

Das öffentliche Beschaffungswesen – Planung, Ablauf und Vergabe.

In der Schweiz wird etwa ein Drittel der jährlich erbrachten Bauleistungen von öffentlichen Bauherren – Bund, Kantone und Gemeinden – bestellt. Hohe formale Anforderungen kennzeichnen die Beschaffungsprozesse der öffentlichen Hand. Der folgende Überblick über das Beschaffungsrecht, die Beschaffungsplanung, den Verfahrensablauf sowie über die Abläufe bei der Vergabe trägt dazu bei, dass Planende die Besonderheiten öffentlicher Ausschreibungen und Auftragsvergaben kennen. Die Checkliste hilft ihnen, die strengen Anforderungen optimal zu erfüllen.

TEXT: EDUARD TÜSCHER



Eduard Tüscher,
dipl. Ing. HTL,
war bis Ende Mai 2014
Delegierter der
Koordinationskon-
ferenz der Bau- und
Liegenschaftsorgane
der öffentlichen Bauherren KBOB im
Bundesamt für Bauten und Logistik
BBL. Er leitete hier verschiedene
Fachgruppen und war für die Aus-
und Weiterbildung zuständig. Daneben
engagierte er sich in zahlreichen
Gremien und Kommissionen und war
bis Mai 2014 auch Mitglied des
CRB-Vorstands. Nun unterstützt er
CRB mit seinem fundierten Fachwissen
im Bereich Schulung.

Bei der Vergabe von Bauleistungen gelten bei den privaten Auftraggebern nicht die gleichen Bedingungen wie bei den öffentlichen Auftraggebern. Während die privaten in Bezug auf die Beschaffung der Leistungen weitgehend frei sind, besteht bei den öffentlichen Auftraggebern ein strenges gesetzliches Regime. Hohe formale Anforderungen und Rechtsmittel zugunsten der Anbieter prägen die Beschaffungsprozesse der öffentlichen Bauherren. Sie sind grundsätzlich der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen unterstellt. Eine Ausnahme bilden z.B. diejenigen öffentlichen Auftraggeber, welche sich in Konkurrenz mit anderen befinden.

Gemäss schweizerischer Gesetzgebung sind grundsätzlich vier verschiedene Verfahren zur Beschaffung von Gütern, Dienstleistungen und Bauleistungen durch öffentliche Bauherren zu unterscheiden:

- das offene Verfahren
- das selektive Verfahren (eigentlich eine besondere Ausprägung des offenen Verfahrens)

- das Einladungsverfahren
- das freihändige Verfahren

Die Wahl des Verfahrens hängt vom Wert der zu beschaffenden Leistung ab.

Überblick über das Beschaffungsrecht und dessen Ziele

Wie bei allen Dingen, welche in einer bestimmten Qualität und zu einem bestimmten Termin umgesetzt werden müssen, ist bei den öffentlichen ebenso wie bei den privaten Beschaffungen eine einwandfreie Planung unerlässlich. Auf der einen Seite gilt es, rechtzeitig die erforderlichen Ressourcen zu reservieren. Andererseits ist vom Prozessführer sicherzustellen, dass die richtigen Prozesse in Gang gebracht werden. Dazu gehört die richtige Ermittlung des Auftragswerts, damit daraus das richtige Beschaffungsverfahren abgeleitet und durchgeführt werden kann. Einen ebenso hohen Stellenwert nehmen, insbesondere bei der Beschaffung von Bauleistungen, die Be-

stimmung der Vertragsform und die Festlegung der Vergütungsart, nach welcher die Leistungen vergütet werden sollen, ein.

