ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) (Ed.)

Article — Digitized Version

Vor einer neuen Hochkonjunktur?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) (Ed.) (1959) : Vor einer neuen Hochkonjunktur?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 39, Iss. 7, pp. 369-

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/132823

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

ZEITGESPRÄCH

Wirtschaftlichkeit im Beschaffungswesen?

Wie kann das Beschaffungswesen verbessert werden?

Obwohl die öffentliche Ausschreibung mit zahlreichen Fehlern behaftet ist, sollte an ihr aus grundsätzlichen Erwägungen der Wirtschaftspolitik — Ermöglichung einer großen regionalen Streuung der öffentlichen Aufträge und eines breiten Wettbewerbs — und aus Zweckmäßigkeitsgründen festgehalten werden, und zwar im Sinne der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL).

Die Art der Vergebung

Die VOL bestimmt nämlich in § 3, daß vor jeder Vergebung zu prüfen ist, welche Vergebungsart die zweckmäßigste ist. Dieser Grundsatz der Zweckmäßigkeitsprüfung vor jeder öffentlichen Ausschreibung wird häufig übersehen. Aus den Debatten des Bundestages und auch den Stellungnahmen der Bundesregierung, insbesondere im Zusammenhang mit den Rüstungsaufträgen, ist der falsche Eindruck entstanden, daß die öffentliche Ausschreibung das „non plus ultra" des deutschen Verdingungswesens sei. Dem ist nicht so: vielmehr muß vor jeder Vergebung geprüft werden, welche Vergebungsart die zweckmäßigste ist. Hierfür bildet allein eine Ausnahme die Vergebung von Leistungen im Bereich des Verteidigungsministeriums; dort bildet die öffentliche Ausschreibung die Regel. Beschränkte Ausschreibung und freihändige Vergebung finden hier nur in Abstimmung mit dem Beauftragten des Bundesministers für Wirtschaft am Sitz des Amtes für Wehrtechnik und Beschaffung statt.

Außer dieser Regel, die im Rüstungssektor den Primat der öffentlichen Ausschreibung zu normieren scheint, hat zu der Auffassung, daß die öffentliche Ausschreibung alleinseligmachend sei, auch eine gewisse Unsicherheit der zuständigen Beamten beigetragen. Hier sind die sogenannten Koblenzer Vorfälle, die — relativ gesehen — verhältnismäßig wenige Korruptionsfälle zutage brachten, zu erwähnen, die zur Folge hatten, daß im gesamten Verdingungswesen eine Unsicherheit der mit der Beschaffung Beauftragten eintrat. Es liegt im Interesse aller Beteiligten, daß, nachdem diese Vorfälle bereinigt sind, die Stellung der Bediensteten des Verdingungsverfahrens vor allem auch im Interesse der Wirtschaft gestärkt wird, so daß diese in Unabhängigkeit und fern eigener ständiger Bedenken sich wieder der Bestimmung erinnern, daß sie über die Zweckmäßigkeit der Vergabe zu entscheiden haben. Auch im Verteidigungsbereich bildet die öffentliche Ausschreibung nur die Regel. Auch hier gilt es abzuwägen, welche Vergabeart im konkreten Falle zu wählen ist.

Das billigste oder wirtschaftlichste Angebot?

Ein weiteres Hemmnis für die zweckmäßige Vergabe ist die Auffassung einiger Beschaffungsverantwortlicher, daß, um allen späteren Beschwerden aus dem Wege zu gehen, man am besten das billigste Angebot auswählen sollte. Hierauf ist mit der Bestimmung der VOL § 24, Abs. 3 und auch mit Bezug auf Preisunterbietungen zu erwidern, daß der Zuschlag auf das Angebot zu erteilen ist, das unter Berücksichtigung aller Umstände als das wirtschaftlichste erscheint. Ausdrücklich wird hierzu ferner gesagt, daß die niedrigste Geldforderung allein bei der Entscheidung über den Zuschlag nicht den Ausschlag geben darf. Angebote, deren Preise im offenbaren Mißverhältnis zu den Leistungen stehen, sind auszuschließen.

Bevorzugte Bewerber

Die Sonderbestimmungen für die Berücksichtigung bevorzugter Bewerber, z. B. Bewohner notleidender Gebiete, Kriegssachgeschädigte und politisch Verfolgte, erschweren weiter die Arbeit im öffentlichen Auftragswesen. So begrüßenswert die Bevorzugung dieser Gruppen aus Gründen der Gerechtigkeit ist, so erschwert wird die vernünftige Berücksichtigung dadurch, daß der Kreis zu weit gezogen ist. Zwei Möglichkeiten bieten sich an: Beschränkung der in Frage kommenden Bevölkerungsgruppen durch Schaffung weiterer Voraussetzungen oder aber Wegfall dieser Bestimmungen nach einer gewissen Zeitdauer.

Das Verfahren der öffentlichen Ausschreibung

Bei der öffentlichen Ausschreibung selbst sind unschwer weitere Gesichtspunkte für eine Verbesserung erkennbar, und zwar vor, bei und nach der Ausschreibung.

