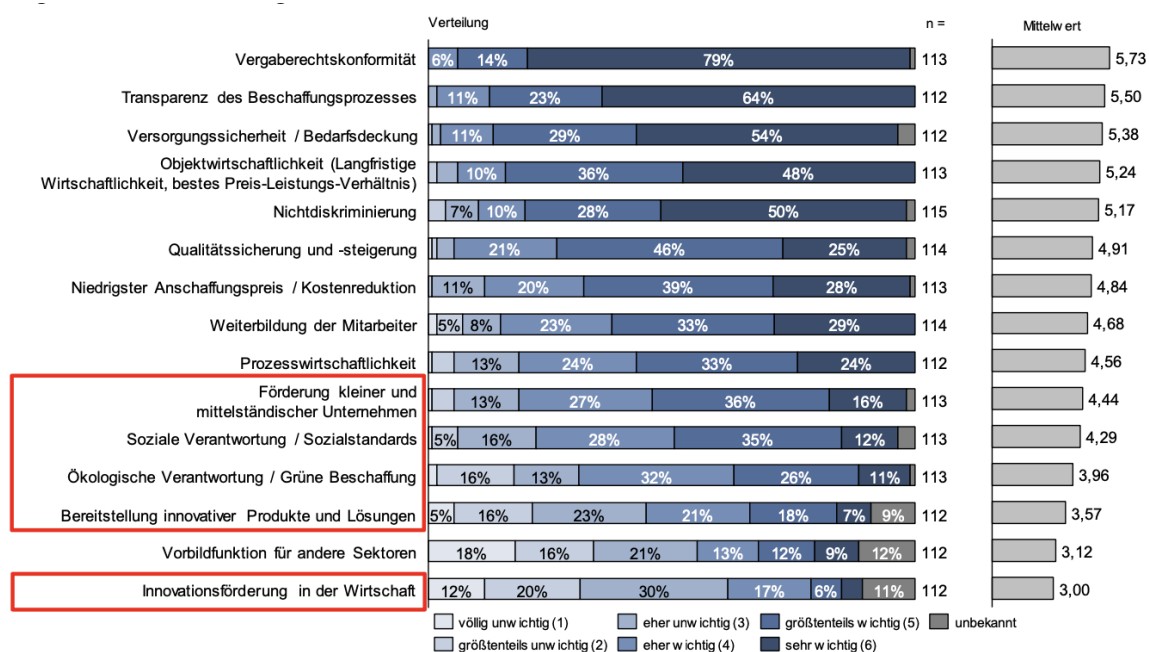


Abbildung 1 Strategische Aspekte im Zielsystem der öffentlichen Beschaffung (Schaub)

Die öffentliche Hand möchte mit gezielter Einflussnahme über Kriterien und Schwerpunkte in den angesprochenen Zielbereichen Entwicklungen anstossen. Da die Wirtschaft diesen Ansatz üblicherweise nicht eigenständig verfolgt, hat die Verwaltung hier die Möglichkeit grundlegende Veränderungen zu initiieren. Der Begriff Beschaffung wird von der öffentlichen Hand tendenziell weit gefasst und unterscheidet sich vom strategischen Einkauf vor allem durch den stärkeren Fokus auf Sicherheitsaspekte und Rechtskonformität.⁵ So hat das Institut für den öffentlichen Sektor e.V. in seiner Studie «Strategischer Einkauf im Blick» aus dem Jahr 2020 neben Defiziten im Bereich Nachhaltigkeit und Digitalisierung vor allem ein Strategiedefizit für öffentliche Beschaffungsstellen konstatiert. Dieses besagt,

⁴ Schaub et al. 2018, S. 5f
⁵ Arnolds et al. 2013, S. 2 ff

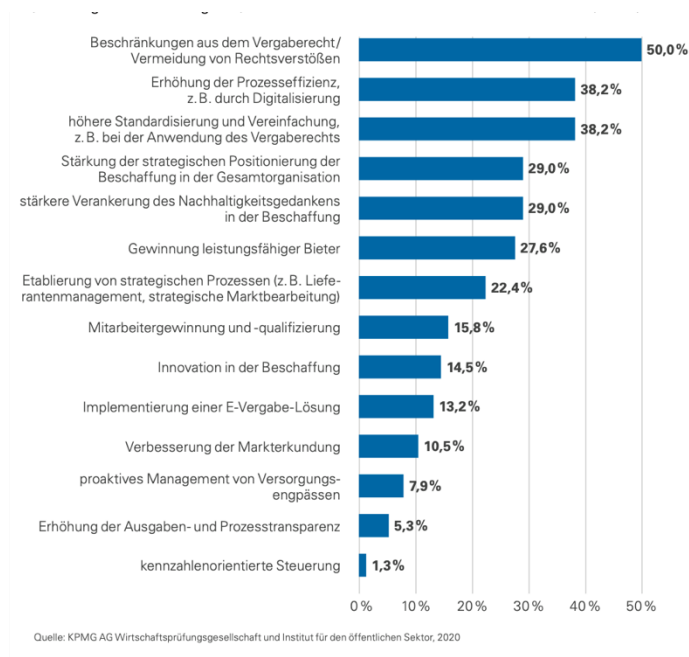


Abbildung 2: Was sind die größten Herausforderungen der für die Beschaffung zuständigen Organisationseinheiten in Ihrer Behörde/Ihrem Unternehmen?

der Sicherheit und Konformität. Solange die Form gewahrt wird und eine Ausschreibung nicht durch Einsprache negative Schlagzeilen generiert, ist man zufrieden. Eine beliebte Aussage ist hier, dass «der Staat nicht Konkurs gehen kann», was eindeutig die Prioritäten aufzeigt.