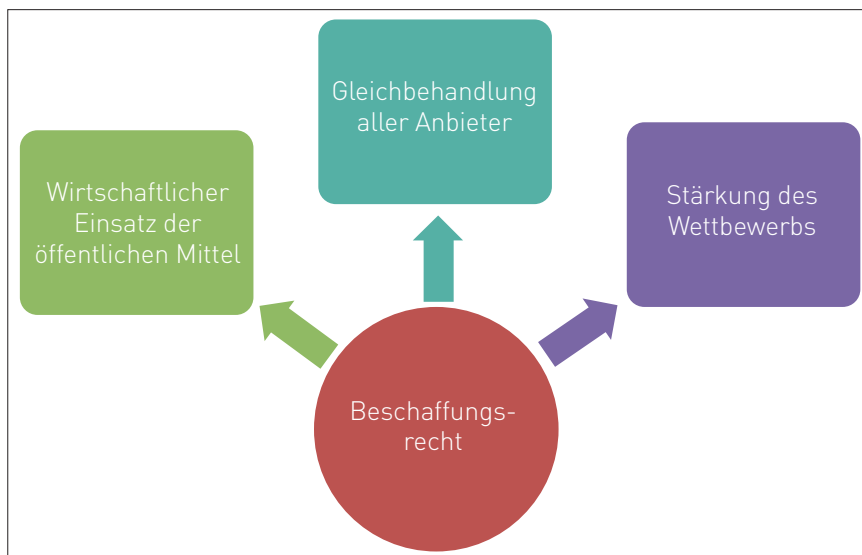
Beschaffungsplanung

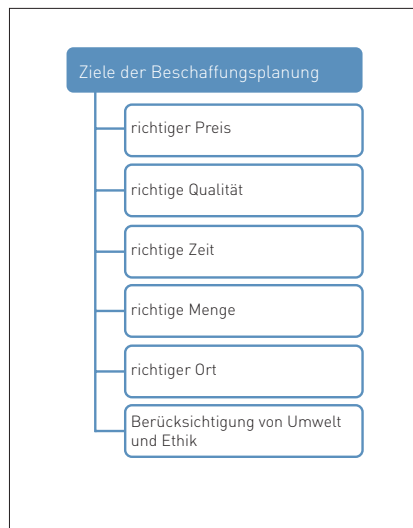
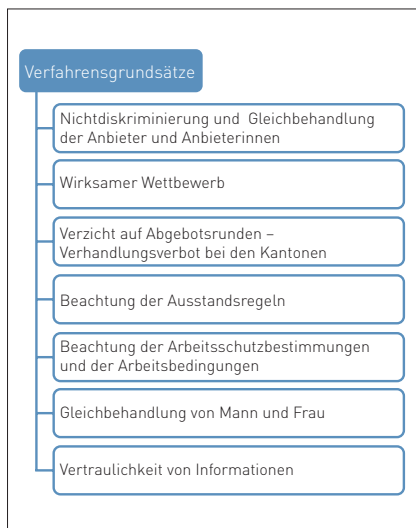
Eine einwandfreie Planung von öffentlichen Beschaffungsverfahren ist eine wichtige Voraussetzung für erfolgreiche und beschwerdefreie Vergaben. Die benötigten Ressourcen, z.B. Juristen, Projektleiter, Entscheidungsträger usw., müssen früh genug sichergestellt werden und es ist genügend Zeit einzuplanen. Wie bereits erwähnt empfiehlt es sich, gut zu planen. Die vom Gesetz vorgegebenen Fristen und Termine sowie die inhaltlichen Anforderungen an Ausschreibungen und Abläufe müssen strikte eingehalten werden.

1. Überlegungen vor der Beschaffung

- Was soll beschafft werden?
- Konkrete Beschreibung der Leistung
- Funktionale Beschreibung der Leistung

Neben der Transparenz verfolgt das Beschaffungsrecht vor allem diese Ziele:





2. Wie soll beschafft werden?

Hier kann aus verschiedenen Modellen der Zusammenarbeit ausgewählt werden:

- Einzelplaner
- Planergemeinschaft
- Generalplaner
- Unternehmen als Einzelleistungsträger ELT
- Generalunternehmer GU
- Totalunternehmer TU

3. Wie hoch ist der Beschaffungswert?

Für die Wahl des Beschaffungsverfahrens ist die seriöse Schätzung des Beschaffungswerts wichtig.

Die jeweils gültigen Schwellenwerte sind verfügbar unter: bbl.admin.ch/bkb (für Beschaffungen nach Bundesrecht) bpuk.ch (für Beschaffungen nach kantonalem Recht).