Vor der Ausschreibung

Bei einer Betrachtung der Formalien der Ausschreibungen muß leider nicht selten eine gewisse Wirtschaftsfremdheit ausschreibender Dienststellen festgestellt werden. Hier wird ohne jeden Grund beispielsweise von den handelsgebräuchlichen Mengen, Abmessungen und Typen abgegangen. Jeder Wirtschaftler weiß, daß diese Abweichung sich finanziell nachteilig auswirken muß, weil in jahrzehnte-

Alle in der Abteilung „Zeitgespräch" veröffentlichten Beiträge sind freie Meinungsäußerungen von Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Politik und von in- und ausländischen Mitarbeitern. Sie enthalten keine Stellungnahme der Redaktion und sind keine offiziösen Äußerungen der herausgebenden Institutionen.

langer Praxis eine gewisse Abstellung auf bestimmte Größen, Gewichte und Mengen erfolgt ist. Bei der Formulierung der Ausschreibungen sind weitere Unzulänglichkeiten festzustellen, die leicht behoben werden können. Von vornherein muß in jedem Fall in der Ausschreibung gesagt werden, welches Material gefordert wird. (Wenn Schreibtische: dann aus Holz oder welchem anderen Material; wenn Hemden: dann aus Nylon oder Leinen usw.) Das würde auch den ausschreibenden Stellen selbst von Nutzen sein, weil eine erhebliche Anzahl von Firmen, die nur auf bestimmte Materialien eingestellt sind, von vornherein auf eine Teilnahme verzichten würden.

Bei der Zuschlagserteilung

So alt die VOL ist (zwanziger Jahre dieses Jahrhunderts), so alt ist die Diskussion über die Zulassung der Bieter bei den Angebotsöffnungen. Bisher hat die Verwaltungspraxis unter Bezugnahme auf die Bestimmungen des § 22, Abs. 4 der VOL die Teilnahme von Bietern bei der Angebotsöffnung strikt abgelehnt. Demgegenüber sieht die Verdingungsordnung für Bauleistungen ausdrücklich die Zulassung der Bieter und die Bekanntgabe der Zuschlagpreise in § 22 der Verdingungsordnung für Bauleistungen vor. Schon unter dem Gesichtspunkt, daß von vornherein absolute Klarheit über die unbedingte Zuverlässigkeit der ausschreibenden Stellen und ihrer Vergebungsmethoden geschaffen werden muß, würde es sich empfehlen, Vertreter bewerbender Firmen bei der Angebotsöffnung zuzulassen. Damit würde gleichzeitig auch eine Vereinfachung der Ausschreibung selbst erfolgen: Firmen, die bei der Bekanntgabe der Preise erkennen müssen, daß sie nicht wettbewerbsfähig sind, würden bei weiteren Fällen von einer Beteiligung an der Ausschreibung absehen. Sollte sich jedoch in Anbetracht der Unzahl bewerbender Firmen eine Zulassung beim Zuschlagsverfahren als unmöglich erweisen, so sollte wenigstens nach Durchführung des Zuschlages eine Bekanntmachung der Preise erfolgen, damit die Bewerber „nach dem Besuch des Rathauses" klüger werden.

Nach der Ausschreibung

Für eine Verbesserung der Ausschreibungsdurchführung wäre es weiter empfehlenswert, daß die auftragsvergebenden Stellen über die Art der Auftragserledigung genau und ständig unterrichtet werden. Der Streit um die sogenannte Lieferantenkartei hat deutlich gemacht: es ist nicht zu vermeiden, daß die ausschreibenden Stellen über die Firmen Klarheit erhalten möchten, die ihren Anforderungen entsprechen und bei denen die wenigsten Beschwerden zu erwarten sind. Ein derartiges „Festhalten" guter Leistungen allein genügt nicht. Der Ausbau des sogenannten Güteprüfungsdienstes erscheint unerläßlich, der wiederum nur dann einen Sinn hat, wenn die ausschreibenden Stellen über das Ergebnis der Güteprüfung ständig und eingehend unterrichtet werden. (H. M.)

Mehr Verantwortungsgefühl!

Vielleicht wäre es kaum notwendig, zur Einführung darauf hinzuweisen, daß öffentliche Aufträge mit besonderer Sorgfalt zu vergeben sind, weil mit ihnen stets Steuergelder ausgegeben werden, die so sparsam wie nur möglich bewirtschaftet werden müssen. So selbstverständlich das auch sein mag, man sollte trotzdem auf diese Forderung immer wieder hinweisen, weil das nicht oft genug geschehen kann. Seit langem ist es daher auch üblich, öffentliche Aufträge im Normalfall nicht anders als durch sogenannte Ausschreibung zu vergeben, und zwar in der Bundesrepublik nach Maßstäben, wie sie in der Verdingungsordnung für Leistungen aus dem Jahre 1936 sowie in der Verdingungsordnung für Bauleistungen aus dem Jahre 1952 festgelegt sind.

Die Zweckmäßigkeit der Konzeption

Beide Ordnungen gehen von dem Grundsatz aus, daß öffentliche Aufträge nur an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Bewerber zu angemessenen Preisen vergeben werden dürfen, wobei der Wettbewerb zwar die Regel sein soll, aber ungesunde Begleiterscheinungen bekämpft werden müssen. Nach diesem Grundsatz wird die freihändige Vergabe keineswegs ausgeschlossen, sie soll aber die Ausnahme bleiben und nur dann angewandt werden, wenn beispielsweise Patentschutz, besondere Erfahrungen bei einer bestimmten Firma und ähnliche Tatbestände gegeben sind. In allen anderen Fällen ist allein das Ausschreibungsverfahren zulässig, das entweder als öffentliche Ausschreibung oder auch als beschränkte Ausschreibung durchgeführt werden kann. Die öffentliche Ausschreibung wendet sich an eine unbeschränkte Zahl von Unternehmern. Sie soll angewandt werden, solange nicht die Eigenart der Leistungen oder andere Umstände eine Abweichung durch eine Ausschreibung rechtfertigen, die sich auf eine ausreichende Zahl besonders zuverlässiger, leistungsfähiger und fachkundiger Bewerber beschränkt.