Die Preisfindung findet strikt anhand des publizierten Prozesses statt und sieht keine direkte Interaktion zwischen beiden Seiten vor. Stattdessen geben die An-

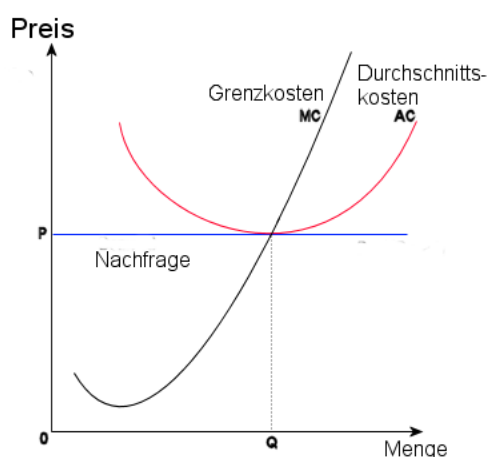


Abbildung 3: Vollkommener Markt

dass diese – zumindest in Deutschland – vor allem die operative Rechtsumsetzung im Blick haben. Die Resultate für die Schweiz dürften – auch aus eigener Erfahrung – vergleichbar sein.⁶

Die öffentliche Ausschreibung bietet den Akteuren somit einen rechtssicheren Rahmen und klare Handlungsanweisungen, wie sie Beschaffungen durchführen, um Risiken durch Rekurs zu vermeiden. Gleichzeitig gibt es ein vermeintliches Gefühl

der Sicherheit und Konformität. Solange die Form gewahrt wird und eine Ausschreibung nicht durch Einsprache negative Schlagzeilen generiert, ist man zufrieden. Eine beliebte Aussage ist hier, dass «der Staat nicht Konkurs gehen kann», was eindeutig die Prioritäten aufzeigt. Die Preisfindung findet strikt anhand des publizierten Prozesses statt und sieht keine direkte Interaktion zwischen beiden Seiten vor. Stattdessen geben die Anbietenden eine verbindliche Offerte ab. Hingegen wird in der Privatwirtschaft oftmals in mehreren Verhandlungsrunden der Verkaufspreis bestimmt, wodurch mutmasslich niedrigere Einstandspreise erzielt werden können. Dieses Vorgehen entspricht den üblichen Mechanismen der Preisfindung im vollkommenen Markt, bei dem sich Angebot und Nachfrage unter vollständiger Konkurrenz im Punkt des Preisgleichgewichts treffen.⁷

⁶ Institut für den öffentlichen Sektor 2020, S. 2.

⁷ Woll 2016, S. 37f

Der Kanton Bern hat im Jahr 2022 Ausgaben in Höhe von etwa 12 Mrd. CHF getätigt. Neben rund 3.1 Mrd. CHF Personalausgaben wurden Waren und Leistungen im Wert von circa 906 Mio. CHF gekauft.⁸ Die Realisierung möglicher Einsparung durch elektronische Auktionen von über 10% ist aus Sicht der Steuerzahler und Geberkantone obligatorisch.

4.1. Steigerung des Konkurrenzdrucks auf der Anbieterseite

Neben dem Dialogverfahren, bei dem der Inhalt der öffentlichen Ausschreibung gemeinsam spezifiziert wird, um so ein kreativeres Angebot oder Lösungen, die über den eigenen Kenntnisstand hinausgehen zu erhalten, sind Ansätze gefragt, die die Preisfindung beeinflussen.⁹ Einerseits dient eine konsequent internationale Ausschreibung dazu, Kostenvorteile anderer Volkswirtschaften zu nutzen und gleichzeitig lokale Wettbewerber stärker diesem Druck auszusetzen. Dies verhindert gleichzeitig mögliche Preisabsprachen in der eigenen Volkswirtschaft. Die zunehmende Globalisierung der Wertschöpfungsketten führte in den letzten Jahrzehnten zu der Verpflichtung aber auch den Möglichkeiten ausserhalb des unmittelbaren lokalen Umfelds zu beschaffen. Ein Umstand der oftmals parteipolitischen Interessen und lokaler Orientierung in der Verwaltung entgegensteht und teils aktiv verhindert wird. Hinzu kommt, dass die derzeitigen Risiken in Versorgungsketten zu einer starken Rückbesinnung auf das heimische Umfeld und angepasste Bestandhaltung führt.¹⁰ Es bleibt abzuwarten, wie sich die zunehmenden Sicherheitsaspekte in der Versorgungskette auf das Preisgefüge auswirken werden.

