



German Economic Team Belarus

Policy Paper Series [PP/05/2015]

Öffentliche Beschaffungsverfahren in Belarus: Ansatzpunkte für eine Verbesserung

Alexander Ließem, Robert Kirchner

Berlin/Minsk, November 2015

Über das German Economic Team Belarus (GET Belarus)

Die Hauptaufgabe des German Economic Team Belarus besteht in der Durchführung eines wirtschaftspolitischen Dialogs mit Vertretern der belarussischen Regierung, der Zivilgesellschaft und internationalen Organisationen. Die Experten von GET Belarus verfügen über langjährige Erfahrungen in der Regierungsberatung in Transformationsländern, unter anderem in der Ukraine, Russland und Moldau. In Belarus stellt das German Economic Team zusammen mit dem IPM Forschungszentrum dem Ministerrat, dem Wirtschaftsministerium, der Nationalbank, dem Außenministerium und weiteren wirtschaftspolitisch relevanten Institutionen vielfältige Informationen und analytische Unterstützung zur Verfügung.

German Economic Team Belarus

c/o Berlin Economics

Schillerstr. 59

D-10627 Berlin

Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0

Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9

E-Mail: info@get-belarus.de

www.get-belarus.de

Öffentliche Beschaffungsverfahren in Belarus: Ansatzpunkte für eine Verbesserung

Zusammenfassung

Beschaffungsverfahren haben in der Republik Belarus aufgrund der wirtschaftlichen Struktur des Landes eine sehr hohe praktische Relevanz. So betrug 2012 (das letzte Jahr, für das Daten öffentlich verfügbar sind) der Umfang der öffentlichen Beschaffungen 6,5 Mrd. USD, was mehr als 10% des BIP, bzw. über ein Drittel der Staatsausgaben entspricht.

Gleichzeitig zeigt eine Analyse der Rechtslage in der Praxis, dass verschiedene Problemfelder existieren, die entsprechende wirtschaftliche Kosten für den Staat bzw. die Steuerzahler implizieren. Auf bestimmte (Gross-) Projekte finden die gesetzlichen Regeln keine Anwendung. Innerhalb der gesetzlichen Regeln bedeutet eine stark formalistische Fixierung auf den billigsten Angebotspreis, dass mitunter das wirtschaftlichste Angebot keinen Zuschlag erhält. Auch die Integration von Anforderungen an die Finanzierungskonditionen innerhalb einer Ausschreibung ist problematisch.

Um diese Probleme anzugehen, schlagen wir eine Liste von 10 Punkten vor:

1. Grundsätzliche Förderung von mehr Konkurrenz
2. Verbot, auf das billigste Angebot den Zuschlag zu erteilen und Gesamtbewertung im Kontext
3. Verpflichtung zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)
4. Stellung von Sicherheiten als Voraussetzung für die Teilnahme statt Einreichung von diversen Zertifikaten
5. Sicherstellung der Erfüllung durch Erfüllungsbürgschaften: Versicherungs-/ Schadenersatzprinzip
6. Verpflichtung, Ausschreibungen allgemeiner zu halten
7. Verbesserte Transparenz während des gesamten Verfahrens
8. Zersplitterte Vergabeverfahren zusammenfassen
9. Einrichtung einer Verfahrensordnung für effektiven und unabhängigen Rechtsschutzes für unterlegene Konkurrenten und Schaffung entsprechender Spruchkörper
10. Verbot der „einfachen“ Zurückziehung von Ausschreibungen durch den Ausschreibenden und Pflicht zur Abnahme des ausgeschriebenen Gesamtvolumens sowie Verbot von Nachverhandlungen mit dem Gewinner

Autoren

Alexander Ließem	alexander.liessem@bnt.eu	+375 17 203 94 55
Robert Kirchner	kirchner@berlin-economics.com	+49 30 20 61 34 64 0

Inhalt

1. Einführung	1
2. Analyse der geltenden Rechtslage	2
3. Ausgewählte Problemfelder der geltenden Rechtslage in der Praxis	5
4. Zehn ausgewählte Vorschläge für eine Verbesserung	7
5. Schlussbemerkung.....	10

1. Einführung

Beschaffungsverfahren haben in der Republik Belarus eine sehr hohe praktische Relevanz, da aufgrund der wirtschaftlichen Struktur des Landes der überwiegende Teil der Wirtschaftsleistung unmittelbar auf den Staat bzw. staatliche Unternehmen entfällt, und das Beschaffungswesen entsprechend korrespondiert. Auch wenn aktuelle Zahlen aufgrund von Datenproblemen nicht verfügbar sind, gibt die folgende Tabelle einen ersten Überblick über die quantitativen Dimensionen des Beschaffungswesens in der Republik Belarus.