Wir dürfen ohne Bedenken sagen, daß es auch nach allgemeiner Auffassung für die Vergebung öffentlicher Aufträge kaum einen besseren Weg gibt als die Ausschreibung, so daß gegen die Zweckmäßigkeit dieser Methode an sich kaum etwas eingewandt werden kann. Auch über die Anwendung der Form, ob öffentliche oder beschränkte Ausschreibung von Fall zu Fall, hört man kaum Kritik. Wenn trotzdem sowohl bei den Behörden als auch bei den interessierten Firmen soviel über die Ausschreibung geklagt wird, dann liegt das kaum an ihrer Grundkonzeption, sondern an dem großen Unbehagen bei der Prüfung und Auswahl der Angebote durch die Behörden.

Leistungsfähigkeit und Preisgestaltung

Das könnte ihnen kaum Schwierigkeiten bereiten, wenn es genügen würde, den Zuschlag nach dem jeweils niedrigsten Preisangebot zu erteilen. Aber gerade das ist unmöglich, weil die Prämisse, daß in dem niedrigsten Preis sich stets auch die größte Leistungsfähigkeit eines Betriebs ausdrückt, so, wie es der Bauernregel für den freien Wettbewerb entspricht, allzu brü-

chig ist: jedenfalls ist sie so brüchig, daß hier zum mindesten mannigfache Ausnahmen die Regel bestätigen. Wie oft muß bei der Nachprüfung der Angebote festgestellt werden, daß nicht der leistungsfähigste und auch schon erprobte Betrieb alle anderen Firmen unterboten hat, sondern das Unternehmen, dem man nicht so ganz zuversichtlich den Auftrag anvertrauen möchte.

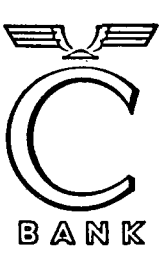
Hinzu kommt die Neigung zum Schleudern unter Selbstkosten, allein um ins Geschäft zu kommen, die vor allem bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen so oft beobachtet werden muß. Sie muß bekämpft werden, nicht allein, weil die beiden Ordnungen wollen, daß ungesunden Begleitumständen entgegenzutreten ist, sondern schon aus der Verantwortung eines jeden heraus, der bei den Behörden mit der Vergabe von öffentlichen Aufträgen betraut ist. Denn nichts ist mehr geeignet, den Markt im Bereich dieser Aufträge zu ruinieren, als derartige Unterbietungen. Sie führen auch leicht dazu, daß die anderen Firmen, die nicht schleudern wollen, sich zusammenschließen, um sich untereinander zu verständigen, damit sie dann, wenn dem Schleuderer erst die Luft ausgegangen ist, die Aufträge durch vorherige Abstimmung unter sich verteilen, was man ihnen dann kaum noch mit dem nötigen Nachdruck wird beanstanden können.

Angst vor der Nachprüfung

Daher bestimmen auch die beiden Ordnungen ausdrücklich, daß „niedrigste Geldforderung" allein bei der Entscheidung über den Zuschlag nicht den Ausschlag geben darf. Und es wird an dieser Stelle auch ausdrücklich vermerkt, daß Angebote, deren Preise in offenbarem Mißverhältnis zu den Leistungen stehen, auszuschließen sind, was sich nicht nur auf wirklich zu hohe, sondern weit mehr auch auf Schleuderpreise beziehen muß. Damit wird also für den Zuschlag große Freiheit gewährt, die aber nach meiner Auffassung durch die Auftraggeber nicht immer genügend genutzt wird: offenbar aus zu großer Angst vor der Verantwortung oder, um es noch genauer zu interpretieren, aus Angst vor der Nachprüfung von Stellen in und um sogenannte Rechnungshöfe. Und doch wird man hier mit allem Nachdruck eine größere Verantwortung fordern müssen, und vor allem sollten auch die Nachprüfstellen ein großes Verantwortungsgefühl dafür haben, daß der Zuschlag nicht nur schematisch nach dem niedrigsten Preis, sondern sinnvoll nach der Grundeinstellung in beiden Ordnungen erteilt wird. Daher wird auch gefordert werden müssen, daß der Zuschlag jedesmal noch mehr als bisher durch Aktenvermerk eingehend begründet wird, und zwar nicht nur dann, wenn das niedrigste Preisangebot unbeachtet bleiben mußte, sondern auch dann, wenn der Auftrag tatsächlich zu niedrigstem Preis vergeben wurde.

Und ich möchte in diesem Zusammenhang noch anregen, daß die Bearbeiter bei den Behörden etwas mehr von dem Recht Gebrauch machen, die Preise nach den eingeforderten Selbstkosten nachzuprüfen. Damit meine ich nicht, daß wir zum System der Selbstkostenerstattung, wie es vor und im letzten Kriege üblich war, zurückkehren sollten. Es muß vor allem über die behördlichen Aufträge die dauernde Tendenz zur Kostensenkung durch Rationalisierung und ähnliche Maßnahmen angestrebt werden.