4. Wie werden die Leistungen vergütet?

- Vergütung nach Aufwand mit Einheitspreisen
- Vergütung nach Aufwand mit Regiepreisen
- Feste Vergütung als Globalpreis (teuerungsberechtigt)
- Feste Vergütung als Pauschalpreis (keine Teuerung verrechenbar)
- Preisänderungsmechanismen
- Besonderheiten des GU- und TU-Bereichs

5. Wie sieht die Ressourcenplanung aus?

- Zeitbedarf der Beschaffung bestimmen
- Eigene Verfügbarkeit sicherstellen
- Verfügbarkeit der Beteiligten reservieren: Juristen, Bedarfsträger, Politik, interne Entscheidungsträger

6. Wahl des Verfahrens

Siehe Grafik Seite 9.

Verfahrensablauf

Öffentliche Beschaffungen müssen, da sie dem Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen unterstehen, sehr hohen formalen Anforderungen genügen. Nicht nur inhaltlich sind Vorgaben einzuhalten, sondern auch in Bezug auf Termine, Transparenz und Gleichbehandlung gibt es Vorschriften.

1. Fristen

Der Auftraggeber setzt die Fristen für die Anträge auf Teilnahme oder für die Einreichung der Angebote so fest, dass alle Anbieter genügend Zeit zur Prüfung der Unterlagen und zur Ausarbeitung des Antrags oder des Angebots haben. Dabei ist insbesondere der Komplexität des Auftrags und der Anzahl von Unteraufträgen Rechnung zu tragen.

Minimalfristen Bund

- Im offenen Verfahren für die Einreichung eines Angebots **40 Tage** ab der Veröffentlichung.
- Im selektiven Verfahren für die Einreichung des Antrags auf Teilnahme **25 Tage** ab der Veröffentlichung und zur Angebotsabgabe **40 Tage** ab der Einladung.

Minimalfristen Kantone

- Die Fristen für das Einreichen eines Angebots oder eines Antrags auf Teilnahme im selektiven Verfahren sollen in der Regel nicht kürzer als **20 Tage** sein.
- Im Staatsvertragsbereich darf die Frist nicht kürzer sein als **40 Tage** für das

Einreichen eines Angebots und **25 Tage** für das Einreichen eines Antrags auf Teilnahme im selektiven Verfahren.

2. Eignungskriterien

Mithilfe der Eignungskriterien wird geprüft, ob der Anbieter in der Lage ist, den Auftrag durchzuführen. Es handelt sich daher im Normalfall um Ausschlusskriterien, die **entweder erfüllt oder nicht erfüllt** sind. Eine Kompensation über andere Kriterien ist nicht möglich. Anbieter, die ein Kriterium nicht erfüllen, werden vom Verfahren ausgeschlossen.

Beispiele Eignungskriterien

- Qualitätsmanagement des Anbieters (ISO-Zertifizierung)
- Erfahrung mit ähnlichen Projekten
- Fachliche Qualifikation des Anbieters
- Wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit des Anbieters
 - Organisatorische und technische Leistungsfähigkeit des Anbieters
 - Spezialbewilligungen, Zulassungen

3. Zuschlagskriterien

Mithilfe der Zuschlagskriterien soll das wirtschaftlich günstigste Angebot ermittelt werden, das dann den Zuschlag erhält. Die Haupt- und Unterkriterien (drei bis fünf Hauptkriterien genügen) sind zusammen mit ihrer Gewichtung in der Ausschreibung aufzuführen. Sie sind dem Beschaffungsgegenstand anzupassen und werden in der Reihenfolge ihrer Wichtigkeit aufgeführt.

Beispiele von Zuschlagskriterien

- Preis
- Qualität
- Termineinhaltung
- ...

Siehe: kbob.ch → Publikationen
→ Beschaffungs- und Vertragswesen
→ Zuschlagskriterien für Werkleistungen

Gewichtung der Zuschlagskriterien

Damit zeigt der Auftraggeber den Anbietern, was für ihn bei der Erfüllung des Auftrags wichtig ist.

- **Qualitätskriterien können** mit mehr als 50% gewichtet werden (wenn es auf die Qualität ankommt und nicht primär auf den Preis).
- Bei **Standardleistungen** kann der Preis über 70% gewichtet werden (Qualität

vergleichbar, auf den Preis kommt es an).