Tabelle 1: Kennzahlen zum öffentlichen Beschaffungswesen in Belarus

	2011	2012
Umfang (Mrd. USD)	3,2	6,5
Umfang (Tril. BYR)	15,0	54,1
% des BIP	5,0	10,2
% der Staatsausgaben	18,9	34,9

Quellen: Wirtschaftsministerium, GET Belarus

Das Ziel dieses Beraterpapiers ist es, die gegenwärtige Rechtslage für Beschaffungsverfahren in Belarus¹ zu analysieren (Kapitel 2), Schwachpunkte zu identifizieren (Kapitel 3) und konkrete Verbesserungsvorschläge zu präsentieren (Kapitel 4). Die vorliegende Betrachtung beschränkt sich dabei allein auf die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen - hingegen wird der Baubereich nicht betrachtet, für den nochmals besondere Regeln gelten².

¹ Es ist angekündigt, dass ab dem Jahre 2016 ein einheitliches Ausschreibungsrecht der Eurasischen Wirtschaftsunion in Kraft treten soll. Allerdings ist davon auszugehen, dass hier der größte Teil der oben genannten Kritikpunkte erhalten bleiben wird.

² Für den Baubereich gelten die Regelungen der Verordnung Nr. 88 des Ministerrates der Republik Belarus vom 31.01.2014 in der Fassung vom 30.07.2015.

2. Analyse der geltenden Rechtslage

Die gesetzliche Systematik unterscheidet zwischen der „staatlichen Beschaffung“ („gosudarstwennaya zakupka“)³ und der Beschaffung aus eigenen Mitteln („iz sobstwhennich sredstw“)⁴. Eine staatliche Beschaffung liegt dabei vor, wenn der ausschreibenden Stelle die Mittel für die Durchführung der Beschaffung unmittelbar aus Haushaltsmitteln zur Verfügung gestellt werden.

Bei der Beschaffung aus Eigenmitteln werden hingegen Mittel eingesetzt, die von der jeweiligen Organisationseinheit bzw. dem jeweiligen Unternehmen aus eigenen Aktivitäten erwirtschaftet wurden. Die Beschaffung erfolgt hier regelmäßig dezentralisiert unmittelbar durch die Organisationseinheit/ das jeweilige Unternehmen selbst.

Bei der Durchführung von Beschaffungen sind die nachfolgenden Beschaffungsverfahren gesetzlich vorgesehen⁵:

- Offene Auftragsausschreibung -> Regelverfahren (für Ausschreibungen mit einem Wert von über 1000 Basiseinheiten⁶)
- Geschlossene Auftragsausschreibung -> bei Geheimhaltungserfordernis (für Ausschreibungen mit einem Wert von über 1000 Basiseinheiten)
- Elektronische Auktion -> bei zugelassenen Waren/ Dienstleistungen
- Verfahren zur Einholung von Preisangeboten (für Ausschreibungen mit einem Wert von 300 bis 1000 Basiseinheiten)
- Verfahren der Beschaffung von einem Lieferanten
- Börsenhandel (für solche Waren, für die ein Börsenhandel vorgesehen ist).

Zwingende Teilnehmer an einem Beschaffungsverfahren sind der Besteller („zakastchik“) sowie der Teilnehmer („Utchastnik“). Hinzugezogen werden können zudem Experten zur Bewertung von Angeboten sowie Organisatoren. Bestimmte Personen sind von einer Teilnahme gesetzlich

³ Staatliche Beschaffung ist definiert als „Beschaffung von Waren (Arbeiten, Dienstleistungen) - vollständig oder teilweise aus Haushaltsmitteln und/oder Mitteln staatlicher Nebenhaushaltsfonds - durch die Empfänger solcher Mittel (Gesetz über das Beschaffungswesen)

