

# Ein 20-Milliarden-Dollar-Geschäft

Das Beschaffungswesen im Verband der Vereinten Nationen

MICHAEL WIEHEN

*Nicht nur Außenstehenden fällt es mitunter schwer, einen Überblick über das gesamte System der Vereinten Nationen zu gewinnen. Neben der Hauptorganisation bestehen von ihr ins Leben gerufene Spezialorgane wie das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), die autonomen Organisationen Internationale Atomenergie-Organisation (IAEA) und Welthandelsorganisation (WTO) sowie die 16 Sonderorganisationen.<sup>1</sup> Wie die autonomen Organisationen verfügen auch die Sonderorganisationen über eigene Haushalte, die von ihren Mitgliedern beschlossen werden; nicht alle Staaten, die den UN angehören, sind auch Mitglied sämtlicher Sonderorganisationen. Unter diesen hat die Weltbankgruppe – also die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD), die eigentliche Weltbank, die Internationale Finanz-Corporation (IFC) und die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA) – eine gewisse Sonderstellung. Zum einen wegen ihres Organisationsprinzips, das das Maß an Entscheidungsmacht an die Höhe der Kapitaleinlagen bindet, zum anderen angesichts des schieren Umfangs der von ihr bewegten Finanzmittel. So ist die Weltbankgruppe innerhalb des gesamten Verbandes der Vereinten Nationen mit weitem Abstand führend, was die Beschaffung von Gütern, Waren und Dienstleistungen oder Bauarbeiten sowie von Beratung und Technischer Hilfe angeht. Die anderen Organe und Organisationen des UN-Systems sind zwar auch mit derartigen Beschaffungen befaßt, aber sowohl Volumen wie Charakter der beschafften Güter, Waren und Leistungen unterscheiden sich stark. Die Weltbank allein hat in den letzten fünf Jahren im Durchschnitt jährlich ungefähr 17 Mrd US-Dollar für Beschaffungsgeschäfte ihrer Darlehensnehmer ausgezahlt. Im übrigen UN-System (UN mit ihren Spezialorganen; Sonderorganisationen ohne Weltbankgruppe) belief sich die gesamte Beschaffung in den Jahren 1991, 1992 und 1993 auf 2,0, 2,5 beziehungsweise 3,5 Mrd Dollar. Davon entfielen jeweils zwischen 25 und 35 vH auf die Beschaffung von Dienstleistungen. Deswegen befaßt sich der folgende Artikel im wesentlichen mit der Weltbank und ihren Praktiken wie Erfahrungen. Es bestehen aber bedeutende Unterschiede zwischen den Usancen der Bank und denen der anderen Einrichtungen des UN-Systems, die ebenfalls dargestellt werden.*

*Außer Betracht bleiben an dieser Stelle die regionalen Entwicklungsbanken, die nicht zum Verband der Vereinten Nationen gehören. Es sind dies die Afrikanische Entwicklungsbank mit Sitz in Abidjan, die Asiatische Entwicklungsbank mit Sitz in Manila, die Interamerikanische Entwicklungsbank mit Sitz in Washington, die Karibische Entwicklungsbank mit Sitz in Barbados sowie die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung mit Sitz in London. Diese Regionalbanken finanzieren Beschaffungsverträge mit einem beachtlichen, von Jahr zu Jahr steigenden Volumen.*

## I. Weltbank: Regeln und Rahmen

### Der Bedarf

Die Bank – und das heißt hier immer: die Weltbank selbst respektive ihre Tochter IDA – finanziert Investitionsprojekte (bei denen die Darlehenssumme gegen Beschaffungsverträge für Güter und Arbeitsleistungen ausgezahlt wird), Strukturanpassungsmaßnahmen (bei denen die Darlehenssumme im wesentlichen für Importe von Gütern des allgemeinen Bedarfs ausgezahlt wird) und von Zeit zu Zeit reine Technische-Hilfe-Projekte (bei denen das Darlehen für Verträge über Leistungen ausgezahlt wird). Darlehensnehmer der

Bank sind fast ausschließlich ihre Mitgliedstaaten selbst oder staatliche Einrichtungen; Private können zwar nach der Satzung der Weltbank auch Darlehen aufnehmen, aber nur mit einer Bürgschaft des Staates; deshalb ist von dieser Möglichkeit nur in begrenztem Umfang Gebrauch gemacht worden. Allerdings haben viele private Organisationen Zugang zu Weltbank-Darlehen bekommen, und zwar über lokale staatliche oder auch private Finanzierungsinstitute, die ihrerseits mit Regierungsgarantie Darlehen von der Weltbank erhalten haben.

Unter den von der Weltbank finanzierten Gütern und Waren kann man praktisch alles finden, was gehandelt wird: Wärmekraftwerke und Turbinen oder Generatoren für hydro-elektrische Anlagen, Produktionsanlagen für die Industrie, Lokomotiven, Eisenbahnwaggons, Schienen und Lastwagen, Telefonanlagen und Computer (sowohl Großanlagen wie ganze Netzwerke von PCs für Behörden und Schulen), landwirtschaftliche Maschinen, Pumpen, Erntegeräte, Laboreinrichtungen für Krankenhäuser, ländliche Kliniken, Schulen und Universitäten, Schulbücher, Medikamente, Fachbücher, Chemikalien, mitunter Rohstoffe wie Stahl, Kohle, Metalle oder Erdöl und gelegentlich auch Grundnahrungsmittel wie Reis, Weizen, Mais oder Speiseöl. Zu den von der Bank finanzierten Arbeitsleistungen gehören alle Bau- und Installationsarbeiten (ob für Großanlagen oder für eine Gruppe von ländlichen Kliniken oder Volksschulen). Zu den Verträgen über Beratung und Technische Hilfe gehören neben den normalen Aufgaben beratender Ingenieure auch Management-Verträge, die Ausbildung von Fachleuten im Darlehensnehmerland selbst oder auch im Ausland.

Anbieter für von der Weltbank finanzierte Projekte müssen aus einem der Mitgliedsländer der Bank kommen; allerdings ist dies heute praktisch keine Einschränkung mehr, seit auch fast alle vormalig sozialistischen Staaten Mitglied der Bank geworden sind.