Die Selbstkostenrechnung gibt aber doch die vielleicht wertvollsten Anhalte für die derzeitige Angemessenheit der Preise, und sie vor allem läßt auch durch Betriebsvergleich erkennen, wie mit der Erteilung öffentlicher Aufträge die Entwicklung zu einer sinnvollen Kostensenkung unterstützt werden kann. Man wende gegen diesen Vorschlag aber nicht ein, eine solche weitgehende Nachprüfung könne dem einzelnen Bearbeiter kaum zugemutet werden. Man wird fordern müssen, daß die Arbeiten zur Vergabe von öffentlichen Aufträgen künftig stets nur Kräften zugewiesen werden, die aus der Betriebswirtschaftslehre zum mindesten über die Grundzüge der Selbstkostenrechnung unterrichtet sind, was nicht zu schwer erreicht werden kann. Man wird staunen, was mit solchen Kenntnissen für eine wirtschaftlich vertretbare Beurteilung der Angebote schon zu machen ist. Und mit einer eigenen Meinung aus den Grundzügen der Selbstkostenrechnung wird man auch besser Berufsvertretungen und vielleicht auch Sachverständige einschalten können, was nach den beiden Ordnungen nicht nur zulässig, sondern bei Zweifeln sogar bindend vorgeschrieben ist. (Hs.)



COMMERZBANK
AKTIENGESELLSCHAFT

DÜSSELDORF • FRANKFURT (MAIN) • HAMBURG

In Berlin BERLINER COMMERZBANK Aktiengesellschaft

235 Geschäftsstellen in der Bundesrepublik und in West-Berlin

Die Vorteile der beschränkten Ausschreibung

Ausschreibungen der öffentlichen Hand für die Bedarfsdeckung der öffentlichen Wirtschaft gibt es nicht nur in Deutschland — sie gibt es überall, wo staatliche Ordnung herrscht. Sie sind auch notwendig, wenn Sinn und Zweck einer sorgsamen und verantwortungsbewußten Ausgabe der Steuergelder gesichert werden sollen. Interessenverbände und nicht zuletzt auch der Steuern und Abgaben zahlende Bürger wollen wissen, daß alles mit „rechten Dingen" zugeht. Es gäbe einen Sturm der Entrüstung und des Mißtrauens, würde ein staatlicher Auftrag — häufig ein stattlicher Auftrag — nach Gutdünken eines einzelnen Beamten vergeben. Also sind Ausschreibungen notwendig.

Zweifel an der Wirtschaftlichkeit

Das, was der Bürger, der Verbraucher also, vor dem Einkaufen seines Bedarfs sich „durch den Kopf gehen" läßt und wie er Ware mit Ware und Preis mit Preis vergleicht, wie er Qualität und Verarbeitung prüft, ersetzt der staatliche Apparat durch Ausschreibungen, die dem freien Wettbewerb Genüge tun. So geschieht es selbstverständlich auch in Koblenz und in Duisdorf/Bonn, wenn für die Bundeswehr oder den Bundesgrenzschutz oder auch für das Technische Hilfswerk eingekauft werden soll. Dabei erhebt sich allerdings die Frage, ob die Wirtschaftlichkeit, allumfassend gesehen, durch das bindend vorgeschriebene Ausschreibungsverfahren, wie es gegenwärtig gehandhabt wird, wirklich und richtig gewahrt wird. Wenn Wirtschaftlichkeit in diesem Falle gleichgesetzt wird mit der höchsterreichbaren Billigkeit der diversen Artikel oder Warengattungen, so scheint mir hier ein Mangel oder eine Unterlassung sichtbar zu werden.

Wenn es sich um die Beschaffung von qualitativ höchstwertigen Flugzeugen, Panzern, Waffen und Spezialgeräten handelt, wird allerdings nicht ausschließlich auf den Preis gesehen. Die Herstellerfirma und ihre Reputation sind nicht zuletzt auch Garanten für verbürgt höchstwertige Qualität und Dauerhaftigkeit. Hier und dort werden gegebenenfalls noch besondere Bedingungen gestellt und auch erfüllt, wenn sie auch mit einem Preiszuschlag verbunden sind. Beste Fachkräfte werden herangezogen, bevor man sich nach vielen Vergleichsprüfungen entschließt, das Gewünschte in bestimmter Ausführung zu kaufen.

Sind es andere Artikel, die beschafft werden müssen — z. B. Textilien —, so wird ganz anders verfahren. Man läßt — aufgefordert durch die Ausschreibungen — eine Vielzahl von Fabrikanten den oder die gewünschten Artikel anbieten und überläßt es ihnen, den Preis herauszukalkulieren, der ihnen einen Zuschlag, bei gleichzeitigem Ausmanövrieren der Konkurrenten, auf den Schreibtisch flattern lassen müßte. Das mag in den ersten ein bis zwei Jahren des Aufbaus, während welcher erst eigene Erfahrungen gesammelt werden mußten, gut und richtig sein. Wenn aber „der Laden läuft" und das eigene Fachpersonal gelernt hat, „die Spreu vom Weizen" zu trennen, dann sollte man das Verfahren des Aufbaus in ein neues System ändern. Man kann nicht einfach stur und gehorsam weitermachen, was in der Vergangenheit als vermeintlich richtig gedacht und bindend als Dienstanweisung erlassen wurde, durch Erfahrung aber sich als lückenhaft, wenn nicht gar unwirtschaftlich erwiesen hat.