⁴ Die Vorschriften der Beschaffung aus Eigenmitteln des Gesetzes über das Beschaffungswesen finden bei Beschaffungen Anwendung, wenn es sich bei dem Ausschreibenden um staatliche Einheitsunternehmen, staatliche Organe, staatliche Vereinigungen, andere juristische Personen handelt, deren Vermögen sich in staatlichen Eigentum befindet oder bei auch Wirtschaftsgesellschaften, an denen die Republik Belarus mehr als 25% des Stammkapitals hält oder auch Organisationen, deren Vermögen sich in staatlichem Eigentum befindet. Ausgenommen von der Anwendung dieser Vorschriften sind etwa Mobilfunknetzbetreiber. Die Einzelheiten finden sich in der Verordnung Nr. 778 des Ministerrates der Republik Belarus vom 22. August 2012.

⁵ Vgl. Artikel 17 des Gesetzes über das staatliche Beschaffungswesen in Belarus.

⁶ Die Höhe einer Basiseinheit (derzeit 180.000 BYR also etwa 9 Euro) wird in unregelmäßigen Abständen durch Beschluss des Ministerrates der Republik Belarus festgelegt. Sie dient als Grundlage für die Bemessung staatlicher Abgaben, Strafen oder auch wie in diesem Fall zur Bestimmung von Schwellenwerten.

ausgeschlossen. Dies ist etwa der Fall, wenn ein Lieferant auf der Sperrliste⁷ steht oder sich juristische Personen in Liquidation befinden, usw.

Der Ablauf eines Beschaffungsverfahrens gestaltet sich dabei wie folgt: Der Besteller (bzw. der Organisator) veröffentlicht seine Ausschreibung auf der offiziellen Seite (www.icetrade.by), soweit es sich nicht um eine Beschaffung von einem Lieferanten handelt. Die Erhebung einer Teilnahmegebühr von den Teilnehmern ist – mit Ausnahme der Erstattung von Auslagen - untersagt. Für die Abgabe von Angeboten auf eine Ausschreibung sind bestimmte Fristen vorzusehen, die sich nach der Art des gewählten Verfahrens richten.

Staatliche Beschaffungsverfahren haben sich dabei an den nachstehenden Grundsätzen zu orientieren:

- Effektiver Mitteleinsatz
- Transparenz
- Teilnahmemöglichkeit
- Lauterer Wettbewerb
- Unvoreingenommenheit (objektive Bewertungskriterien)
- Bevorzugung heimischer Teilnehmer an Beschaffungsverfahren
- Keine Korruption

Nach Ablauf der Angebotsfrist wird dann eine Entscheidung zwischen den Angeboten anhand bestimmter Bewertungskriterien getroffen. Zulässige Bewertungskriterien bei Waren sind: der Angebotspreis, Lieferfristen, Zahlungsbedingungen, ästhetische, funktionale und technische Charakteristik, Qualität, Wartungskosten und andere. Bei Arbeiten und Dienstleistungen ist es der Angebotspreis, Qualität, Frist zur Erbringung der Arbeiten, Zahlungsbedingungen, Erfahrung des Teilnehmers und andere. Der Bewertungsschwerpunkt liegt jedoch regelmäßig entsprechend der gesetzlichen Logik auf dem Angebotspreis⁸.

In Bezug auf den Preis werden Teilnehmern aus der Republik Belarus bzw. Teilnehmer aus Ländern, die nationalen Teilnehmern gleichgestellt sind (z.B. Länder der Eurasischen Wirtschaftsunion) Präferenzen eingeräumt. Für diese Teilnehmer gilt für Auswahlzwecke ein Bonus von 15% auf den Angebotspreis. Für den Fall, dass körperlich Behinderte mehr als 50% der Belegschaft ausmachen, findet ein Bonus von 25% Anwendung.

Nach Abgleich der Angebote erfolgt die Erstellung einer Rangliste. Mit dem Teilnehmer auf dem ersten Platz wird dann ein entsprechender Vertrag abgeschlossen. Änderungen im Vertrag mit dem Teilnehmer-

⁷ Es ist vorgesehen, dass ein zeitweises Teilnahmeverbot für die Dauer von 12 Monaten verhängt werden kann, wenn etwa der Teilnehmer sich geweigert hat, nach einem durchgeführten Beschaffungsverfahren den Vertrag mit dem Besteller abzuschließen.