### Die Größenordnung

Die Weltbank hat in den letzten fünf Jahren neue Darlehenszusagen in Höhe von insgesamt etwa 110 Mrd Dollar gemacht; im letzten Geschäftsjahr waren es allein 21 Mrd. In derselben Zeit hat die Weltbank ungefähr 84 Mrd Dollar ausgezahlt (das sind etwa 17 Mrd pro Jahr); im Geschäftsjahr 1994 (das am 30. Juni 1994 endete) lag der ausge-

### Autoren dieser Ausgabe

*Dr. Peter Eigen, geb. 1938, arbeitete 25 Jahre im Bereich Wirtschaftsentwicklung, vor allem als Manager bei der Weltbank. Vorsitzender der internationalen NGO »Transparency International«.*

*Heinz Stüwe, Dipl.-Volkswirt, geb. 1956, ist seit 1992 Korrespondent in der Bonner Redaktion der »Frankfurter Allgemeinen Zeitung« und schreibt über Außenwirtschaft und Entwicklungspolitik.*

*Margit van Ham, Dipl.-Politologin, geb. 1953, ist Mitarbeiterin von »Transparency International« in deren Geschäftsstelle in Berlin.*

*Dr. Michael Wiehen, geb. 1932, war von 1961 bis 1995 für die Weltbank tätig. Seit 1974 bekleidete er verschiedene leitende Positionen, so als Direktor verschiedener Länderabteilungen.*

zahlte Betrag bei 16 Mrd. Der aus früheren Darlehenszusagen am 30. Juni 1994 noch auf Auszahlung wartende Betrag hat die eindrucksvolle Summe von 69 Mrd. Von dieser Summe entfällt ein Teil auf Beschaffungsverträge, die bereits unterzeichnet sind – für den weitaus größeren Teil aber ist über die Lieferanten noch nicht entschieden.

Von dem bereits genannten Gesamtbetrag von 84 Mrd, der in den letzten fünf Jahren ausgezahlt wurde, entfallen zirka 52 Mrd auf Verträge, die einen (in jedem Darlehens-Vertrag gesondert festgelegten und sowohl die Größe des Projekts wie auch die Erfahrungen des jeweiligen Darlehensnehmers reflektierenden) Schwellenbetrag übersteigen und deshalb vor Vertragsabschluß von dem Darlehensnehmer der Bank zur Genehmigung vorgelegt werden müssen. Von diesem Betrag entfallen rund 20 Mrd auf Verträge für Ingenieurarbeiten (Civil Works), 26,5 Mrd auf Verträge für die Lieferung von Gütern und etwa 5,5 Mrd auf Verträge über Beratung und Technische Hilfe.

Es ist höchst aufschlußreich, diese Summen nach Anbieterländern aufzuschlüsseln. Die in den vergangenen fünf Jahren insgesamt erfolgreichsten Länder sind China und Indien, mit 11vH respektive 10vH Anteil am Gesamtergebnis. Brasilien hat 6vH erreicht. Die Mitgliedsländer der westlichen Industriestaaten umfassenden Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sind insgesamt mit 40vH beteiligt. Innerhalb der OECD liegt Frankreich mit einem erstaunlich gleichbleibenden Wert um 7vH vorn, gefolgt von den Vereinigten Staaten mit 6,5vH, Deutschland mit 4,5vH, Italien mit 4vH und Japan mit 3vH. Analysiert man den für Verträge über Beratung und Technische Hilfe ausgezahlten Betrag von 5,5 Mrd, dann findet man die OECD-Länder mit einem Anteil von fast zwei Dritteln, mit den USA, Frankreich und Großbritannien an der Spitze (mit 15vH, 11vH und 9vH); im Mittelfeld liegt Kanada mit 6vH, Deutschland erscheint mit eher bescheidenen 3vH, gefolgt von den Niederlanden mit 2,5vH.

## II. Weltbank: Beschaffung von Gütern und Bauleistungen

Der Beschaffungsprozeß für die von der Weltbank finanzierten Projekte ist in großem Detail geregelt in zwei Richtlinien<sup>2</sup>, die für alle Darlehensnehmer verbindlich sind; im folgenden wird oft wörtlich aus diesen zitiert, um Mißverständnisse zu vermeiden.

Durch ihre Satzung ist die Weltbank gehalten sicherzustellen, daß die von ihr als Darlehen bereitgestellten Finanzmittel ausschließlich für die im Darlehensvertrag festgelegten Zwecke verwendet werden, »mit gebührender Beachtung von Wirtschaftlichkeit und Effizienz, und ohne Rücksicht auf politische oder andere nichtwirtschaftliche Aspekte«. Der Beschaffungsprozeß – und die Regeln, die ihn präzisieren – hat demnach in allen Einzelfällen vier wesentliche Grundsätze zu erfüllen:

- > die Wirtschaftlichkeit und Effizienz in der Projektdurchführung zu ermöglichen und zu gewährleisten;
- > allen kompetenten Anbietern aus Industrie- wie auch Entwicklungsländern die Möglichkeit zu geben, sich an dem Beschaffungsprozeß zu beteiligen;
- > die Entstehung von Produktions- und Baufirmen in den Entwicklungsländern selbst anzuregen und zu unterstützen und
- > Transparenz im Beschaffungsprozeß zu sichern.

Die Bank geht davon aus, daß diese Ziele normalerweise am ehesten erreicht werden können, wenn der Beschaffungsprozeß auf der Grundlage des internationalen Wettbewerbs (International Competitive Bidding, ICB) stattfindet – mit gewissen Präferenzen für Anbieter aus dem Land des Darlehensnehmers – und vereinbart deshalb normalerweise den ICB mit dem Darlehensnehmer. Allerdings gibt es Situationen, in denen der ICB eindeutig nicht die wirtschaftlich beste Beschaffungsmethode ist, und in diesen Fällen erlaubt die Bank in dem Darlehensvertrag – je nach den Gegebenheiten der speziellen Situation – andere Methoden wie den eingeschränkten internationalen Wettbewerb (Li-

mited International Bidding, LIB), Wettbewerb im Land des Darlehensnehmers (National Competitive Bidding, NCB), bei dem sich aber internationale Anbieter beteiligen können, weltweiten oder auf das Land begrenzten Einkauf auf der Grundlage von mehreren schriftlichen Angeboten, Vertragsabschluß mit einem Einzelanbieter (Single Source) oder Ausführung durch das Personal des Darlehensnehmers selbst (Force Account). Auf die Besonderheiten dieser Ausnahmeregelungen wird weiter unten noch eingegangen.