4.2. Auktionen als Mittel der Preisfindung

Anonymisierte Veröffentlichung von Offerten verhilft zu mehr Transparenz und animiert Wettbewerber mit niedrigen Offerten eine vorteilhafte Ausgangsposition für den Zuschlag zu erhalten. Dieses Verfahren wird üblicherweise als Rückwärtsauktion bezeichnet. Bei einer Auktion bieten Anbieter in einer oder mehreren Runden auf den Gegenstand der Ausschreibung unter Berücksichtigung des Verhaltens der Wettbewerber. Der erfolgreiche Anbieter erhält dann entweder den Zuschlag

⁸ Finanzdirektion des Kanton Bern, Geschäftsbericht 2022 Band 1, S. 5ff

⁹ Arnolds et al., S.419

¹⁰ <https://www.rolandberger.com/de/Insights/Publications/Krisenfeste-Lieferketten.html> (Zugriff 1.3.2023)

oder die Preise aller Anbietenden finden Eingang in das Bewertungsverfahren der Ausschreibung.

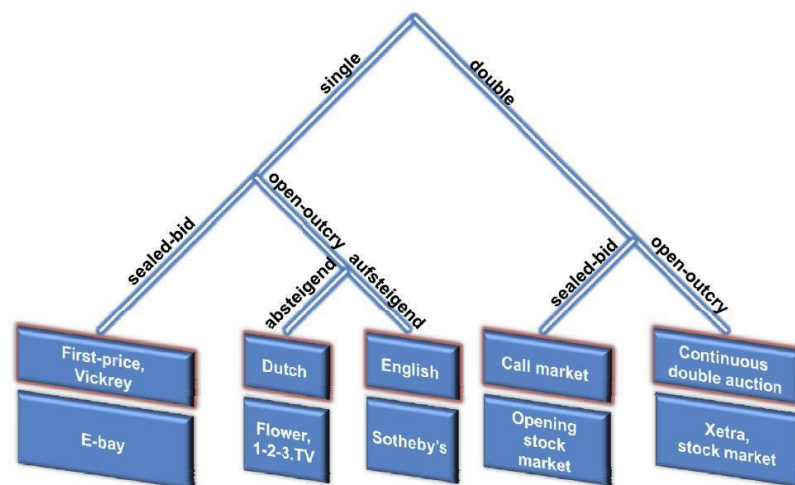


Abbildung 4: Auktionstypen (Brandmüller 2011, S. 11)

Onlineauktionen existieren seit Mitte der 1990er Jahre. Bekannte Anbieter sind Firmen wie die 1995 gegründeten Plattformen onsale.com und ebay. Bei Onlineauktionen unterscheidet man überwiegend nach B2B (business-to-business) und B2C (business-to-consumer) orientierten Lösungen. Hervorzuheben ist, dass Auktionen grundsätzlich in nahezu allen Warengruppen eingesetzt werden können und kaum Hindernisse existieren, selbst komplexe Produkte und Dienstleistungen zu beschaffen. Auktionen gibt es in vielen unterschiedlichen Varianten. Auf Youtube verfügbare Videos erklären sehr anschaulich wie unterschiedliche Auktionen funktionieren.¹¹ Auch SwisSpeers bietet eine gute Übersicht.¹² Ein konkretes Beispiel für den Ablauf einer Auktion wird im Kapitel 4.2 beschrieben.

4.3. Aktuelle Rechtslage

Gestützt auf die Novellierung des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) am 1. Januar 2021 und Übernahme des revidierten WTO-Übereinkommens (GPA 2012) waren die Kantone am Zug, die Änderungen in eigenes Gesetz umzusetzen.¹³ Derzeit sind etwa die Hälfte der Kantone der Interkantonalen Vereinbarung über das kantonale Beschaffungswesen (IVöB) vom 1. Juli 2021

¹¹ Z.B. <https://www.youtube.com/watch?v=NV6rqTN3P-w&t=162s> (Zugriff 1.3.2023)

¹² <https://info.swisspeers.ch/auktion> (Zugriff 1.3.2023)

¹³ Brenner, 2020 S.1ff

beigetreten. Der Kanton Bern hat entschieden, diese nur mit Anpassungen in kantonales Recht zu übernehmen.¹⁴ Faktisch unterscheiden sich die konkreten Paragraphen und deren Anwendung aber für diese Arbeit nicht vom Ausgangstext. Artikel 23 der IVöB (BSG 731.2-1) führt präzise aus, welche Voraussetzungen für die Umsetzung gelten:

Art. 23 Elektronische Auktionen

¹ Der Auftraggeber kann für die Beschaffung standardisierter Leistungen im Rahmen eines Verfahrens nach dieser Vereinbarung eine elektronische Auktion durchführen. Dabei werden die Angebote nach einer ersten vollständigen Bewertung überarbeitet und mittels elektronischer Hilfsmittel und allenfalls mehrfacher Durchgänge neu geordnet. In der Ausschreibung ist darauf hinzuweisen.

² Die elektronische Auktion erstreckt sich:

- a auf die Preise, wenn der Zuschlag für den niedrigsten Gesamtpreis erteilt wird; oder
- b auf die Preise und die Werte für quantifizierbare Komponenten wie Gewicht, Reinheit oder Qualität, wenn der Zuschlag für das vorteilhafteste Angebot erteilt wird.