⁸ Analysiert man die Bewertungskriterien einzelner Ausschreibungsverfahren (noch laufend oder abgeschlossen) so lässt sich feststellen, dass regelmäßig bis zu 80% der Gewichtung auf den Preis (inkl. Finanzierungskonditionen und Zahlungsbedingungen) entfällt.

Gewinner sind zwar grundsätzlich ausgeschlossen, gleichwohl in bestimmten Fällen aber doch möglich – so etwa, wenn sich der Umfang (die Anzahl) des Beschaffungsgegenstandes um mehr als 10% ändert oder sich die Preise für zu beschaffende Rohstoffe, Materialien, Vorprodukte (Arbeiten und Dienstleistungen) erhöhen und dies zu Beginn des Beschaffungsverfahrens nicht vorhersehbar war.

Kann kein Gewinner ermittelt werden oder wird das Verfahren aus anderen Gründen als nicht durchgeführt gewertet, ist als Regelfall eine Wiederholung des Verfahrens vorgesehen – allerdings kann unter bestimmten Umständen auch unmittelbar in das Verhandlungsverfahren mit einem Anbieter gewechselt werden⁹.

⁹ Grundsätzlich ist dies bei Zustimmung des zuständigen Aufsichtsorganes möglich, darüber hinaus auch bei Einzelloten, wenn bestimmte Preisfestlegungen nicht überschritten werden.

3. Ausgewählte Problemfelder der geltenden Rechtslage in der Praxis

Aus den derzeit geltenden rechtlichen Regelungen ergibt sich in der Praxis eine Reihe von Problemen.

So sind etwa nicht alle Bereiche den Regelungen des Vergaberechts unterworfen, sondern eine Reihe von großen und wichtigen Projekten – solche, die durch Investitionsverträge mit einem Investor oder andere Rechtsakte genehmigt werden – sind von vorne herein aus dem Geltungsbereich ausgenommen.

Aber selbst wenn die Beschaffung dem Geltungsbereich der einschlägigen Vorschriften unterliegt, so sind doch eine Reihe von anderen Problembereichen auszumachen.

So folgt die Entscheidung in einem Beschaffungsverfahren einem strikt formalistischen Ansatz mit einer starken Fixierung auf den Angebotspreis¹⁰. Betrachtet man hingegen im Vergleich die Vorschriften des deutschen Vergaberechts, so enthält §97 V GWB das Verbot, auf das billigste Angebot den Zuschlag zu erteilen. Dieser ist vielmehr auf das wirtschaftlichste Angebot zu erteilen.

Box 1: Beispielrechnung zur Wirtschaftlichkeit

Der mögliche Unterschied zwischen „niedrigstem Angebotspreis“ sowie „wirtschaftlichstem Angebot“ lässt sich leicht an einer einfachen statischen Beispielrechnung illustrieren.

Wir unterstellen dabei zwei **Investitionsgüter A und B** (z.B. Maschinen), die sich in der Leistung nicht unterscheiden. **Gut A** kostet 100.000 EUR, während **Gut B** 120.000 EUR kostet. Ein wichtiges Unterscheidungskriterium ist aber die Lebensdauer der Maschinen, die im Fall von A 10 Jahre beträgt, während B durch seine bessere Qualität 15 Jahre produzieren kann.

Bei Vernachlässigung weiterer Kostenkomponenten würde A also jährlich 10.000 EUR kosten (100.000/10), während B nur 8.000 EUR (120.000/15) kostet. Obwohl **A** also das **billigste Angebot** ist, ist **B** ihm in **wirtschaftlicher Hinsicht überlegen**.

Hinzu kommt, dass bestimmte Ausschreibungen auch mit finanziellen Forderungen seitens des Bestellers verknüpft werden – so kommt es bei größeren Projekten häufig vor, dass den Teilnehmern die Auflage gemacht wird, für den überwiegenden Teil der Ausschreibungssumme eine Finanzierung beizubringen. Dies ist ebenfalls problematisch, da möglicherweise nicht das beste (bzw. wirtschaftlichste) Angebot den Zuschlag erhält, sondern ein inferiores Angebot, welches aber eine entsprechende Finanzierung aufweist.

Grundsätzlich ist es für Neubewerber schwierig, bei Beschaffungsverfahren zum Zuge zu kommen – insbesondere, wenn es sich um ausländische Firmen handelt. Hier wird gern mit Abwandlung des „bekannt und bewährt“ operiert.