Während sich – wie bereits erwähnt – grundsätzlich Anbieter aus allen Mitgliedsländern der Weltbank an allen Ausschreibungen beteiligen können, akzeptiert die Bank den Ausschluß von Anbietern aus bestimmten Ländern, sofern dieser Ausschluß auf Gesetz oder amtlichen Regelungen des Landes beruht *und* durch diesen Ausschluß der wirksame Wettbewerb bei der Beschaffung von Gütern und Leistungen nicht ausgeschlossen wird, oder wenn der Ausschluß auf Beschlüssen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen beruht.

Eine Firma, die für einen Darlehensnehmer beratende Dienste bei der Vorbereitung oder Durchführung eines Projektes geleistet hat, hat sich damit normalerweise für eine anschließende Lieferung von Gütern oder Arbeitsleistungen für dieses Projekt disqualifiziert. Der Regierung des Darlehensnehmerlandes gehörende Unternehmen dürfen sich an Ausschreibungen für von der Bank finanzierte Projekte nur beteiligen, wenn sie nachweisen können, daß sie rechtlich wie finanziell selbständig sind und dem normalen Recht für Handelsgesellschaften unterliegen.

Normalerweise wird ein Darlehensnehmer Beschaffungsverträge erst unterzeichnen, wenn das Darlehen mit der Weltbank in Kraft getreten ist. Die Bank erlaubt jedoch fast routinemäßig, daß bis zu 10 vH der Darlehenssumme (und in besonders eng gefaßten Ausnahmefällen ein höherer Anteil) auch rückwirkend für vorzeitig abgeschlossene Beschaffungsverträge zur Auszahlung zur Verfügung stehen. Falls ein Darlehensnehmer bestimmte (normalerweise kleinere) Einzelverträge für Anbieter reservieren will, die nicht nach den Vorschriften der Weltbank ausgesucht worden sind, dann akzeptiert die Bank das, sofern diese Beschaffungsmaßnahme die Durchführung des Projekts hinsichtlich Kosten, Qualität oder Durchführungszeit nicht wesentlich beeinträchtigt; allerdings können solche Verträge nicht durch die Weltbank finanziert werden, sondern müssen aus Eigenmitteln des Darlehensnehmers beglichen werden. Wenn die Bank feststellt, daß ein Liefer- oder Leistungsvertrag für ein von ihr finanziertes Projekt entgegen den mit dem Darlehensnehmer vereinbarten Regeln abgeschlossen worden ist, dann erklärt die Bank »Fehlerhafte Beschaffung« (Misprocurement), und es ist dann normale Praxis, den für diesen Vertrag vorgesehenen Teil des Darlehens zu annullieren – der Darlehensnehmer kann also diesen Betrag nicht für andere Zwecke benutzen.

Der internationale Wettbewerb, die von der Bank bevorzugte Beschaffungsmethode, garantiert allen potentiellen Anbietern frühzeitige und ausreichende Informationen über die für ein Projekt benötigten Güter sowie Arbeiten und bietet allen die gleichen Chancen, hierfür ein Angebot zu machen. Um das zu erreichen, ist der Darlehensnehmer verpflichtet, eine Allgemeine Beschaffungs-Anzeige (General Procurement Notice, GPN) vorzubereiten und der Bank einzureichen. Die Bank veranlaßt, daß diese GPN in dem vierzehntägig erscheinenden, von den Vereinten Nationen herausgegebenen Anzeiger »Development Business«<sup>3</sup> veröffentlicht wird. Diese Anzeige enthält Daten über den Darlehensnehmer, den Betrag und den Zweck des Darlehens wie auch Informationen über den Umfang der Beschaffung unter dem ICB. Diese GPN ist dazu bestimmt, die internationale Geschäftswelt frühzeitig über bevorstehende Chancen zu informieren. Der Darlehensnehmer ist verpflichtet, alle Reaktionen oder Anfragen von potentiellen Anbietern auf diese Anzeige zu registrieren. Frühestens acht Wochen nach Erscheinen der GPN können dann spezifische Aufforderungen, Angebote für bestimmte Be-

schaffungs-Programme abzugeben, veröffentlicht werden (Specific Procurement Notice). Diese Aufforderungen müssen in mindestens einer großen Zeitung des Darlehensnehmerlandes und im Amtsblatt dieses Landes veröffentlicht werden; sie sollten auch allen denjenigen zugestellt werden, die auf die GNP reagiert haben, sowie den Botschaften und Handelsvertretungen von Ländern, in denen sich potentielle Anbieter befinden. Für besonders bedeutende Projekte sollte diese Aufforderung auch in »Development Business« veröffentlicht werden.

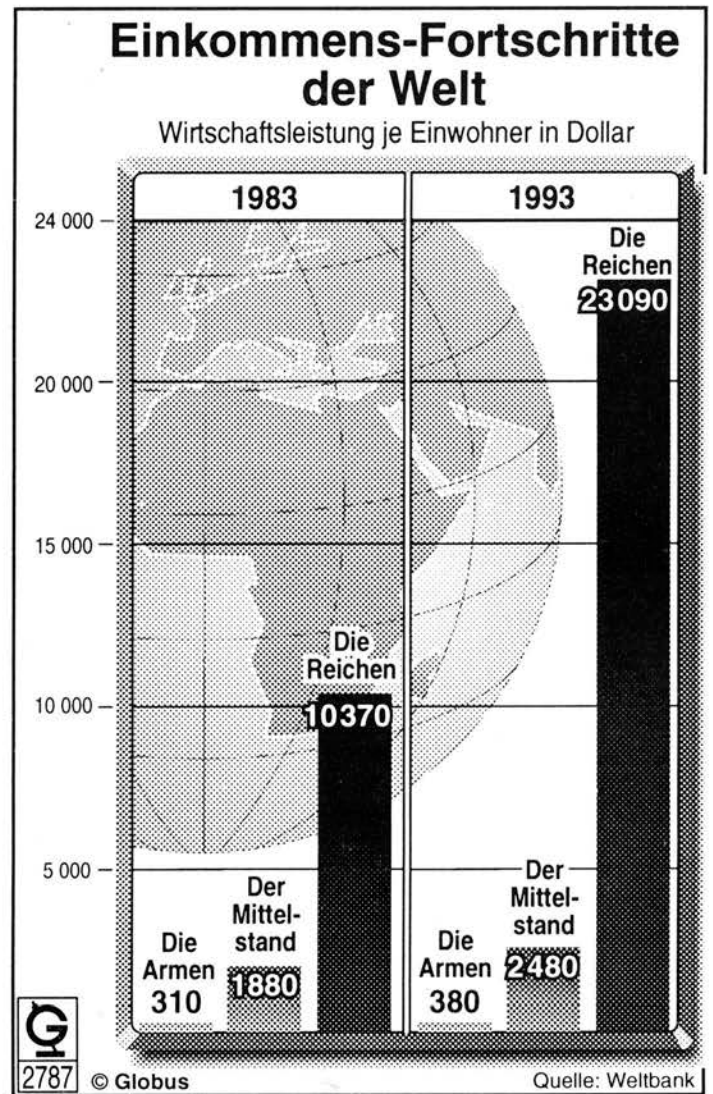
Für große und komplexe Bauarbeiten wird normalerweise eine Vorab-Qualifizierung der Anbieter verlangt. Ob eine interessierte Firma vorqualifiziert wird, hängt ausschließlich davon ab, ob sie die technische und finanzielle Kompetenz hat, die konkrete Aufgabe durchzuführen. Dabei werden in Betracht gezogen die Erfahrung mit (und der Erfolg bei) vergleichbaren Projekten, die nachweisbaren Fähigkeiten und Stärken der Firma in bezug auf ihr Personal, ihren Maschinenpark und ihre Bau- oder Herstellungs-Anlagen und ihre finanzielle Position. Alle Firmen, die sich um eine Vorab-Qualifizierung beworben haben, werden über das Endergebnis informiert.