³ Der Auftraggeber prüft, ob die Anbieter die Eignungskriterien und ob die Angebote die technischen Spezifikationen erfüllen. Er nimmt anhand der Zuschlagskriterien und der dafür festgelegten Gewichtung eine erste Bewertung der Angebote vor. Vor Beginn der Auktion stellt er jedem Anbieter zur Verfügung:

- a die automatische Bewertungsmethode, einschliesslich der auf den genannten Zuschlagskriterien beruhenden mathematischen Formel;
- b das Ergebnis der ersten Bewertung seines Angebots; und
- c alle weiteren relevanten Informationen zur Abwicklung der Auktion.

⁴ Alle zugelassenen Anbieter werden gleichzeitig und auf elektronischem Weg aufgefordert, neue beziehungsweise angepasste Angebote einzureichen. Der Auftraggeber kann die Zahl der zugelassenen Anbieter beschränken, sofern er dies in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen bekannt gegeben hat.

⁵ Die elektronische Auktion kann mehrere aufeinander folgende Durchgänge umfassen. Der Auftraggeber informiert alle Anbieter in jedem Durchgang über ihren jeweiligen Rang.

Abbildung 5: BELEX 731.2-1 Artikel 23

Interessant sind hier besonders Absatz 3, welcher die Präqualifikation regelt und somit den Einsatzzeitpunkt festlegt, sowie Absatz 4 in Verbindung mit Absatz 5 die Durchführung. Zusammen bilden sie ein recht enges Gerüst innerhalb dessen man sich als Einkaufsorganisation des öffentlichen Beschaffungswesens bewegen kann. Es wird im Kommentar zum BöB betont, dass elektronische Auktionen nur für standardisierte Leistungen angewendet werden können. Dies jedoch nicht explizit, sondern in Anlehnung an EU-Richtlinien.¹⁵ Inwiefern dies künftig Bestand haben wird, muss die Praxis zeigen. Besonders hervorzuheben ist, dass die elektronische Auktion quantifizierbare Werte betont: ein Umstand, der vielen öffentlichen Ausschreibungen sicher guttut. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass Anbietende, welche den Auftrag unbedingt bekommen wollen, durch unseriöse Preise aufgrund der Transparenz einen Vorteil erlangen.

¹⁴ https://www.belex.sites.be.ch/app/de/texts_of_law/731.2-1 (Zugriff 1.3.2023)

¹⁵ Hadorn 2020, S. 325 ff

4.4. Schlussfolgerung für die *ICT*-Beschaffung im Kanton Bern

Solange man den rechtlichen Rahmen nicht verlässt, spricht wenig gegen den Einsatz einer Auktion. Eine Auktion sichert den Grundsatz der Gleichbehandlung, was auf Interaktion mit einzelnen Anbietenden nicht zutrifft. Schon das Gebot der Wirtschaftlichkeit fordert, alle sinnvollen und möglichen Mittel einzusetzen, um zu einem vorteilhaften Ergebnis zu kommen. Die Bedenken und damit Risiken sind oftmals psychologischer Natur oder schlicht Unwissenheit der Beschaffungsstelle. In der Realität hilft aber schon eine präzise Definition der Rahmenbedingungen – sprich des Ausschreibungsgegenstandes – alle Unklarheiten zu beseitigen. Die folgende Tabelle zeigt – nicht abschliessend – mögliche Chancen und Risiken auf. Zusammenfassend sind die Risiken bei Marktkennntnis, guter Vorbereitung und interner Abstimmung mit den Bedarfsträgern beherrschbar und die Vorzüge überwiegen.

Chancen	Risiken
Detaillierte Abgrenzung des Einsatzbereiches	Abgrenzung des Einsatzbereiches unpräzise
Erneute Evaluation nach Auktion	Ausgang nach erster Bewertung unsicher
Effektive Preisfindung	Anbieter kennen Auktionen nicht
Transparente Wettbewerbssituation	Zu wenige Teilnehmer
Dynamische Interaktion der Anbieter	Einkaufsvolumen unattraktiv
Dokumentierte Gleichbehandlung	Spezifikation zu wenig offen
Einsparungen durch direkten Wettbewerb	Interne Widerstände in Organisation

Abbildung 6: Chancen und Risiken elektronischer Auktionen (eigene Aufstellung)

Die elektronische Auktion ist somit ein zulässiges Mittel der Preisfindung im Kanton Bern und sollte – wo sinnvoll – in den öffentlichen Ausschreibungsprozess von klar spezifizierbaren, einfachen Wirtschaftsgütern eingebunden werden.

Lösungsansatz

4.5. Einordnung in den Beschaffungsprozess

Die Beschaffungsstellen im Kanton Bern folgen im Idealfall einem Rahmenprozess, der durch die Kantonale Beschaffungskonferenz (KBK) vorgegeben und durch die Zentrale Koordinationsstelle Beschaffung (ZKB) konkretisiert wird. Die ZKB gibt Vorlagen für Dokumente und generelles Vorgehen heraus. Da beide Gremien am Kantonalen Amt für Informatik und Organisation (KAIO) beheimatet sind, hat dieses eine exponierte Stellung mit weiter verfeinerten Unterlagen, die den Bedürfnissen für den Bereich ICT besonders gut entsprechen. Vereinfacht umfasst der Prozess für WTO-Ausschreibungen einen Zeitraum von etwa bis acht bis fünfzehn Monaten mit genau definierten Aktivitäten.