¹⁰ Das Gesetz sieht bei der offenen und geschlossenen Auftragsausschreibung vor, dass der Preis mit einer Gewichtung von mindestens 40% bei der Bewertung eines Angebotes Berücksichtigung finden muss. In der Praxis findet man bei Durchsicht von Ausschreibungen Gewichtungen bis zu 85%.

Trotz ihrer hohen Regelungsdichte sind Beschaffungsverfahren gleichwohl anfällig für Manipulationen. Denkbare Varianten sind beispielsweise die nachstehenden:

- Spezifikation entscheidet alles (sehr spezifische oder unvollständige Ausschreibungen): Die ausschreibende Stelle hat einen großen Spielraum bei der Verfassung von Ausschreibungsunterlagen. So kann sich ein Interessent bereits im Vorfeld mit der zuständigen Stelle in Verbindung setzen und bei der Zusammenstellung der technischen Charakteristik im Rahmen einer dann später durchzuführenden Ausschreibung „helfen“. Bei der Zusammenstellung der Ausschreibungsunterlagen erhält der Interessent dann seinerseits „Hilfe“, die von ihm entgolten wird.
- Nutzung des Zeitfaktors: Ausschreibungen werden bewusst verzögert und dann entdeckt man „plötzlich“, dass ein normales offenes Verfahren aus Zeitgründen nicht mehr durchgeführt werden kann und man stattdessen eine Beschaffung aus einer Quelle vornehmen muss.
- Suspendierung von angelaufenen Verfahren und Zurückziehen von Ausschreibungen auch nach deren Abschluss: Es wird von Fällen berichtet, in denen Ausschreibungen im laufenden Verfahren sowie auch nach deren Abschluss aus den unterschiedlichsten Gründen zurückgezogen worden sind. Oftmals ist dies der Fall, wenn der Gewinner der Ausschreibung nicht den Präferenzen des Bestellers entspricht. In diesem Fall wird die Ausschreibung wiederholt oder direkt in das Verfahren der Beschaffung von einem Lieferanten gewechselt, soweit die Voraussetzungen vorliegen.
- Es kommt auch im Nachhinein zu Änderungen des Ausschreibungsumfanges, die vorher einem der Teilnehmer bereits bekanntgemacht und mit diesem abgesprochen wurden. Dieser Teilnehmer weiß also, dass er nach Abschluss des Verfahrens nochmals Gelegenheit erhält, einen Nachschlag zu verlangen und kann daher in einem ersten Schritt mit einem zu niedrigen Preis die Ausschreibung gewinnen. (Kollusion)

4. Zehn ausgewählte Vorschläge für eine Verbesserung

Die angesprochenen Problemfelder in der Praxis sollten verbessert werden, um den Nutzen von Beschaffungsverfahren für den Staat bzw. seine Bürger zu erhöhen. Im Folgenden unterbreiten wir eine Auswahl von konkreten Vorschlägen für eine Verbesserung, die im Sinne einer Soforthilfe schnelle Erfolge generieren können¹¹.

1. Grundsätzliche Förderung von mehr Konkurrenz

In der Praxis finden sich für nicht alle Ausschreibungsverfahren genügend Teilnehmer. So kommt es häufiger zu Verfahren, an denen überhaupt nur ein Anbieter teilnimmt, so dass das Verfahren dann nicht wie vorgesehen stattfinden kann. Bisweilen kommt es sogar vor, dass nur ein ausländischer Hersteller und seine eigene Tochtergesellschaft teilnehmen. In diesem Fall sind zwar die formellen Voraussetzungen erfüllt – echten Wettbewerb stellt dies jedoch nicht dar. Ziel muss es daher sein, mehr Anbieter zu einer Teilnahme an den Ausschreibungsverfahren zu bewegen – etwa durch eine breitere Streuung, langfristige Veröffentlichungen und Vorankündigen oder das Verbot zu detaillierter Ausschreibungen (s.u.).