- Der **Preis muss mit mindestens 20% gewichtet** werden.

Bewertungsskala für Zuschlagskriterien
Für die Bewertung der Qualitätskriterien ist eine Notenskala festzulegen, welche sich am Grad der Zielerreichung orientiert.

Siehe: kbob.ch → Publikationen
→ Beschaffungs- und Vertragswesen
→ Leitfaden zur Beschaffung von Werkleistungen

Festlegen einer prozentualen Bandbreite für den Auftrag, anhand der erwarteten Angebotspreise (sog. Preisspanne).

4. Ausschreibung

Beim offenen und selektiven Verfahren erfolgt die Publikation der Ausschreibung im entsprechenden Publikationsorgan: auf simap.ch oder im kantonalen Amtsblatt. Auf dem Ausschreibungsportal simap.ch werden die Ausschreibungen des Bundes, der Kantone und vieler Gemeinden sowie der anderen angeschlossenen Auftraggeber des Vereins simap veröffentlicht.

Beim Einladungsverfahren werden Anbieter direkt von der Beschaffungsstelle angeschrieben und zur Angebotseinreichung eingeladen.

5. Bestandteile der Ausschreibungsunterlagen

- Name und Adresse des Auftraggebers
- Verfahrensart
- Gegenstand und Umfang des Auftrags
- Ausführungs- und Liefertermin
- Sprache des Vergabeverfahrens
- Eignungskriterien
- Zuschlagskriterien
- Bezugsquelle und Preis der Ausschreibungsunterlagen
- Einreichungsstelle und Einreichungsfrist für die Angebote oder die Anträge auf Teilnahme im selektiven Verfahren
- Bezeichnung einer Auskunftsstelle
- Rechtsmittelbelehrung

Vergabe

Die Bewertung zur Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots erfolgt am besten mittels eines Bewertungstools. Viele öffentliche und private Bauherren nehmen die Bewertungen der Angebote anhand des Bewertungstools der KBOB vor. Vergaben werden ebenfalls auf der simap-Plattform publiziert. Daraufhin läuft die Beschwerdefrist (siehe Rechtsmittel) auf die Vergabe. Erst wenn die Beschwerdefrist ungenutzt abgelaufen ist, darf der Vertrag zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber unterzeichnet werden.

1. Öffnung der Angebote

- Erstellen eines Protokolls über die Öffnung der Angebote

2. Formelle Prüfung

- Der Eingabetermin wurde eingehalten.
- Das Angebot wurde in der verlangten Form eingereicht.
- Das eingereichte Angebot hat eine rechtsgültige Unterschrift.
- Das Angebot wurde vollständig eingereicht, es enthält alle geforderten Beilagen.
- Es wurden keine unzulässigen Abänderungen vorgenommen.

Wenn eines dieser Kriterien nicht eingehalten wird, ist das Angebot vom Verfahren auszuschliessen.

3. Materielle Prüfung – Bereinigung

- Alle Angebote sind technisch und rechnerisch zu prüfen.
→ Ziel: Vergleichbarkeit der Angebote

Bei Verwendung der NPK ist die Vergleichbarkeit der Angebote bezüglich der ausgeschriebenen Leistungen gegeben!

- Behebung von Redaktions- und Rechnungsfehlern (verwaltungsinterner Akt)
- Die Bereinigung darf nicht zu Änderungen oder Ergänzungen der Angebote im materiellen Sinn führen.