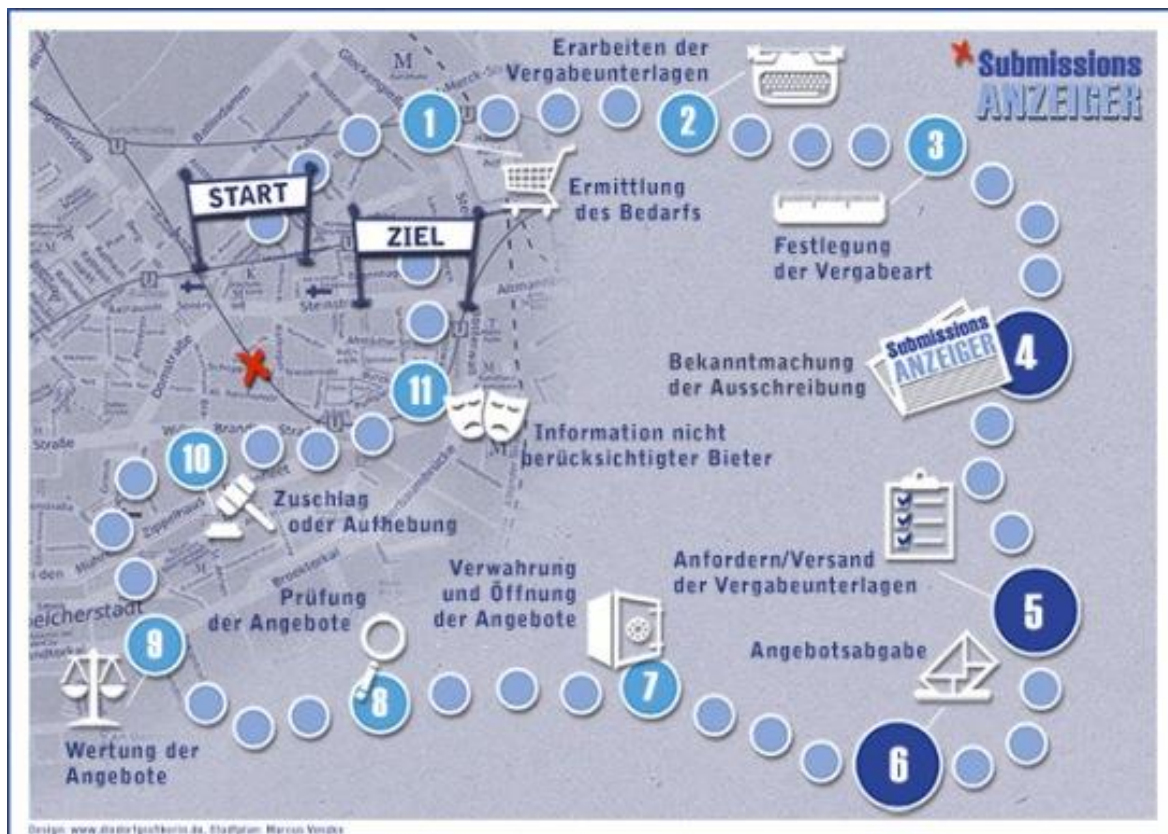


Abbildung 7: Ablauf einer (nationalen) öffentlichen Ausschreibung (www.submission.de)

Die elektronische Auktion setzt eine Präqualifikation der Anbieter voraus.¹⁶ Nach dieser ersten, vollumfänglichen Bewertung (s. Pkt. 9 in Abb. 7) schliesst sich die elektronische Auktion an.¹⁷ An diesem Punkt findet ein Zusatzprozess statt, bei

¹⁶ IVöB (2019) Art. 23 Abs.1

¹⁷ Hadorn 2020, S. 328

dem die Preise noch einmal aktualisiert werden können. Mit den aktualisierten Ergebnissen wird anschliessend eine erneute Wertung der Angebote durchlaufen (s. Pkt. 9 in Abb. 7). Anschliessend durchläuft man die noch ausstehenden Schritte der Wertung wie beispielsweise Lieferndenpräsentationen und Referenzeinholung. Seit einigen Monaten lassen sich begünstigt durch Hermes 2022 Bestrebungen in Richtung agilem Vorgehen beobachten.¹⁸ Dies beschleunigt zumindest die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und fördert die interaktive Definition des Beschaffungsgegenstandes – im Idealfall im engen Austausch mit Kund:innen und Nutzer:innen. Gleichzeitig sieht Hermes 2022 eine wesentlich frühere Beteiligung der Beschaffungsstelle vor, was wesentlich zu besserer Qualität und Resultaten beiträgt.