Die unzuverlässigen Unterbieter

Es gibt in jeder Sparte der Bekleidungsindustrie einige Fabrikanten, die auf Grund ihrer Kapazität und Herstellungserfahrung einen mehr als ausgezeichneten Ruf genießen und bei jeder Lieferung aufs neue beweisen, wie unbedingt zuverlässig, qualitativ erstklassig und einwandfrei sowie termingerecht sie arbeiten. Es gibt andere, die „auch" diesen und jenen Artikel herstellen können und es dann und wann fertigbringen, mit ihrer Kalkulation einen Auftrag zu ergattern. Dies sind fast stets kleinere Fabrikanten, die mit Hilfe von Heimarbeit und geringen eigenen „fixen Kosten" arbeiten. Sind diese Fabrikanten aber in der Lage, so „lupenrein" zu arbeiten, wie das Amt für Wehrtechnik und Beschaffung in Koblenz es zur Bedingung macht?

Wie oft eine Lieferung von dieser Seite verworfen wird, steht in keiner Zeitung, und man hört darüber auch nichts von den Verbänden. Schön! Das geht ja auch keinen etwas an. Aber die „Kleinen" können durch Verwurf einer Lieferung, die mit wirklich alleräußerster Kalkulation und geringstmöglichem Nutzen in Auftrag genommen wurde, auch ruiniert werden. Man nagelt sie mit ihren eigenen Preisen fest. Und wie steht es mit der Qualität, Farbtönung, mit den Maßen? Sind sie wirklich uneingeschränkt gut und richtig? Und wenn ja, werden diese Fabrikanten auch garantieren können, daß die nächste ihnen zugeschlagene Order genau so hieb- und stichfest ausgeführt wird? Die Erfahrung lehrt, daß dies nicht der Fall ist. Ist beispielsweise die Bundeswehr gerade dazu gut genug, um den „Kleinen" auf die Beine zu helfen? Und nur deshalb, weil der langjährig erfahrene und als zuverlässig längst erkannte „Größere" oder „Große" um ein paar Pfennige teurer anbietet?

Der Sachbearbeiter im Beschaffungsamt darf nicht — wie sein Kollege in irgendeinem Handelshaus der „freien Wirtschaft" — dem „Größeren" sagen, daß ein „Unerfahrener", ein Konkurrent, um so und so viel billiger anbietet, und darf nicht fragen: „Können Sie den Preis nicht auch machen? Auf Sie können wir uns doch verlassen, und wir möchten daher gern von Ihnen kaufen!" Nein, um des Himmels Willen, nein! Das darf er nicht, obwohl er insgeheim weiß, daß dadurch das Beste für den Staat getan würde.

Beschränkte Ausschreibung als Regel?

Man weiß das auch in Koblenz und in Duisdorf. Denn wenn einmal ein Mehrbedarf sich auftut und eine Nachbeschaffung nötig wird, ergeht eine sogenannte beschränkte Ausschreibung, zu der man auch die Auftragsberatungsstellen mit zu Rate zieht. Dann

VEREINSBANK IN HAMBURG
ÄLTESTE HAMBURGER GIROBANK
ZENTRALE: HAMBURG 11, ALTER WALL 20–30, TELEFON 361 061
26 FILIALEN UND ZWEIGSTELLEN IN GROSS-HAMBURG, CUXHAVEN UND KIEL

allerdings landet man bei den wirklich erfahrenen und größeren Fabrikanten, denen man eine relativ kurzfristige Lieferung zutrauen darf. Dann sind es nur ein paar bestreputierte und leistungsfähige Fabrikanten, die in Konkurrenz treten. Und in Koblenz weiß man, daß in jedem Falle erstklassig geliefert wird. Warum eigentlich macht man so etwas nicht zur Regel? Beste Ausführung in der Herstellung wird garantiert, terminmäßig gibt es keine Beanstandungen, und — last not least — die Artikel werden stets gleichbleibend an den Auftraggeber abgeliefert. Hinsichtlich der Preise läßt sich mit den Fachverbänden und Auftragsberatungsstellen leicht beste Zusammenarbeit herstellen. Dies scheint um so mehr geboten, als es Werke gibt, die sich ganz auf den Bedarf der Bundeswehr und auch des Bundesgrenzschutzes einstellen können, weil sie personell und maschinell bestens ausgerüstet sind und bestes Fachpersonal für den Einkauf des Materials und für die Kontrolle der Produktion zur Verfügung haben.

Man verleitet dadurch auch nicht kleinere Produzenten dazu, sich an Ausschreibungen — d. h. an einem manchmal tollen Konkurrenzkampf — zu beteiligen, der derartige Preisdrückereien in sich birgt, daß man sich die Frage vorlegen muß: „Wie lange kann der Fabrikant das mitmachen?" Man wird mir nicht entgegenhalten können, so etwas komme nicht vor. Es kommt vor. Außerdem hat diese Methode noch im Gefolge, daß mancher erstklassige Fabrikant sich verärgert zurückzieht.

Die Offertenschwemme

Wenn man sich vorstellt, daß im Gefolge von Ausschreibungen vor einiger Zeit insgesamt 800 Offerten in Koblenz eingingen, kann man sich unschwer ein Bild machen von der mühseligen und über Gebühr langandauernden Auswertung seitens der Sachbearbeiter. So etwas würde man sich in Industrie und Handel nicht erlauben. Zeitvergeudung bedeutet Geldvergeudung, ganz besonders im Arbeitsbereich staatlicher Dienststellen.