4. Prüfung der Eignung der Anbieter

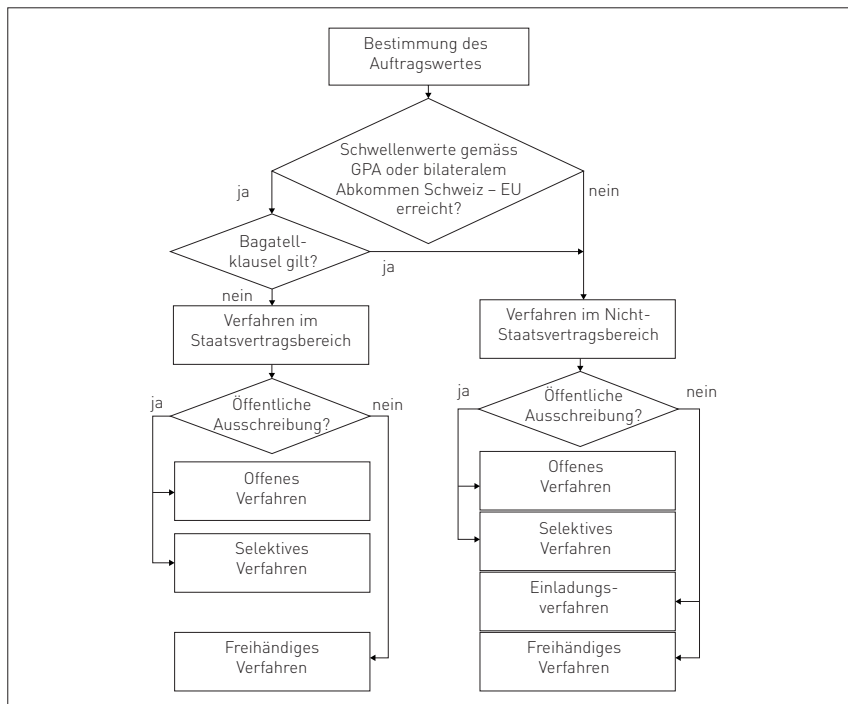
- Die Eignung der Anbieter ist zu prüfen: Wenn eines der Eignungskriterien nicht erfüllt ist, wird der Anbieter von der Ausschreibung ausgeschlossen.

5. Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots

- Die eingereichten Angebote werden anhand der Zuschlagskriterien bewertet.
→ Ziel: Das **wirtschaftlich günstigste Angebot** ermitteln (nicht das billigste Angebot).

6. Vergabe und Eröffnung des Zuschlags

- Der Zuschlag wird den Anbietern schriftlich eröffnet.
Inhalt: siehe gesetzliche Bestimmungen
- Der Auftraggeber veröffentlicht den Zuschlag auf der Plattform simap.ch oder/ und im kantonalen Amtsblatt, namentlich auch denjenigen im freihändigen Verfahren über dem Schwellenwert, spätestens **72 Tage** (Bund 30 Tage) nach dessen Erteilung.



Wahl des Verfahrens.

Rechtsmittel

1. *Anfechtbare Verfügungen, wenn die Schwellenwerte des Einladungsverfahrens oder die tieferen kommunalen Schwellenwerte erreicht werden:*

- Ausschreibung
- Zuschlag
- Abbruch des Verfahrens
- Auswahl der Teilnehmer im selektiven Verfahren
- Ausschluss vom Vergabeverfahren
- Widerruf des Zuschlags

2. *Fristen*

- Verfügungen und Beschwerdeentscheidungen können innert 10 Tagen auf anfechtbare Verfügungen von Kantonen oder Gemeinden und innert 20 Tagen auf anfechtbare Verfügungen nach dem Gesetz (Bund, WTO) beim Verwaltungsgericht angefochten werden.

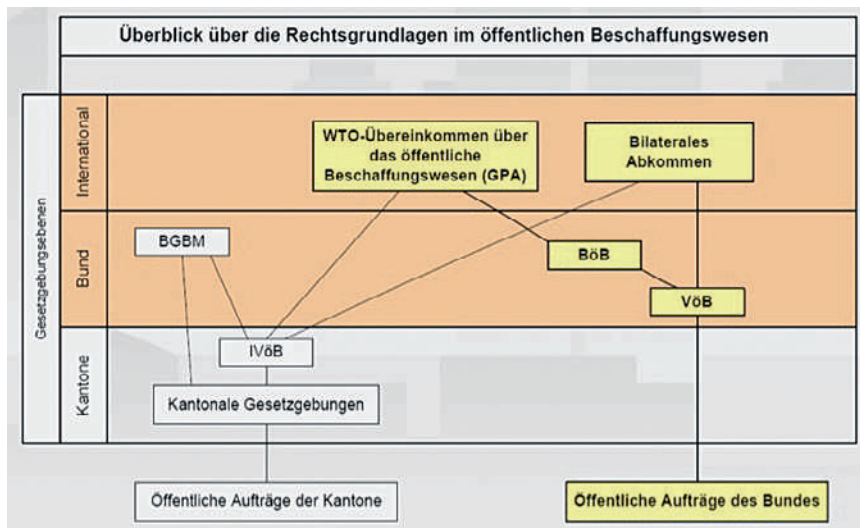
3. *Anfechtbare Verfügungen unabhängig von den Schwellenwerten:*