4.6. Ablauf einer Auktion

Für den Einstieg im Umfeld der kantonalen Beschaffung empfiehlt sich die englische Auktion.¹⁹ Sie ist am wenigsten komplex, transparent und gut nachvollziehbar auch für Neulinge. Hier werden die Anbietenden nach Präqualifikation mit ihren Angeboten als Startpreis angelegt. Alternativ kann auch ein willkürlicher Startpreis festgelegt werden. Dieser sollte knapp über dem bisherigen Mindestgebot liegen. Alle Mitbietenden sehen nach Start die jeweiligen Angebotspreise oder alternativ ihren Rang, ohne die Wettbewerber identifizieren zu können. Mit ihren Offerten bewegt sich der niedrigste Gebotspreis nach unten bzw. nähern sich teurere Anbietende dem Preis an. Die Auktion findet in einem festen Zeitfenster statt, oder – was üblicher ist – verlängert sich automatisch mit jedem Gebot um ein weiteres Zeitintervall. Wenn nach Ablauf der vorgegebenen Zeit und eventuelle Verlängerungen keine Gebote mehr kommen, endet die Auktion. Bei einer einstufigen Auktion ist das Verfahren an dieser Stelle beendet. Das Ergebnis ist transparent, dokumentiert und kann unmittelbar für die Entscheidungsfindung unter Preisaspekten (Zuschlagskriterium) verwendet werden.

Vereinzelt werden auch mehrstufige Auktionen angewendet, die mehrere Preisrunden oder andere Zuschlagskriterien umfassen können. Für erste Versuche sind mehrstufige Verfahren in der Regel jedoch zu komplex.

¹⁸ <https://www.hermes.admin.ch> (Zugriff 1.3.2023)

¹⁹ Schnellbacher 2013, S. 10f

4.7. Bewertung der Ergebnisse

Nach Abschluss der Auktion stehen die Resultate verbindlich und unmittelbar dem weiteren Beschaffungsverfahren zur Verfügung. Bietende sehen ihren Rang und möglicherweise die daraus resultierende Punktzahl. Je nach Informationsstand können sie so schon ihre Chancen im weiteren Verfahren einschätzen. Die Beschaffungsstelle überträgt diese Ergebnisse in das Bewertungswerkzeug und nimmt basierend auf den aktualisierten Preisen eine Neubewertung der Offerten vor.

	Average	FENWICK LINDE	JUNGHEINRICH	Still	TOYOTA (BOUCHARD)
Initial Offer:	€ 508.382,28	€ 415.872,00	€ 536.688,00	€ 570.348,00	€ 510.621,12
Auction Offer:		€ 377.339,40	€ 388.000,00	€ 345.582,00	€ 480.150,00
Auction rank:		2	3	1	4
SAVINGS:		€ 131.042,88	€ 120.382,28	€ 162.800,28	€ 28.232,28
SAVINGS %:		26%	24%	32%	6%

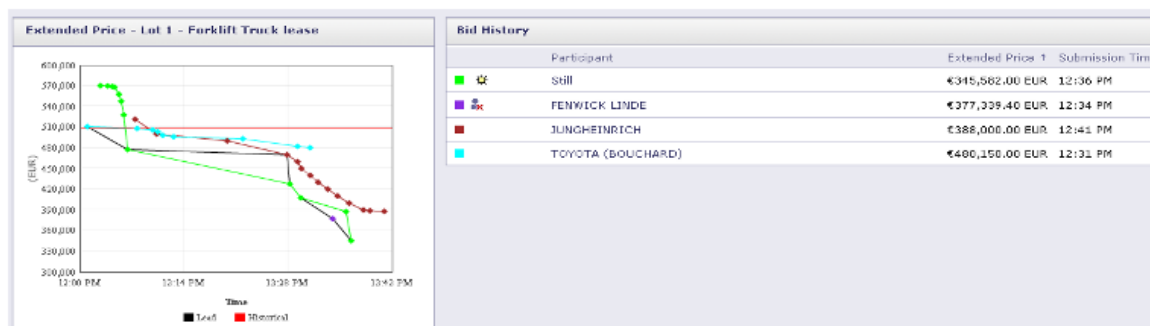


Abbildung 8: Auktion Gabelstapler mit Ariba (eigene Abbildung)

Je nach geplantem Vorgehen würden sich an die Auktion Präsentationen mit Liefernden, die noch eine realistische Chance auf den Zuschlag haben, anschliessen, ein Assessment-Center und/oder die Einholung von Referenzauskünften.

4.8. Möglichkeiten der Umsetzung

Im Amt für Informatik und Organisation des Kanton Bern werden überwiegend Dienstleistungen und Artikel für oder mit Bezug zur ICT-Infrastruktur des Kanton Bern beschafft. Typisches Beispiel ist der sogenannte kantonale Arbeitsplatz, der aus Hardware- und Softwarekomponenten besteht und allen Mitarbeitenden des Kantons als Infrastruktur zur Verfügung steht.

Die Beschaffung der zugehörigen Hardware (Rechner, Monitore, Tastaturen, Mäuse, etc.) und zugehöriger Services ist ein komplexes, umfangreiches Beschaffungsprojekt, da die Serviceleistungen anspruchsvoll sind. Die enthaltenen Hardwareprodukte sind jedoch klar spezifizierbar und generische Wirtschaftsgüter in einem kompetitiven Marktumfeld.

Somit wäre eine Auktion ein interessantes Mittel der Preisfindung, da die Güter als standardisiert angesehen werden können und mittels messbarer, technischer Parameter beschreibbar sind. Der Auktionsgegenstand bezieht sich somit auf ein einzelnes Attribut in klar definierten Leistungsanforderungen: den Preis.