Der ICB findet heute normalerweise auf der Grundlage von standardisierten Ausschreibungs-Unterlagen (Standard Bidding Documents, SBD) statt, die ein Darlehensnehmer mit der Weltbank vereinbart hat. Diese SBD, die erst in jüngster Vergangenheit von der Bank durchgesetzt worden sind, garantieren die gründliche, vollständige und einheitliche Behandlung aller wesentlichen Bestandteile der Ausschreibungs-Papiere, sorgen für mehr Transparenz und Zuverlässigkeit der Dokumente und erleichtern damit potentiellen Anbietern ihre Arbeit. Die SBD schreiben genau vor, wie technische, finanzielle und lieferungsbezogene Aspekte zu behandeln sind, und sie erklären die Grundlage, auf der das »niedrigste evaluierte Angebot« ausgesucht wird, das dann den Zuschlag erhält. Die SBD erklären die erforderliche Angebots-Bürgschaft (bid security) wie auch die anwendbaren Regeln bezüglich der Sprache des Angebots und der Währung oder Währungen, in der beziehungsweise in denen das Angebot abzugeben ist.

Preisangebote für importierte Güter werden normalerweise auf der Basis von CIF (cost, insurance, freight: Kaufpreis, Transport-Versicherung und Frachtkosten bis zum Imphofafen) oder CIP (cost, insurance, freight to place of destination: Kaufpreis, Transport-Versicherung und Frachtkosten bis zum Verwendungsort, also einschließlich Fracht im Inland) gemacht. Bei CIF und CIP sind Importzölle nicht im Preis eingeschlossen, sondern werden vom Darlehensnehmer selbst getragen (viele staatliche Unternehmen, die Projekte durchführen, sind von der Zahlung von Importzöllen befreit). Anbieter können Fracht und Versicherung mit jeder Firma jedes Mitgliedslands der Weltbank vereinbaren. In den seltenen Fällen, in denen Verträge über eine schlüsselfertige Lieferung eines komplexen Großprojekts akzeptiert werden, müssen alle Zölle, Steuern und Abgaben im Preis enthalten sein.

Preisangebote für Bauleistungen basieren normalerweise auf einem Preis pro Arbeitseinheit oder einem Festpreis für das Gesamtwerk; in beiden Fällen sind alle Zölle, Steuern und Abgaben im Preis eingeschlossen (was bedeutet, daß der Anbieter voll über eventuelle Zoll- und Steuer-Verpflichtungen informiert sein muß). Anbieter haben die Freiheit, alles einzuführen, was sie zur Ausführung der Arbeiten benötigen, mit Ausnahme von Hilfsarbeitern.

Die SBD verlangen entweder Festpreise oder sehen regelmäßige Preisanpassungen vor, die Änderungen in wesentlichen Kostenbestandteilen reflektieren sollen. Was die Währung des Angebots angeht, haben die Anbieter weitgefähte Möglichkeiten: sie können die Währung irgendeines der Mitgliedsländer der Bank wählen oder den ECU. Zum Vergleich der verschiedenen Angebote werden alle Währungen zu einem in den SBD festgelegten Stichtag in eine vorher festgelegte Währung umgerechnet.



Die ärmsten Länder der Welt geraten immer mehr ins Hintertreffen. Zwar ist ihr Einkommen (gemessen an der Wirtschaftsleistung je Einwohner) in den zehn Jahren von 1983 bis 1993 um mehr als ein Fünftel gestiegen. Die Reichen – das sind im wesentlichen die westlichen Industriestaaten – verbuchten jedoch im gleichen Zeitraum ein Plus von weit über hundert Prozent.

Bei der Bewertung der Angebote ist nicht unbedingt der niedrigste absolute Preis ausschlaggebend, sondern der »niedrigste evaluierte Preis«. Die Evaluierung bezieht sich auf Aspekte des Angebots, die in den SBD bereits als wesentliche und die Evaluierung beeinflussende Kriterien veröffentlicht worden sein müssen, zum Beispiel die Höhe der wiederkehrenden Kosten des Betriebs der zu liefernden Anlagen, die Wirtschaftlichkeit oder die Verträglichkeit der neuen Geräte mit bereits installierten, im Gebrauch befindlichen Geräten, die Verfügbarkeit von Ersatzteilen sowie Aspekte der Sicherheit oder des Umweltschutzes.

Darlehensnehmer in bestimmten Mitgliedsländern, deren Bruttonationalprodukt unter einem regelmäßig von der Weltbank neu festzulegenden Schwellensatz liegt, können bei Ausschreibungen für Güter Anbietern aus dem eigenen Land eine Präferenz im Umfang von 15vh zubilligen; erfahrungsgemäß kann diese Präferenz in Ländern, die sich in einem fortgeschrittenen Zustand der Industrialisierung befinden, den Ausgang von Ausschreibungen kleiner bis mittelgroßen Umfangs durchaus beeinflussen. Eine ebenfalls für bestimmte Länder und unter ziemlich einschränkenden Regeln zulässige Präferenz von 7,5vh für nationale Anbieter im Baugewerbe hingegen hat sich durchweg als zu unbedeutend erwiesen, um im nennenswerten Maße wirksam zu werden.