- Ausschluss von künftigen Vergabeverfahren

- Aufnahme von Anbietern in ständige Listen oder die Streichung aus solchen Listen.

Quellen:

- Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
- Verordnung zum Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
- Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen
- KB0B: Dokumente entlang des Beschaffungsablaufs
- KB0B: Leitfaden zur Beschaffung von Werkleistungen



Abkürzungen:

- BGBM = Bundesgesetz über den Binnenmarkt
- IVöB = Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen
- BöB = Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
- VöB = Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen

Zum Thema «Ausschreibung und Vergabe: Wirtschaftliche öffentliche und private Beschaffungen von Bauleistungen» wird auch ein ganztägiger Kurs angeboten, der die hier aufgeführten Aspekte aufnimmt und mit vielen Beispielen aus der Praxis konkretisiert und vertieft. Detaillierte Informationen dazu gibt es unter crb.ch (Rubrik: Schulung/CRB-Standards Extras).

Ein weiteres KNOW-HOW zum Thema «Ausschreibung und Vergabe» finden Sie im Bulletin 3/12. Dort stehen die Bestandteile der Ausschreibung sowie das Vorgehen bei der Evaluation des wirtschaftlich günstigsten Angebots im Vordergrund.

Entwicklung des Vergaberechts in der Schweiz.

Bis Mitte der 1990er-Jahre galten auf Bundesebene die *Submissionsverordnung vom 31. März 1971* und die *Einkaufsverordnung vom 8. Dezember 1975*. Wenn ein Bauauftrag den Wert von 500 000 Franken erreichte, verlangte die Submissionsverordnung ein Ausschreibungsverfahren. Gemäss Einkaufsverordnung mussten bei Güterbeschaffungen mindestens drei Offerten eingeholt werden. Unterlegene Anbieter konnten gegen Entscheide der Bundesbehörden keine Rechtsmittel ergreifen. Die Vergabe öffentlicher Aufträge lag demzufolge weitgehend im Ermessen der zuständigen Behörden und Aufträge wurden mit Blick auf regional-, fiskal- oder beschäftigungspolitische Motive vergeben. Aufgrund verschiedener Impulse von aussen wurde das Vergaberecht Mitte der

1990er-Jahre den Prinzipien der Transparenz und Gleichbehandlung der Anbieter unterstellt:

- Durch die Ablehnung des EWR-Beitritts 1992 war der Bundesrat gezwungen, die sich durch das Abseitsstehen vom europäischen Binnenmarkt ergebenden Nachteile auszugleichen.
→ Schaffung des Binnenmarktgesetzes, Revision der Submissions- und Einkaufsverordnung.
- Aus der fortschreitenden Internationalisierung der Wirtschaft resultierte die Erkenntnis, dass die Liberalisierung der Beschaffungsmärkte nur durch eine völkerrechtliche Rahmenordnung zu erreichen war. Langjährige Verhandlungen führten am 15. April 1994 zur Unterzeichnung des *WTO-Übereinkommens*

über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement, WTO-GPA).

Die Umsetzung des WTO-GPA im schweizerischen Recht machte eine Neukonzeption des schweizerischen Vergaberechts notwendig. Deshalb wurden das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen *BöB* vom 16. Dezember 1994, das mit der dazugehörigen Verordnung vom 11. Dezember 1995 *VöB* präzisiert wurde, sowie die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen *IVöB* vom 25. November 1994 erarbeitet.

Quelle: Dr. Matthias Oesch, Entwicklung des Vergaberechts in der Schweiz, in: Die Volkswirtschaft 3-2010, S. 5 ff.