Im Gesamtprozess ist der Ablauf zuerst wie gewohnt:

- Definition des Beschaffungsgegenstandes
- Erstellen der Ausschreibungsunterlagen
- Publikation der Ausschreibung

Nachdem alle Offerten eingegangen sind, werden diese geprüft. An diesem Punkt werden erste Anbietende ausgeschlossen, die Eignungskriterien und technische Spezifikation nicht erfüllen.

Das Ergebnis mit Reihenfolge ohne Nennung der Wettbewerber wird den Anbietenden kommuniziert und die Einladung zur Auktion erfolgt. Der Tag der Auktion kann bereits mit der Ausschreibung und Information über das geplante Vorgehen erfolgen, sodass die Vorbereitung bereits weit im Vorfeld erfolgen kann. Am Stichtag melden sich die Teilnehmenden auf der Onlineplattform an und bieten individuell auf die Preiskomponente der Ausschreibung. Der jeweilige Stand ist jederzeit für alle Beteiligten ersichtlich. Nach Beendigung der Auktion wird, basierend auf dem Ergebnis, eine erneute Bewertung der Offerten vorgenommen und die Anbietenden mit realer Vergabechance zu einer Präsentation oder einem Assessment eingeladen. Der weitere Verlauf entspricht normalen Ausschreibungen.

Der im Folgenden dargestellte Terminplan ist illustrativ. Reale Planungen sind in der Regel wesentlich kürzer – auch durch «KANBAN»-Methodik²⁰ und kürzere Bearbeitungszeiten. Die hervorgehobene Phase in der Illustration ist der Zusatzaufwand durch die Auktion schon inklusive der folgenden Anbieterpräsentationen. Die konservative Planung zeigt, dass man mit zwei Wochen Mehrbedarf auskommen kann und dieser durch sorgfältige Vorbereitung weiter reduziert werden kann.

Die Auktion verlängert das Vorhaben im Idealfall lediglich um etwas über eine Woche. Gleichzeitig bietet sich aber die Möglichkeit in einem stark umkämpften Markt zusätzliche Einsparungen für Kanton und Steuerzahler zu generieren. Bei einem Erwartungswert von durchschnittlich 18% ein durchaus lohnender Ansatz (Erfahrungswert des Autors).