Dazu gehört auch — und nicht zuletzt — die saisongerechte Auftragsvergabe. Ein großer Teil der ausgezeichneten Sachbearbeiter und der Referenten weiß das durchaus. Wer aber „höheren Orts" weiß das eigentlich nicht? Man kann sich doch nicht einfach über die zivilen, saisonmäßig unterschiedlichen Verpflichtungen der Fabrikanten hinwegsetzen dadurch, daß man — so wie es gerade kommt und höheren Orts recht ist — ohne Beachtung dieser berechtigten zivilen Bedürfnisse die Ausschreibungen stur mit fixierten Liefertermin erläßt. Ein bewährter und als besonders leistungsfähig und zuverlässig bekannter Fabrikant läßt sich so etwas nicht gefallen. Er macht nicht mehr mit. Die Beschaffungsstelle aber verliert die Gewißheit, gleichbleibend gut in Qualität, gleichbleibend in Farbtönung und Maßen ausgerüstet zu werden.

Schlußfolgerung

Das Facit? Der Staat oder die Bundeswehr ist nicht dazu da, als Unterstützungsinstitut für kleine Fabrikanten zu dienen, die häufig noch Lohnaufträge vergeben und durchaus nicht die Gewähr für Herstellung und Lieferung von wirklich erstklassigen Ausrüstungen bieten. Mit Recht werden durch Kriegs- und Nachkriegsereignisse geschädigte und Flüchtlingsbetriebe, die sich z. T. erst wieder hocharbeiten müssen, in der Vergabe bevorzugt. Darüber hinaus aber sollte man für die Großaufträge mit laufendem Nachbedarf nur solche Fabrikanten bei der Auftragsvergabe berücksichtigen, die ihrer Kapazität und Zuverlässigkeit nach die Gewähr für erstklassige Qualitätsarbeit bieten. Fachverbände und Auftragsberatungsstellen werden ihre Mithilfe nicht versagen. (ALF)

Juristischer Perfektionismus und menschliche Unzulänglichkeit

Man sagt den Deutschen im allgemeinen die Neigung nach, bei ihren Einkäufen ohne viel Nachprüfungen den höheren Preis zu bevorzugen, weil sie darin die bessere Qualität vermuten. Angestellte Tests haben diese Vermutung weitgehend bestätigt. Es mutet nun etwas absurd an, wenn man andererseits feststellt, daß die sehr umfangreiche Beschaffung des öffentlichen Bedarfs gerade nach dem Prinzip des niedrigsten Angebotes ausgerichtet ist. Das ist effektiv so, wenn dieses Prinzip auch in keiner Weise zur Richtlinie erhoben worden ist. Wir müssen die Ursachen dafür weniger in der gesetzlichen Grundlage des Beschaffungswesens als in der menschlichen Unzulänglichkeit suchen.

Die menschliche Unzulänglichkeit

Der Apparat der öffentlichen Verwaltung ist ungeheuer groß. Es wäre sicher falsch, aus einigen negativen persönlichen Erfahrungen die Qualität des ganzen Apparates zu verurteilen. Es gibt eine große Anzahl von verantwortungsbewußten und verantwortungsfreudigen Beamten. In Paranthese muß man allerdings dazu bemerken, daß diesen das Leben durch die Kontrollinstanzen, die der Staat in seinem Apparat nun einmal nötig hat, nicht gerade leicht gemacht wird. Sie

werden aber immer wieder dank ihrer Intelligenz und Sachkenntnis den zermürbenden Kampf gegen Beanstandungen — und sogar Verdächtigungen — aufnehmen. Daneben gibt es aber — wie es bei der Größe des Apparates nicht anders sein kann — noch eine große Anzahl von Durchschnittsbeamten, die durchaus verantwortungsbewußt handeln, ohne gerade verantwortungsfreudig zu sein. Und schließlich gibt es eine nicht minder große Anzahl von Beamten, die sich vor jeder Verantwortung scheuen, um ihre wohlerworbenen Rechte nicht in Frage zu stellen. Das wissen wir alle, und wir brauchen darüber nicht zu lamentieren. „Beschaffung" gibt es nun aber auf jeder Stufe der Hierarchie und in jedem Amt der öffentlichen Verwaltung. Die für die Beschaffung ausgearbeiteten Richtlinien müssen für alle Stellen, die „Beschaffung" üben, brauchbar sein, sie müssen auch die menschliche Unzulänglichkeit in Rechnung stellen.

Zu den allgemeinen menschlichen Unzulänglichkeiten treten auf dem Gebiet der Auftragsvergebung noch die besonderen moralischen Unzulänglichkeiten, die dazu verführen, die Vergabe von persönlichen Bindungen und von materiellen Nebengewinnen abhängig zu machen. Auch auf diese Unzulänglichkeiten müssen die Richtlinien für Beschaffung Rücksicht nehmen, und manche zu detaillierte Bestimmungen und manches zu komplizierte Verfahren haben gerade darin die Ursache. Trotz Berücksichtigung all dieser Unzulänglichkeiten lassen die Verdingungsordnungen einen weiten Spielraum für verantwortungsbewußten Entscheid. Es fragt sich nur, wie dieser Spielraum zum Tragen gebracht werden kann, um das Beschaffungswesen wirklich wirtschaftlich zu gestalten.

Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit

Die Verdingungsordnungen für Leistungen erklären grundsätzlich das Merkmal der Wirtschaftlichkeit als ausschlaggebend für die Auftragsvergebung. Aber mit diesem Prinzip der Wirtschaftlichkeit ist der für die Vergebung zuständige Beamte meist überfordert. Selbst ein Wirtschaftspraktiker, etwa ein Industriekaufmann oder Großeinkäufer, wird in der Frage der Wirtschaftlichkeit sehr individuell entscheiden müssen, weil es dabei sehr unterschiedliche, nur relativ bewertbare Elemente zu beurteilen gibt. Es kann durchaus der Fall sein, daß das teuerste Angebot, das nicht einmal allen qualitativen Anforderungen gerecht wird, das wirtschaftlichste ist, wenn es auf den Faktor Zeit ankommt. Aber wie sollte der durchschnittliche Beamte, der auf dem betreffenden technischen Gebiet nicht einmal Fachkenntnis hat, in einem solchen Fall die „größte Wirtschaftlichkeit" erkennen, und was noch schwieriger ist, wie soll er seine Erkenntnis vor der Kontrollinstanz vertreten?

Für den an seinen zeitlich befristeten Etat gebundenen Beamten liegt es natürlich nahe, daß niedrigste Gebot als das wirtschaftlichste anzusehen, weil er dann in die Lage versetzt wird, mit den begrenzten Mitteln innerhalb einer gegebenen Zeit das Maximum an Beschaffungsvorhaben zu erfüllen. In vielen Fällen dürfte er auch nicht in der Lage sein, die vielfältigen Qualitätsnuancen beurteilen zu können, die den verschiedenen Angeboten zugrunde liegen. Das kann übrigens der private Käufer heute auch nicht mehr. Dazu kommt, daß der Beamte in jedem Falle, wenn er von dem niedrigsten Angebot abweicht, diese Abweichung vor der kontrollierenden Instanz zu vertreten hat.

Kontrollinstanzen

Auch die Kontrollinstanzen gehören dem großen staatlichen Verwaltungsapparat an und sind mit Personal verschiedener Qualifizierungen besetzt. Die für die Außenprüfungen zuständigen Beamten stehen meist am Anfang ihrer Karriere und sind von einem gewissen Ehrgeiz besessen. Sie wollen Monierungen finden, um ihre Brauchbarkeit zu beweisen. Es sei dahingestellt, ob die Mentalität des Prüfers nicht ohnehin allzu sehr zu Mißtrauen neigt, daß Unregelmäßigkeiten als Regel voraussetzt. Der Prüfer wird immer eine Abweichung vom niedrigsten Gebot bei Beschaffungen monieren, weil er annimmt, daß alle Gebote von den gleichen Qualitätsvorschriften ausgehen. Außerdem wird einem Prüfer, der die Gesamtheit von Rechnungsvorgängen zu überprüfen hat, die spezielle Sachkenntnis bei technischen Vorgängen fehlen.

Wer den Tenor dieser Prüfungsberichte kennt, wird mit mir darin übereinstimmen, daß sie nicht gerade geeignet sind, die Verantwortungsfreudigkeit der Beamten zu heben. Oft werden lächerliche Lappalien in den Berichten — ohne Rücksicht auf das Aufwandsverhältnis — moniert, und der verantwortungsfreudige Beamte hat oft große Schwierigkeiten, sich vor Regreßklagen zu schützen. Um disziplinare Auseinandersetzungen zu vermeiden, beschreiten die verantwortungsbewußten Beamten dann häufig „kleine Umwege", um den formalen Schein zu wahren und trotzdem ihre bessere Erkenntnis durchzusetzen. Es hat sich ein ganzes Arsenal solcher „kleiner Umwege" entwickelt — z. B. bei der Auswahl der Aufforderungen für beschränkte Ausschreibung oder durch kleine Tips, die man über die erwartete Kostenhöhe gibt. Aber das ist schließlich nicht der Sinn der Sache.

Mögliche Reformen

Wenn wir das Ausschreibungsprinzip in seiner Gesamtkonzeption anerkennen, so läßt sich doch zweifellos vieles vereinfachen. Wenn die Ausschreibungen klar und sachverständig ausgearbeitet sind, könnte auf eine große Anzahl von Sicherungsklauseln verzichtet werden. Man sollte nicht außer acht lassen, daß die juristisch perfektionierte Gestaltung öffentlicher Verträge, die an Haarspalterei grenzt und manchmal fast gegen die guten Sitten verstößt, eine Reihe wirklich leistungsfähiger Unternehmen, die nicht auf öffentliche Aufträge angewiesen sind, davon abhält, sich überhaupt an Ausschreibungen zu beteiligen.

Man könnte auch den Apparat der Beschaffungsämter verkleinern, wenn man der „beschränkten Ausschreibung" einen größeren Aktionsbereich gäbe. Die früheren kameralistischen Verwaltungen hatten auch ihre „Hoflieferanten", auf deren Zuverlässigkeit sie sich ver-

lassen konnten. Man könnte sehr wohl eine Kartei von Unternehmungen aufstellen, die im Rahmen der „beschränkten Ausschreibung" im Turnus heranzuziehen sind. Bei der Aufnahme in eine solche Kartei könnte auch der soziale Status des Betriebes zu einem wesentlichen Merkmal gemacht werden. Sollte nicht gerade der Staat das Recht haben, Unternehmen zu bevorzugen, die einen vorbildlichen sozialen Status aufweisen? Allerdings müßten gelegentliche öffentliche Ausschreibungen dazu dienen, die Lieferantenkartei zu ergänzen und zu überprüfen. Auch die Anwendung der freihändigen Vergabe sollte erweitert werden, zumindest auf jenem Gebiete, wo es sich um ganz bestimmte Vorstellungen über Gestaltung und Qualität der Durchführung handelt.