2. Verbot, auf das billigste Angebot den Zuschlag zu erteilen und Erfordernis einer Gesamtbewertung im Kontext

Wie in der Box 1 beschrieben, muss der Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt werden, so dass das Preis-Leistungsverhältnis Berücksichtigung findet. Bei Anlagegütern ist die prognostizierte Nutzungsdauer zu berücksichtigen. Die angesprochenen, problematischen Anforderungen bezüglich Finanzierungsbedingungen in Ausschreibungen sollte kritisch überprüft und gegebenenfalls abgeschafft werden. Zusätzlich ist dafür Sorge zu tragen, dass bei Ausschreibungen das Gesamtprodukt (Preis, Leistung, Qualität in der konkreten Umsetzung) Eingang in die Bewertung findet.

3. Verpflichtung zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)

Zur besseren Förderung von KMU könnte die Pflicht führen, eine Aufsplittung von Gesamtaufträgen in kleinere Lose vorzunehmen, soweit dies möglich ist. Bei substituierbaren Produkten könnte man mehrere Gewinner ermitteln und den Gesamtumfang auf diese aufteilen (z.B. 75% der Liefermenge entfallen auf den Ersten, 25% auf den Zweiten).

4. Stellung von Sicherheiten als Voraussetzung für die Teilnahme statt Einreichung von diversen Zertifikaten

Bisher erfolgt der Nachweis der Geeignetheit und Befähigung eines Teilnehmers durch die Einreichung von Zertifikaten über seine Qualifikation. Stattdessen könnte man die Ernsthaftigkeit eines Bewerbers

¹¹ Eine zusätzliche Empfehlung besteht darin, zeitnah und periodisch aggregierte Daten über den Umfang von Beschaffungsverfahren verfügbar zu machen (vgl. Tabelle 1, die nur für die Jahre 2011 und 2012 verfügbar ist) um die Transparenz zu erhöhen.

durch Stellung einer Bank-Bürgschaft in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes des Angebotspreises schon bei der Einreichung des Angebotes dokumentieren. Die Höhe sollte dabei nicht zu hoch gewählt werden, um nicht prohibitiv zu wirken und zunächst nur einen zu erwartenden Schaden bei Unregelmäßigkeiten im Verfahren abdecken. Scheidet ein Teilnehmer im Laufe des Verfahrens aus, wird die Bürgschaft freigegeben. Treten hingegen im Verfahren Unregelmäßigkeiten auf, wird die Garantie gezogen. Dies verhindert effektiv, dass unseriöse Teilnehmer teilnehmen. Sobald ein Gewinner feststeht, wandelt sich die von diesem beigebrachte Bürgschaft in eine Erfüllungsbürgschaft (s. nächster Punkt) um. In diesem Fall ist auch die Sperrliste für den Fall des Nichtabschlusses nach gewonnenem Verfahren überflüssig.

5. Sicherstellung der Erfüllung durch Erfüllungsbürgschaften: Versicherungs-/ Schadenersatzprinzip

Dies schützt das Vertrauen des Ausschreibenden in die Fähigkeiten eines Teilnehmers, die versprochen Leistung auch erbringen zu können. Noch vor Abschluss des Vertrages ist vom Gewinner eine Erfüllungsbürgschaft beizubringen, für deren Umfang die Höhe der Ausschreibungssumme maßgeblich ist. Die Garantie muss bis zur Erfüllung plus 6 Monate Gewährleistungsfrist unwiderruflich gestellt werden. Derzeit besteht die Möglichkeit, in den abzuschließenden Vertrag eine Art „Erfüllungseinlage“ mit aufzunehmen, dessen Höhe nicht mehr als 25% betragen darf. Diese Einlage sollte vorab von jedem Teilnehmer in Form einer Bankbürgschaft/ Bankgarantie beigebracht werden. Für die kostenintensive „Untersuchung der Produktionsverhältnisse beim Produzenten im Ausland“ besteht bei einer Versicherungslösung keine Notwendigkeit mehr. Vorteil ist zudem, dass eine Bürgschaft/ Garantie wesentlich weniger Auswirkungen auf die Liquidität des Teilnehmers hat, als eine zurückbehaltene Schlusszahlung, auf die ggf. lange gewartet werden muss.

Zusätzlich sollten Unternehmen, bei deren Arbeiten und Dienstleistungen (z.B. Ingenieure, etc.) kostenintensive Schäden auftreten können gesetzlich dazu verpflichtet werden, eine geeignete Berufshaftpflichtversicherung mit einer angemessenen Mindestdeckungssumme vorzuhalten.