²⁰ Linke et al. 2020, S. 148

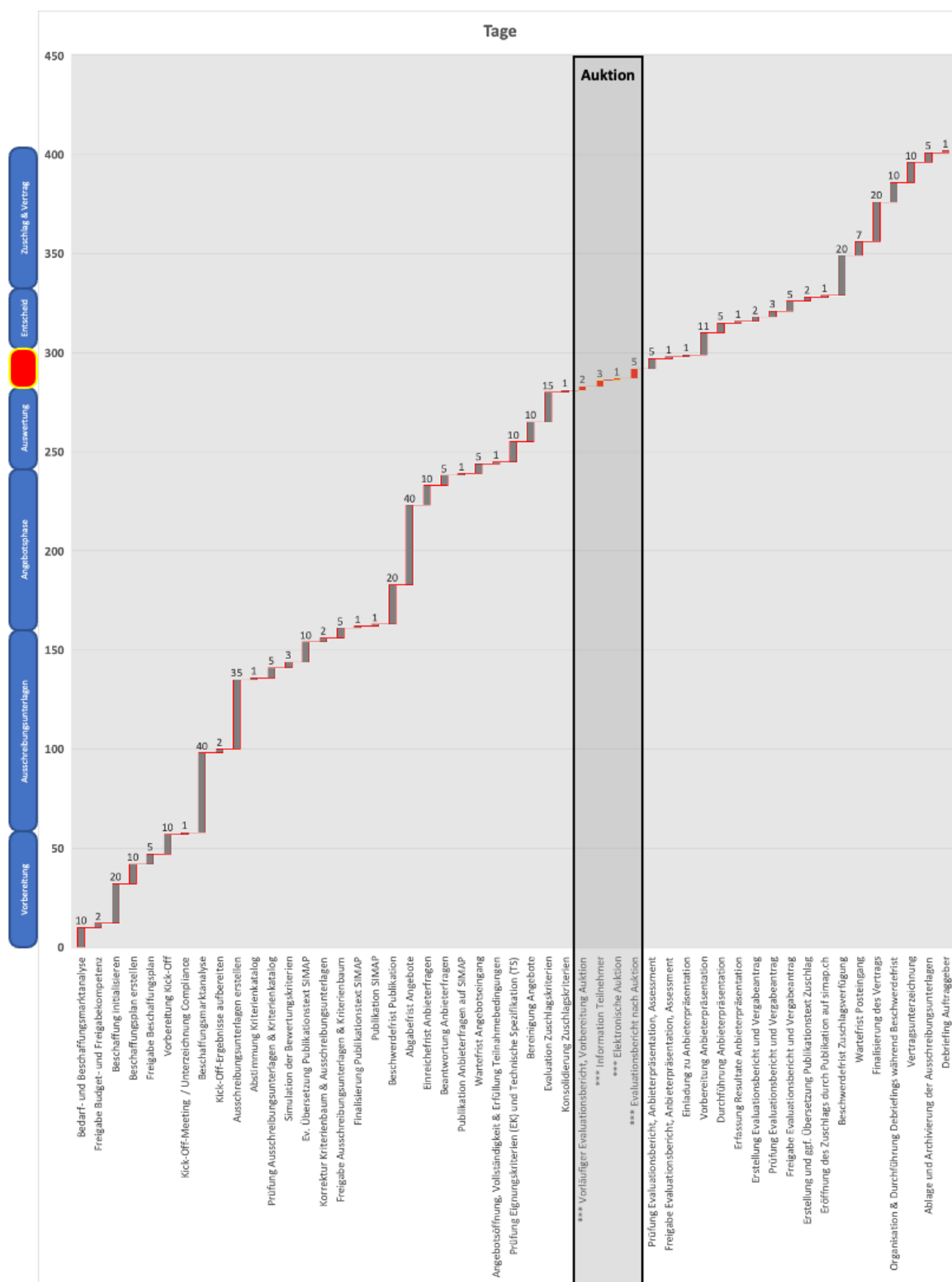


Abbildung 9: Standard-Terminplan mit Auktion (eigene Abbildung)

5. Fazit

Die vorliegende Arbeit zeigt, dass die elektronische Auktion ein sinnvolles Mittel im öffentlichen Beschaffungsverfahren darstellt, mit dem Beschaffungsstellen des Kantons Bern die Preisfindung für Güter und Leistungen effektiver gestalten und die Angebotspreise durch Transparenz und unmittelbaren Wettbewerb vereinfachen können. Es ist davon auszugehen, dass sich mit Hilfe elektronischer Auktionen deutliche Einsparungen erzielen lassen. Das Gebot der Wirtschaftlichkeit lässt sogar die Frage zu, ob nicht bei jeder möglichen Ausschreibung mittels Auktion ein iterativer Ansatz zur Preisfindung gewählt werden sollte oder gar muss. Die Untersuchung zeigt am Beispiel eines Beschaffungsplanes der zentralen Beschaffungsstelle für ICT im Kanton Bern die Einbettung in das Verfahren und deren Vorbereitung und Schlussfolgerungen auf. Beschaffungsstellen im Kanton können diesen Ansatz eigenständig aufgreifen und selbst umsetzen.

6. Quellen

6.1. Literatur

- Arnolds, Hans et al. (Hg.): Materialwirtschaft und Einkauf. Wiesbaden 2013 (12. Aufl.)
- Brandmüller, Benjamin: Formale Beschreibung von Auktionstypen zum automatisierten Reasoning durch Agenten (Bachelorarbeit). Karlsruhe 2011
- Brenner, Andreas: Die elektronische Auktion – ein Instrument des neuen Beschaffungswesens in ÖffRecht Newsletter Oktober 2020. Bratschi AG. Basel 2020
- Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB). Bern 2021
- Hadorn, Marcel: Handkommentar zum schweizerischen Beschaffungsrecht, Zürich/Basel/Genf 2020
- Kober, Christian: Die Verhandlungsmethoden der Einkäufer. Wiesbaden 2018
- Linke, Knut: in Entwicklung und Erprobung von Anrechnungsstudiengängen. Hameln 2020.
- Schaupp, Markus: Erfassung des aktuellen Standes der innovativen öffentlichen Beschaffung in Deutschland. Neubiberg 2018
- Schneider Heusi, Claudia: Vergaberecht in a nutshell. Zürich 2021 (3. Aufl.)
- Schnellbacher, Wolfgang: Reverse Auctions im Einkauf. Göttingen 2013
- Woll, Arthur: Allgemeine Volkswirtschaftslehre. München 2016
- WTO: Agreement on Government Procurement (as amended on 30 March 2012); Article XIV – Electronic Auctions

6.2. Übrige Quellen

- Ama Eyo: Regulation of e-auctions in the US Federal Procurement system. Nottingham 2009
- Bock, Carsten: Krisenfeste Lieferketten in Roland Berger Newsletter. Wiesbaden 2022
- Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen BöB. Bern 2019
- Germer, Thomas: Nachhaltige Werttreiber oder Hightech-Spielzeug? Beschaffung Aktuell. Leinfelden-Echterdingen 2004.
- Institut für den öffentlichen Sektor e.V.: Strategischer Einkauf im Blick. Berlin 2020

Finanzverwaltung des Kantons Bern: Geschäftsbericht 2022, Band 1. Bern 2023

McAfee, Preston: Auctions and Bidding. Journal of Economic Literature. Vol.XXV
(1987)

Ow, Terence et al: Trust and experience in online auction. Milwaukee 2016

Schweizerische Eidgenossenschaft; www.hermes.admin.ch. Bern 2022

7. Über den Autor

Stefan Goldlücke ist Wirtschaftsingenieur mit diversen Zusatzqualifikationen – wie auch dem hier zugrundeliegenden CAS in Technische Beschaffungen der BFH. Er lebt und arbeitet seit über 10 Jahren in der Schweiz. Während seiner Laufbahn hat er sich durchgängig mit dem Supply Chain Management und all seinen Disziplinen befasst. Her Goldlücke hat Berufserfahrung in Industrie, Handel, Transport und Logistik sowie in der Verwaltung. Als Leiter Beschaffung ICT arbeitet er für den Kanton Bern und verantwortet die Beschaffung von ICT und verwandten Warengruppen.

Kontakt: stefan.goldluecke@be.ch

LinkedIn: <https://www.linkedin.com/in/stefangoldluecke/>