Aber alle Verbesserungen im Rahmen des Beschaffungswesens sind in erster Linie eine personelle Angelegenheit. Man sollte bewußt die Verantwortungsfreudigkeit des Beamten fördern. Eine ausführliche Begründung der Vergabe ist auf jeden Fall zu fordern. Die kontrollierenden Instanzen sollten aber davon Abstand nehmen, Abweichungen vom Niedrigstgebot in ihren Berichten zu monieren, wenn stichhaltige Begründungen vorliegen. Monierungen sollten erst dann aktenkundig gemacht werden, wenn die Beanstandungen des Prüfers von einem Sachverständigengremium geprüft und mit dem betroffenen Beamten besprochen worden sind. Weniger Perfektionismus wäre im Beschaffungswesen wirtschaftlicher. (h)

Vor einer neuen Hochkonjunktur?

Nachdem noch vor wenigen Monaten der Konjunkturpessimismus zum guten Ton gehörte und zum Modethema geworden war, stellen sich nun nach einer sehr kurzen Atempause Symptome ein, die auf einen dauerhaften Aufschwung schließen lassen. Das mag verblüffend erscheinen, zumal für die Einleitung dieses neuen Aufschwungs eigentlich keine besonderen Anreize verantwortlich gemacht werden können: weder die innenpolitische Entwicklung der letzten Monate noch eine außenpolitische Entspannung können dafür ins Treffen geführt werden. Gewiß mag die außenwirtschaftliche Entwicklung trotz der noch herrschenden Rohstoffbaisse die Auftriebskräfte gestärkt haben, in erster Linie dürfte aber der neue konjunkturelle Aufschwung durch innerwirtschaftliche Faktoren bedingt sein.

Vielleicht ist die Entwicklung nicht so verblüffend, wie es zunächst scheinen mag. Als sich vor einem Jahr in fast allen Wirtschaftssektoren eine Verminderung der Wachstumsraten abzuzeichnen begann, lag kein Grund für eine krisenhafte Entwicklung vor. Es war ja schließlich auch abwegig, aus diesen Wachstumsverzögerungen, die sich organisch aus der konjunkturellen Überhitzung ergeben mußten, depressive Symptome für einen Konkjunkturpessimismus herauslesen zu wollen. Es ist unmöglich, der Wirtschaft einen so intensiven Aufschwung kontinuierlich für alle Wirtschaftszweige zuzumuten. Allein der Wandel des Bedarfs zwingt auch innerhalb eines allgemeinen Aufschwungs zu Anpassungen und punktuellen Rückbildungen.

Was die Arbeitskraftreserven betrifft, so kommt der Aufschwung zu keiner günstigen Zeit. Schon im ersten Anlauf sind alle noch vorhandenen Arbeitskraftreserven erschöpft. Es ist aber nicht anzunehmen, daß der Aufschwung durch den Arbeitskraftmangel vorzeitig abgebremst wird. Abgesehen davon, daß eine Zuwanderung von Arbeitskräften durchaus im Bereich des Möglichen liegt, können auch durch eine fortschreitende Rationalisierung erhebliche Arbeitskräfte eingespart werden. Und das ist dringend nötig, wenn wir eine Überanspannung des Arbeitsmarktes mit all seinen Nebenerscheinungen — wie übertriebene Lohnforderungen und unfaire Abwerbungsmethoden — vermeiden wollen. Gerade der Zwang zur Rationalisierung, der sich für alle Wirtschaftszweige aus der Anspannung des Arbeitsmarktes ergibt, gibt uns die Zuversicht, daß es sich um einen dauerhaften Aufschwung handeln wird.

Die zu erwartende Akkumulation der Investitionskredite läßt allerdings die Gefahr einer Überhitzung auf dem — jetzt noch liquiden — Kapitalmarkt akut werden. Wir müssen uns aber im Interesse eines organischen Aufschwungs vor allen Überhitzungserscheinungen hüten. Es wäre schon heute notwendig, Vorsorge dafür zu treffen, daß der erst vor kurzem sanierte Kapitalmarkt durch die zu erwartende Investitionswelle nicht in Unordnung kommt. Wenn man das verabsäumt, läuft man Gefahr, später mit massiven restriktiven Maßnahmen den anlaufenden Aufschwung vorzeitig abbremsen zu müssen. Rationalisierungskredite müßten auf jeden Fall den Vorrang haben. (sk)

Wöchentliche Fracht-Schnelldienste nach den USA

Wöchentliche Abfahrten von Bremen, Bremerhaven und Hamburg direkt nach New York und anderen amerikanischen Häfen. — Weitere Dienste von den USA nach Australien und Fernost.

United States Lines

53 moderne Frachter verbinden vier Erdteile

HAMBURG
Telefon: 32 16 71
Fernschr.: 021 2873

BREMEN
Telefon: 30 08 11-17
Fernschr.: 024 4307

BREMERHAVEN
Telefon: 69 51-53
Fernschr.: 02 3716