### III. Weltbank: Sonderverfahren und Consultants

Bei Weltbank-Darlehen, die durch nationale Finanzierungs-Institutionen wie die landwirtschaftlichen oder industriellen Entwicklungsbanken weiterverliehen werden, erlaubt die Bank normalerweise, daß die Endverbraucher die normalen geschäftlichen Beschaffungspraktiken anwenden, zum Beispiel das Einholen von drei oder mehr schriftlichen Angeboten. Nur beim Kauf von besonders teuren Einzelgütern oder dort, wo eine größere Anzahl gleicher Güter für mehrere Endverbraucher gemeinsam eingekauft werden kann, wird die Bank auf dem ICB bestehen. Wird ein Projekt auf der Grundlage eines Bau- und Betreibervertrages (Build-Own-Operate, Build-Operate-Transfer, Build-Own-Operate-Transfer, BOO/BOT/BOOT) ausgeführt, dann wird normalerweise der Vertragspartner unter ICB-Regeln ausgesucht.

Für die Auswahl von Consultants für von der Weltbank finanzierte Projekte gelten andere Vorschriften als für die Beschaffung von Gütern und Bauleistungen. Die Grundregel ist der selektive Wettbewerb, und hauptsächliche Auswahlkriterien sind die Qualität des spezifischen Angebots und des Anbieters (und seines Personals). Nur für Routinearbeiten kann auch der Preis mit in Betracht gezogen werden.

Die Dienstleistungen, für die Gutachter in Anspruch genommen werden, fallen in vier verschiedene Kategorien:

- Vor-Investitions-Studien (die normalerweise der Entscheidung über ein spezifisches Projekt vorausgehen) können sich mit Investitions-Prioritäten und Sektorstrategien befassen, mit der wirtschaftlichen, technischen und finanziellen Durchführbarkeit des gewählten Projekts oder mit der Ausarbeitung von Vorschlägen für Änderungen und Verbesserungen bei staatlichen Institutionen, Gesetzen oder Ausführungsregeln.

- Projekt-Vorbereitungsarbeiten umfassen alle technischen, wirtschaftlichen oder anderen Arbeiten, die notwendig sind, um das Projekt voll zu definieren und die tatsächliche Durchführung vorzubereiten. Diese Arbeiten schließen normalerweise die Herstellung detaillierter Kapital- und Operations-Budgets ein. Weiterhin gehören hierzu auch die umfassende Behandlung aller Versicherungsfragen und die Vorbereitung der Unterlagen für die erforderlichen Beschaffungen.

- Projekt-Durchführungsaufgaben schließen die Überwachung der Projektdurchführung, das Projektmanagement (mit Inspektionen), die Prüfung und Bestätigung von Rechnungen und Technische Hilfe bei der Interpretation von Projekt-Verträgen mit Lieferanten und Baufirmen ein.

- Technische Hilfe im weiteren Sinn kann eine reiche Palette von Diensten in bezug auf Sektorplanung, Stärkung und Neuaufbau von Institutionen, Organisations- und Management-Studien, Personalstrukturen und Studien zur Aus- und Fortbildung umfassen.

Als Gutachter und Berater akzeptiert die Weltbank primär private Firmen oder einzelne Experten, aber auch öffentlich-rechtliche Firmen, Nichtregierungsorganisationen, internationale Organisationen (auch der UN) und Universitäten. Beratungsfirmen oder Unternehmen, die zum Teil oder ganz einer Regierung gehören oder von ihr gefördert werden, werden auch für von der Weltbank finanzierte Vorhaben zugelassen, wenn ihre Qualifikation und Erfahrung für die auszuführende Aufgabe ausreichend sind und wenn sie rechtlich in der Lage sind, einen bindenden Vertrag abzuschließen und damit auch Verantwortung zu übernehmen. Die Weltbank empfiehlt ihren Darlehensnehmern, Consultants aus dem eigenen Land in Betracht zu ziehen, zumindest für Teilbereiche der notwendigen Aufgaben und gegebenenfalls in Kombination mit ausländischen Firmen, um damit die Entwicklung nationaler Expertise zu fördern.

Normalerweise wird vom Darlehensnehmer eine Auswahlliste von drei bis sechs qualifizierten Anbietern (mit möglichst ausgewogener

Vertretung der verschiedenen Weltregionen) zusammengestellt, und diese Firmen werden dann aufgefordert, ein Angebot abzugeben. Diese Beschränkung ist sinnvoll, weil die Herstellung eines fundierten Angebots teuer ist und man nicht zu vielen Firmen diese Kosten aufbürden sollte, wenn doch nur eine den Zuschlag erhalten kann. Es dürfen nicht mehr als zwei Anbieter auf der Auswahlliste aus dem selben Herkunftsland stammen. Die Weltbank beteiligt sich nicht an der Zusammenstellung dieser engeren Wahl, aber sie muß die vom Darlehensnehmer vorgeschlagene Liste genehmigen, bevor Angebote eingeholt werden.

Die Weltbank unterhält eine Datensammlung (Data on Consulting Firms, DACON), die nicht nur allen Darlehensnehmern, sondern auch anderen internationalen Finanzierungs-Institutionen zur Verfügung steht. Sie beruht ausschließlich auf den von den Consultants selbst eingereichten Informationen. Die Bank verifiziert diese Daten und Unterlagen nicht, und die Präsenz einer Firma im DACON-System bedeutet somit nicht, daß die Firma von der Weltbank geprüft und anerkannt ist.

Wie bereits angedeutet, findet in den weitaus meisten Fällen die Auswahl ausschließlich auf der Basis der Qualität des Angebots und der anbietenden Firma (und des auf das spezifische Projekt angesetzten Personals) statt. Erst nachdem der höchstqualifizierte Consultant ausgewählt worden ist, darf er einen detaillierten Preisvorschlag vorlegen, der sich normalerweise aus vier Elementen zusammensetzt – den Gehältern des unter dem Vertrag arbeitenden Personals, den Unkosten seiner Firma, den anfallenden Sozialleistungen und dem Honorar (fee), das oft bei etwa 15% der Summe der ersten drei Elemente liegt.