6. Verpflichtung, Ausschreibungen allgemeiner zu halten

Hier geht es um das Verbot der übermäßigen Detaillierung, die technisch selten erforderlich ist, aber Möglichkeiten für Manipulationen eröffnet. Stattdessen sollte auf den „Stand der Technik“ abgestellt werden – dieser sichert gleichsam automatisch, dass alle aktuellen Normen bestmöglich eingehalten werden.

Box 2: Beispiel zur Manipulation von Ausschreibungen mittels übermäßiger Detaillierung

Ausgeschrieben wird nicht eine „Mittelklasselimousine mit fünf Sitzplätzen gemäß aktuellem Stand der Technik“, sondern ein „Fahrzeug mit Stufenheck, einer bestimmten Kubikzentimeter- und PS-Zahl des Motors und einer bestimmten Bodenfreiheit mit vollwertigem Ersatzrad und EURO 3“. Es bereitet nur geringen Aufwand, das Fahrzeug (und damit den Händler) zu identifizieren, das bereits bei Vorbereitung der Ausschreibungsunterlagen als Gewinner für das Verfahren vorgesehen ist. Es darf ebenfalls unterstellt werden, dass hier bereits im Zeitpunkt der Vorbereitung der Ausschreibungsunterlagen ein Kontakt zwischen dem Vertreter des Auftraggebers und dem Händler stattgefunden hat.

7. Verbesserte Transparenz während des gesamten Verfahrens

Mehr Transparenz während des gesamten Verfahrens schließt die öffentliche Eröffnung von verschlossenen abgegebenen, und während des laufenden Verfahrens nicht mehr zu ändernden, Angeboten im Beisein der Vertreter der Teilnehmer ein.

8. Zersplitterte Vergabeverfahren angleichen und in Fallgruppen zusammenfassen

Die offizielle Website „www.icetrade.by“ weist mit Stand 17.07.2015 insgesamt 2132 unterschiedliche Reglemente für die Durchführung von Beschaffungsverfahren aus eigenen Mitteln aus. Hier sollten einheitliche bzw. harmonisierte Verfahren nach Fallgruppen (z.B. Beschaffung von Verbrauchsmaterial, Beschaffung von GWG, Beschaffung von Investitionsgütern) geschaffen werden, um die Transparenz und die Zugänglichkeit zu erhöhen. In einem weiteren Schritt könnte man dann über die Schaffung einer einheitlichen Vergabeinstitution auch für diese Fälle nachdenken.

9. Einrichtung einer Verfahrensordnung für effektiven und unabhängigen Rechtsschutzes für unterlegene Konkurrenten und Schaffung entsprechender Spruchkörper

Im Verwaltungsverfahren soll die Überprüfung nicht mehr durch das Handelsministerium erfolgen, sondern durch unabhängige, permanente Vergabekammern sowie in einem zweiten Schritt durch bei einem höheren Gericht angeschlossene Vergabesenate. Die Unabhängigkeit und Weisungsungebundenheit ist sicherzustellen. Zugleich ist sicherzustellen, dass eine Beschwerde eines Teilnehmers keinesfalls zu negativen Konsequenzen für ihn in anderen Verfahren führt. Es muss sichergestellt werden, dass Rechte auch gegen Staatsorgane effektiv durchgesetzt werden können.

10. Verbot der „einfachen“ Zurückziehung von Ausschreibungen durch den Ausschreibenden und Pflicht zur Abnahme des ausgeschriebenen Gesamtvolumens sowie Verbot von Nachverhandlungen mit dem Gewinner

Hierdurch wird das Vertrauen des Teilnehmers geschützt. Bisher können etwa Ausschreibungen nachträglich annulliert werden, wenn keine Budgetmittel zugeteilt werden. Hier ist vorzusehen, dass Ausschreibungen erst erfolgen dürfen, wenn auch die Finanzierung gesichert ist. Auch eine Minderabnahme in Bezug auf das zunächst nachgefragte und angebotene Gesamtvolumen ist grundsätzlich aus Vertrauensschutzgründen zu untersagen. Zudem ist eine Schadenersatzpflicht einzuführen, wenn ein Teilnehmer im Vertrauen auf die Durchführung einer Ausschreibung Dispositionen trifft und einen Schaden erleidet. Schadenersatz ist dabei von dem Organ zu leisten, dessen Mitarbeiter die Entscheidung getroffen hat - mit Rückgriffsmöglichkeit auf den Mitarbeiter selbst im Falle vorsätzlichen Handelns. Zudem ist die bisweilen existierende Praxis von Nachverhandlungen mit dem bereits ermittelten Gewinner zum Zwecke der Senkung des Preises und der Verteilung des entstehenden Deltas zu untersagen und entsprechend zu kontrollieren.