Wenn es sich um Routinearbeiten handelt wie etwa die Überwachung von normalen Bauarbeiten, dann werden die auf der Auswahlliste geführten Consultants aufgefordert, ihr Angebot in zwei getrennten Umschlägen zu machen: ein technisches und ein finanzielles Angebot. Es werden dann zunächst die Umschläge mit den technischen Angeboten geöffnet; dann wird der höchstqualifizierte Anbieter ausgewählt. Danach werden die Umschläge mit den finanziellen Angeboten geöffnet und es findet dann eine kombinierte Evaluierung nach einem vorbestimmten Punktsystem statt; üblicherweise wird bei dieser Evaluierung der Qualität ein Gewicht von vier Fünfteln, und dem Preis ein Gewicht von einem Fünftel zugemessen. Da bei diesem System der Preis bereits mitberücksichtigt worden ist, können nach der Endauswahl keine weiteren Preisverhandlungen mehr stattfinden.

Wenn als Consultant eine Anwaltspraxis oder ein Anlageberater gesucht wird, dann kommen nur solche Firmen in die engere Wahl, die sehr projektspezifische Qualitätskriterien erfüllen. Unter den auf dieser Grundlage eingereichten Angeboten wird dann ausschließlich auf Basis des Preises ausgewählt.

### IV. Übriges UN-System

Das Beschaffungswesen der UN-Organen und -Organisationen außerhalb der Weltbankgruppe ist geregelt durch die ›Gemeinsamen Prinzipien und Praktiken für die Beschaffung von Gütern und Leistungen im UN-System‹.<sup>4</sup> Sie finden sich in einer Übersicht, die vom UNDP gemeinsam mit dem seit 1989 in Kopenhagen ansässigen Büro Interinstitutionelle Beschaffungsdienste (IAPSO)<sup>5</sup> herausgegeben wurde.<sup>6</sup> Wie bereits erwähnt, belief sich die Gesamt-Beschaffung im UN-System ohne die Weltbankgruppe im Jahre 1993 auf 3,5 Mrd Dollar: 2,5 Mrd für Güter und Waren und 1,1 Mrd für Leistungen. Von dem Gesamtbetrag von 3,5 Mrd entfielen allerdings nur 1,8 Mrd auf die laufende Tätigkeit der UN-Organisationen; der gesamte Rest wurde für friedenserhaltende Maßnahmen, Katastrophenhilfe und Logistik ausgegeben. Unter den Lieferländern lagen 1993 die USA sowohl bei Gütern wie Dienstleistungen vorn, gefolgt bei den Gütern

von Italien, Japan, Großbritannien und Deutschland, bei Dienstleistungen von Italien, Großbritannien, Japan und Deutschland. Deutschland hatte 1993 mit insgesamt rund 4vH einen eher bescheidenen Anteil am gesamten Beschaffungswesen des engeren UN-Systems.

Dort sind bei der Beschaffung von Gütern und Leistungen die geltenden Grundsätze denen, die die Weltbank entwickelt hat und heute weltweit anwendet, recht ähnlich. Man darf aber einen grundlegenden Unterschied nicht vergessen, nämlich daß alle aus Weltbank-Darlehen finanzierten Beschaffungsgeschäfte von den Darlehensnehmern der Bank unter ihrer eigenen Verantwortung durchgeführt werden (mit Mitteln, die ihnen zwar von der Bank zur Verfügung gestellt werden, bei denen es sich jedoch rechtlich um Eigenmittel des Darlehensnehmers handelt), während die UN-Organisationen im eigenen Namen auftreten und direkt handeln. Daraus ergibt sich, daß die Zahl der eigentlichen Akteure im Beschaffungsgeschäft sehr viel kleiner ist; dies ermöglicht Varianten im Verfahren, die bei der Beschaffung unter den von der Weltbank gewährten Darlehen nicht existieren.

Andererseits muß man berücksichtigen, daß der durchschnittliche Wert der von mehr als 30 Organen und Organisationen im engeren UN-System jährlich finanzierten ungefähr 125 000 Verträge bei nur 24 000 Dollar liegt. Der Durchschnitt wird aber dadurch hinuntergedrückt, daß viele Verträge mit einzelnen Consultants abgeschlossen werden. Verträge bis zu 30 000 Dollar dürfen normalerweise auf der Basis einer Auswahl aus drei eingeladenen Anbietern abgeschlossen werden; Verträge zwischen 30 000 und 100 000 Dollar auf der Basis des eingeschränkten Wettbewerbs unter einer kleinen Anzahl von Anbietern aus einer Auswahlliste, und nur bei Verträgen über 100 000 Dollar ist der internationale Wettbewerb (ICB) gefordert.

Die UN unternehmen besondere Anstrengungen, um Anbieter aus Entwicklungsländern zu gewinnen, aber auch Anbieter aus den wichtigeren Mitgliedsländern der UN, die bisher bei der Beschaffung unterrepräsentiert gewesen sind (hier geht es im Augenblick vorrangig um die nordischen Länder und die Niederlande), wie auch aus Ländern, in denen Konten zugunsten der UN in nicht-konvertibler Währung existieren, die anderweitig schwer verwendbar sind. Ein anderer wesentlicher Unterschied ist, daß nur solche Firmen normalerweise als Lieferanten von Gütern in Frage kommen, die bei der jeweiligen UN-Einrichtung registriert sind. Während es theoretisch möglich ist, bei der Abgabe eines Angebots selbst die für die Registrierung notwendigen Formalitäten zu erfüllen, muß man berücksichtigen, daß Ausschreibungen im »Development Business« zwar 30 Tage im voraus angekündigt werden, daß aber die Ausschreibungsunterlagen allen bereits registrierten Firmen direkt zugesandt werden. Bei der Auswahl von Consultants halten sich die UN-Organisationen auch strikt an ihr Register, dessen Firmen übrigens alle von dem Land, in dem sie arbeiten sollen, gebilligt werden müssen.

Das IAPSO hat vornehmlich eine Koordinierungs- und Daten-Verwaltungsfunktion. Es wurde 1978 gegründet, um eine faire Beteiligung aller UN-Mitglieder aus allen Weltregionen zu gewährleisten. Obwohl die einzelnen Organisationen bei der Beschaffung von Gütern und Leistungen weitgehend selbständig arbeiten können, ziehen sie oft das IAPSO mit heran. Das IAPSO wird auch gerade bei der Beschaffung von standardisierten Gütern tätig, die es en gros einkauft und dann an die einzelnen UN-Einrichtungen weiterleitet, also bei eher größeren Aufträgen. Außerdem hat das IAPSO ein Verzeichnis der Anbieter (Common Vendor Database, CVD) angelegt und hält diese Datei auf dem laufenden. Sie wird regelmäßig allen UN-Organisationen zugestellt und enthält zur Zeit die Namen und Adressen von etwa 7 500 Firmen. Das IAPSO veröffentlicht monatlich eine aktualisierte Liste der Beschaffungen (Procurement Update). Firmen, die an der Lieferung von Gütern und Arbeiten oder an der Bereitstellung von Beratungsleistungen interessiert sind, sollten

sich daher nicht nur bei den einzelnen UN-Organisationen registrieren lassen, sondern auch beim IAPSO. Dieses hat übrigens ein auf dem zentralen Güterklassifikations-System (Central Product Classification System, CPC) aufgebautes Schema (United Nations Common Coding System, UNCCS) entwickelt, das die in der Datei enthaltenen Informationen leichter nutzbar macht.

Eine andere Besonderheit des UN-Systems im engeren Sinne ist, daß seine Glieder oft auf Katastrophen reagieren müssen, die nicht vorhersehbar waren; in solchen Fällen müssen die zeitraubenden Aspekte des Beschaffungsprozesses natürlich eingeschränkt werden. Schließlich ist auch in Anbetracht der notorischen Finanzklemme des UN-Systems der Hinweis angebracht, daß keine Einrichtung der Vereinten Nationen einen Vertrag schließt oder andere Verpflichtungen eingetht, deren Finanzierung nicht gesichert ist.

## V. Chancen und Erfahrungen

Bei der Beschaffung von Gütern/Waren machen innerhalb des gesamten Verbandes der Vereinten Nationen die von der Weltbank finanzierten Geschäfte den Löwenanteil aus, insbesondere hinsichtlich Investitionsgütern und Produktionsmaterialien. Die zum engeren UN-System gehörenden Spezialorgane und Sonderorganisationen wie WFP, UNESCO, UNICEF, FAO oder WHO sind zwar auch aktiv bei der Beschaffung von Waren, aber es handelt sich dort mehr um Dinge von geringerem Wert wie Computer, Büromaschinen, medizinische Geräte, optische Instrumente, Transportgeräte, Laborapparaturen, Medikamente oder Schulbücher. Die Beschaffung durch diese UN-Institutionen findet üblicherweise im eigenen Namen statt, nicht im Namen oder für Rechnung des Begünstigten in einem Empfängerland. Allein der IFAD in Rom finanziert die Beschaffung von Waren und Leistungen durch die Empfänger.

Bei der Vergabe von Bauaufträgen wiederum liegen von der Weltbank finanzierte Projekte weit an der Spitze. Hinsichtlich der Vergabe von Verträgen über Beratung und Technische Hilfe sind die von den UN-Institutionen vergebenen Aufträge zahlenmäßig und beim Auftragswert recht bedeutend.

Welche Konsequenzen ergeben sich aus dieser Situation für interessierte Anbieter aus Deutschland? Die Produzenten insbesondere von hochwertigen und technologieintensiven Investitionsgütern und Anlagen haben sicher gute Chancen bei internationalen Ausschreibungen, sofern sie sich sorgfältig und genau auch an die mehr detaillierten Regeln der einzelnen Ausschreibungen halten. Langjährige (und nachweisbare) Erfahrungen mit gleichbleibender, zuverlässiger Qualität, Verlässlichkeit bei der Wartung oder unter Beweis gestellte rasche Lieferung von Ersatzteilen gehören sicherlich zu den Merkmalen, die dem deutschen Anbieter einen Marktvorteil sichern können.

Auch die Anbieter von Arbeitsleistungen im Bau, insbesondere wenn es sich um technisch anspruchsvolle Baulichkeiten handelt, bei denen großer Wert auf einschlägige Erfahrung gelegt wird, können sich gute Chancen ausrechnen. Man sollte allerdings nicht vergessen, daß große Baufirmen zum Beispiel aus Südkorea, China oder der Türkei und anderen Schwellenländern in den letzten Jahren hervorragende Erfolge bei internationalen Ausschreibungen verbuchen konnten, zunächst vornehmlich bei den mehr traditionellen Aufgaben wie Straßenbau, Trinkwasseranlagen oder landwirtschaftliche Bewässerungsanlagen, aber mehr und mehr auch bei technisch anspruchsvolleren Bauten.

Wer daran interessiert ist, sich an der Beschaffung von Waren durch die Institutionen des engeren UN-Systems zu beteiligen, sollte sich bei all denjenigen Institutionen registrieren lassen, an denen seitens des Anbieters Interesse besteht, und auch beim IAPSO in Kopenhagen.

Wie schon die oben wiedergegebenen Zahlen zeigen, sind deutsche Consultingfirmen noch immer in recht bescheidenem Ausmaß an

den von der Weltbank (und auch von den UN-Institutionen) finanzierten Aufgaben beteiligt. Das liegt sicher zum Teil daran, daß es bei solchen Geschäften immer wieder Anschlußaufträge gibt, bei denen die Vertrautheit des Consultants mit den Gegebenheiten eines Projekts oder eines Sektors und mit den Verantwortlichen in einer Behörde als – legitimer – Vorteil gewertet wird. Es gibt allerdings auch zahlreiche überzeugende Erfolge von deutschen Consultingfirmen, die trotz der (im heimischen Geschäft ungewohnten) Anforderungen hinsichtlich der Sprache und historischen Verbindungen in bisherige Reviere angelsächsischer oder französischer Consultants eingedrungen sind.

Der beachtliche Umfang der von der Weltbank und anderen Institutionen finanzierten Beschaffungsmaßnahmen (bei der Weltbank allein warten fast 70 Mrd Dollar auf Auszahlung, bei einer jährlichen Rate von etwa 17 Mrd) legt es nahe, daß deutsche Anbieter solcher Waren und Leistungen sich mit den Regeln der Weltbank und anderen UN-Institutionen voll vertraut machen und sie sorgfältig anwenden.