5. Schlussbemerkung

Das Ziel dieses Beraterpapiers war es, konkrete Vorschläge für eine Verbesserung des Beschaffungsverfahrens in Belarus zu machen, die als Gesamtpaket zu verstehen sind. Diese Vorschläge bauen auf einer Analyse der gegenwärtigen Rechtslage für Beschaffungsverfahren in Belarus auf, in deren Folge eine Reihe von Schwachstellen bzw. Problemfelder identifiziert wurden. Zudem ist darauf zu achten, dass das wirtschaftliche Risiko angemessen verteilt und der Vertrauensschutz im Interesse aller Beteiligten Berücksichtigung findet.

Es muss betont werden, dass aufgrund des Umfangs solcher Verfahren selbst kleine Verbesserungen einen entsprechenden hohen finanziellen Nutzen für den Staat bzw. seine Bürger implizieren, was die Relevanz des Themas für die Entscheidungsträger unterstreicht, insbesondere in wirtschaftlich und fiskalisch schwierigen Zeiten.

List of recent Policy Papers

- Attracting foreign direct investments – Recommendations for Belarus for tapping its full potential, by Alexander Knuth and Christina Valakhanovich, Policy Paper PP/04/2015
- How to make it better - Evaluation and Monitoring of Promotional Activities, by Norbert Irsch and Robert Kirchner, Policy Paper PP/03/2015
- Towards a New Pattern of Economic Governance, by Marina Gruševaja and Maria Schappo, Policy Paper PP/02/2015
- The role of fiscal transparency in raising the efficiency of public expenditure, by Matthias Morgner, Gleb Shymanovich and Robert Kirchner, Policy Paper PP/01/2015
- Belarus' membership in the Eurasian Economic Union: An Assessment, by Irina Tochitskaya and Robert Kirchner, Policy Paper PP/05/2014
- Empirical Factors of SME Development in Belarus: Analysis and Recommendations, by Maria Shappo and Alexander Knuth, Policy Paper PP/04/2014
- Improving the Management of State-Owned Enterprises in Belarus, by Jürgen Ehrke, Gleb Shymanovich and Robert Kirchner, Policy Paper PP/03/2014
- Is the Output Gap a Useful Indicator for Monetary Policy in Belarus?, by Igor Pelipas, Robert Kirchner and Enzo Weber, Policy Paper PP/02/2014
- SME support organisation in Belarus: Blueprint for a Restart, by Robert Kirchner, Irina Tochitskaya and Alexander Knuth, Policy Paper PP/01/2014

List of recent Policy Briefings

- Monetary targeting in Belarus: A preliminary econometric assessment, by Igor Pelipas and Robert Kirchner, PB/05/2015
- Public Finance Management reform and overall economic performance in selected CEE countries: Case studies, by Matthias Morgner, PB/04/2015
- Towards a New Pattern of Economic Governance, by Marina Gruševaja and Maria Schappo, Policy Briefing PB/03/2015
- The role of fiscal transparency in raising the efficiency of public expenditure: Summary of Findings, by Matthias Morgner, Gleb Shymanovich and Robert Kirchner, Policy Briefing PB/02/2015
- Comments on the draft SME policy strategy, by Alexander Knuth and Maria Shappo, Policy Briefing PB/01/2015
- Design of a Promotional SME Loan Programme: Key Issues for Discussion, by Norbert Irsch and Robert Kirchner, Policy Briefing PB/03/2014
- SME Sector Monitoring: Conceptual Recommendations for Belarus, by Alexander Knuth, Policy Briefing PB/02/2014

Papers, briefings and other publications can be downloaded free of charge under <http://www.get-belarus.de/wordpress/de/publikationen/beraterpapiere/> or <http://eng.research.by/publications/pp/>. For more information please contact the German Economic Team on info@get-belarus.de or IPM on research@research.by