Das von der Weltbank und den anderen Einrichtungen des Verbandes der Vereinten Nationen entwickelte und angewandte System mag kompliziert sein, und es funktioniert oft langsamer, als alle Beteiligten es sich wünschen mögen. Aber die Ziele der Regeln – näm-

lich höchstmögliche Wirtschaftlichkeit, Effizienz, faire und möglichst gleiche Chancen für jeden (mit begrenzten, fairen Präferenzen für Anbieter aus dem entsprechenden Entwicklungsland selbst) – und, vielleicht am wichtigsten, Transparenz liegen im Interesse aller: der Völker und Regierungen in den Ländern, die internationale Schulden für solche Ausgaben eingehen; der Menschen in den Industriestaaten, die die Entwicklungshilfeleistungen finanzieren; und letztlich auch der sich an der Beschaffung beteiligenden Liefer- und Baufirmen und Consultants.

- 1 Siehe die Übersicht ›Das UN-System auf einen Blick‹ in VN 1/1995 S. 45 sowie das Organigramm in VN 1/1991 S. 37.
- 2 Procurement under IBRD Loans and IDA Credits, Washington, January 1995; Use of Consultants by World Bank Borrowers and by The World Bank as Executing Agency, Washington, August 1981. Diese Richtlinien sind bei der Weltbank (1818 H Street N.W., Washington, D.C., 20 433, USA) erhältlich.
- 3 ›Development Business‹ wird von der Hauptabteilung Presse und Information des UN-Sekretariats herausgegeben (United Nations, ›Development Business‹, PO Box 5850 Grand Central Station, New York, N.Y., 10 163 – 5850, USA). Der Bezugspreis beträgt derzeit 495,- US-Dollar für ein Jahr und 845,- Dollar für zwei Jahre.
- 4 ›Common Principles and Practices Governing Procurement of Goods and Services by The United Nations System of Organizations‹.
- 5 Inter-Agency Procurement Services Office (IAPSO), Gittervej 20, Freeport, PO Box 2530, DK-2100 København, Dänemark.
- 6 General Business Guide for Potential Suppliers of Goods and Services to the United Nations System.

## Der unbekannte Großkunde

### Deutsche Lieferungen an die Vereinten Nationen

HEINZ STÜWE

*Die Vereinten Nationen sind auch ein Wirtschaftsfaktor. In welchem Umfang sie für ihre Einrichtungen, Programme und Sonderorganisationen Güter bestellen und Dienstleistungen nachfragen, ist aber in Deutschland weithin unbekannt. Die Spitzenorganisationen der deutschen Wirtschaft bilden da keine Ausnahme. Dort sind nur Zahlen über die von der Weltbank finanzierten Projekte bekannt. So sind Firmen, die an UN-Organisationen liefern möchten, weitgehend auf eigene Recherchen angewiesen. »Wir müssen davon ausgehen, daß die deutschen Unternehmer gar nicht wissen, welche Geschäftsmöglichkeiten sich ihnen bei den UN bieten«, lautet die Auskunft bei der Bundesstelle für Außenhandelsinformation (bfa) in Köln, die regelmäßig über Ausschreibungen von UN-Organisationen berichtet. Die Meinung, die deutsche Wirtschaft lasse dort Chancen ungenutzt, herrscht auch in den Bundesministerien vor. Vollständiges Datenmaterial über den Umfang von Lieferungen und Leistungen, die von deutschen Unternehmen für den Verband der Vereinten Nationen erbracht werden, ist offenbar aber auch dort nicht verfügbar. Das hat inzwischen Regierungsstellen zu Initiativen veranlaßt, um den eigenen Informationsstand und den der Unternehmen zu verbessern.*

#### Der Bedarf der Vereinten Nationen

Die Ausrüstung eines Ausbildungszentrums der UNESCO, ein satellitengestütztes Kommunikationsnetz und Software für die ITU, Computer und Kleinlastwagen für die FAO, Laborausstattung für die UNIDO – das sind nur ein paar Beispiele für Ausschreibungen und Beschaffungen durch einige der UN-Sonderorganisationen im vergangenen Jahr. Hinzu kommen die Projekte der Weltbankgruppe. Diese finanziert beispielsweise den Bau von Straßen, Hafenanlagen, Staudämmen und anderen großen Infrastrukturprojekten in Entwicklungsländern, aber auch dem Volumen nach kleinere Vorhaben in der Landwirtschaft, im Gesundheits- und Erziehungswesen.

Im Blick auf die Bedeutung für die deutsche Wirtschaft wird in den Industrieverbänden zwischen der Weltbank und den anderen Organi-

sationen der UN unterschieden. Die großen Entwicklungsprojekte, die für deutsche Firmen interessant seien, würden von den internationalen Finanzierungsinstitutionen mitgetragen. Die UN selbst, ihre Spezialorgane und die Sonderorganisationen außerhalb der Weltbankgruppe spielten dagegen als Auftraggeber eine verschwindend geringe Rolle, heißt es. Verwiesen wird in diesem Zusammenhang darauf, daß das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) im wesentlichen nur Technische Hilfe gewähre. Dabei fielen für deutsche Unternehmen nur ab und zu einige kleinere Lieferungen ab. Ähnliches gelte für die UNESCO. Diese Auffassung wird auch in vielen deutschen Industrieunternehmen geteilt. Sie mag zu einem Teil erklären, weshalb viele Unternehmer den Vereinten Nationen als Auftraggeber bislang wenig Beachtung schenken.

#### Die Beteiligung deutscher Unternehmen an Weltbank-Projekten

Da die Weltbank eine Entwicklungsbank ist, ist für die Mitfinanzierung von Vorhaben entscheidend, welchen Beitrag diese zur Verbesserung der Lebensbedingungen in einem Land leisten. Alle vier Institutionen der Weltbankgruppe sind für die deutsche Wirtschaft bedeutsam. Die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD), die eigentliche Weltbank, gewährt Ländern mit einem Pro-Kopf-Einkommen zwischen 1 305 und 4 715 US-Dollar Kredite, Garantien und Technische Hilfe. Zudem berät sie diese Entwicklungsländer in wirtschaftlichen Fragen. Im Geschäftsjahr 1994 betrug das Ausleihvolumen der Weltbank 14,2 Mrd Dollar (Zusagen). Das Institut refinanziert sich an den internationalen Kapitalmärkten. Am gezeichneten Kapital von rund 170 Mrd Dollar hat Deutschland einen Anteil von etwa 5vH. Damit ist die Bundesrepublik nach den Vereinigten Staaten mit 17vH und Japan mit 6vH Stimmrechtsanteilen das drittgrößte Mitgliedsland.

Die gleiche Zielsetzung wie die Weltbank hat die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA). Sie gewährt ihre Kredite vor allem an ärmere Entwicklungsländer und zu weitaus günstigeren Konditionen