

Wenn die öffentliche Hand Aufträge vergibt, gelten klare Regeln (im Bild: Sanierung Bundeshaus Ost, 2014).

Bild: Gabriel Diezi

Öffentliches Beschaffungswesen

Wasserdichte Vergaben

Wer eine öffentliche Ausschreibung strukturiert und überlegt angeht, wird keine bösen Überraschungen erleben. Im Dschungel aus Auftrags- und Schwellenwerten, Eignungs- und Zuschlagskriterien heisst es kühlen Kopf bewahren, und das richtige Vergabeverfahren zu wählen.

Von Gabriel Diezi

Für 36 Milliarden Franken vergibt die öffentliche Hand jedes Jahr Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge. Ein stolzes Beschaffungsvolumen, das Bund, Kantone, Gemeinden und andere Träger öffentlicher Aufgaben diskriminierungsfrei und mit bestem Preis-Leistungs-Verhältnis abwickeln sollen. Um den Wettbewerb unter den Anbietern zu stärken, deren Gleichbehandlung zu gewährleisten und den wirtschaftlichen Einsatz der Steuergelder zu fördern, unterliegen öffentliche Beschaffungen deshalb strikten Regeln und transparenten Verfahren. Zum Leidwesen vieler Vergabestellen und Anbieter gelten jedoch auf Bundes- und Kantonsebene nicht die gleichen Bestimmungen. Und sogar von Kanton zu Kanton unterscheiden sich diese leicht – der Schweizer Föderalismus lässt grüssen.

Auf Stufe Bund sind die Vergaberegeln im Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) und der dazugehörigen Verordnung (VöB) festgehalten. Vergaben der Kantone, Gemeinden und anderer Träger kantonaler oder kommunaler Aufgaben richten sich hingegen nach der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) sowie den einschlägigen kantonalen Ausführungsgesetzen. Immerhin: Im Rahmen der laufenden Revision des Beschaffungsrechts sollen die Bestimmungen der beiden Regelwerke BöB und IVöB so weit als möglich in Einklang gebracht werden (*siehe Baublatt 48/2016: «Holprige Harmonisierung im Vergabewesen»*). Fortsetzung folgt im Bundesparlament.

Die Voranalyse als solide Basis

Trotz der laufenden Harmonisierungsbemühungen wird das Schweizer Beschaffungsrecht föderalistisch zersplittert und komplex bleiben. Wer als ungeübter Ausschreiber oder Angebotseinreicher einen Überblick über die Grundsätze des Vergaberechts und die geltenden Prozesse gewinnen will, tut deshalb gut daran, sich zuerst einmal die Bundesgesetzgebung genauer anzusehen. «Wer BöB und VöB kennt, findet sich in der interkantonalen Rahmenordnung IVöB und den einzelnen kantonalen Ausführungsgesetzen einfacher zurecht», sagt Daniela Haze, Geschäftsführerin der Setova Management Consulting GmbH, anlässlich eines «Bau und Wissen»-Seminars zum öffentlichen Beschaffungswesen in Wildeggen. Haze hat als langjährige Projektmanagerin und Unternehmensberaterin für den strategischen Einkauf der öffentlichen Hand zahlreiche Beschaffungen begleitet, insbesondere von bundesnahen Betrieben wie der nationalen

Ziele des Vergaberechts



Das Schweizer Vergaberecht will sicherstellen, dass öffentliche Beschaffungen transparent und fair ablaufen und sich das wirtschaftlichste Angebot im Wettbewerb durchsetzt.

Netzgesellschaft Swissgrid AG. Je nach Beschaffungsgegenstand sind die Ausschreibungen mehr oder weniger standardisiert: «Ehrlich gesagt habe ich aber noch keine Ausschreibung erlebt, die zu 100 Prozent Routine war.»

Vor wirklich bösen Überraschungen dürfte jedoch gefeit sein, wer eine öffentliche Beschaffung sorgfältig und systematisch angeht (*siehe «Ablauf einer öffentlichen Beschaffung» auf Seite 14*). Das Wichtigste dabei ist eine gründliche Bedarfs- und Voranalyse vor der eigentlichen Angebotseinholung. Der Zeitaufwand dafür lohnt sich: Eine seriöse Analyse erspart dem Ausschreibenden viel Ärger im anschliessenden Vergabeprozess. «Bei der Beschaffung findet die Hauptarbeit am Anfang statt», betont denn auch Haze. «Die Vergabestelle muss sich gleich zu Beginn darüber klar werden, was sie in welchem Umfang benötigt und welches ihre Zielsetzungen sind. Diese zentralen Vorgaben fliessen ins Pflichtenheft für die Anbieter ein.» Empfehlenswert ist die Erstellung eines schriftlichen Beschaffungskonzepts. In diesem Basisdokument der öffentlichen Vergabestelle, das sowohl vom Projektleiter als auch vom strategischen Einkauf unterzeichnet wird, sind alle wichtigen Punkte der Ausschreibung genau definiert. «Damit habe ich mein Pflichtenheft viel schneller erstellt und verzettelt mich nicht», so Haze.

Man muss als Beschaffungs-Projektleiter das Rad aber nicht komplett neu erfinden. Eine anfängliche Online-Suche nach erfolgreich abge-

schlossenen ähnlichen Ausschreibungen hilft oft weiter. Insbesondere auf simap.ch, der Plattform für das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz, und dem damit verknüpften benutzerfreundlichen Webportal beschaffungsstatistik.ch können sich Verantwortliche darüber schlau machen, wie andere vergleichbare Beschaffungen ausgeschrieben haben (*siehe «Nützliche Links» auf Seite 16*). Es kann sich zudem lohnen, die auf der Webseite vermerkte Kontaktperson bei der ausschreibenden Stelle anzurufen. «So kann ich bei meiner Ausschreibung von den im abgeschlossenen Verfahren gemachten Erfahrungen profitieren und weiss, was dabei nicht optimal oder überraschend verlaufen ist», erläutert Haze. «Eine solche Marktabklärung verschafft mir einen Wissensvorsprung und vernetzt mich mit anderen Ausschreibungs-Fachleuten.»

Von Auftrags- und Schwellenwerten

Hat die Vergabestelle ihre Marktabklärung abgeschlossen, muss sie als erstes den voraussichtlichen maximalen Gesamtwert ihrer Beschaffung bestimmen. In die Schätzung einzurechnen sind sämtliche Bestandteile der Vergütung, wie Rabatte, Gebühren, Kommissionen und Zinsen – nicht aber die Mehrwertsteuer. Zudem sind die gesamte Laufdauer des Vertrages sowie alle darauf aufbauenden Folgeaufträge und Optionen zu berücksichtigen. Da die Höhe des geschätzten Auftragswerts über das zu wählende Vergabeverfahren entscheidet, ist eine sorgfältige

Kostenermittlung, die sich an der oberen Bandbreite orientiert, besonders wichtig. «Die Vergabesumme zuverlässig zu schätzen, ist etwas vom Schwierigsten im Beschaffungsprozess», sagt Haze. Sie rät deshalb, jeweils noch 20 Prozent Sicherheitsmarge auf den geschätzten Wert zu schlagen, um bezüglich des gewählten Verfahrens auf der sicheren Seite zu sein. «Mit diesem Vorgehen lässt sich das Risiko minimieren, während eines laufenden Verfahrens in die Nähe des nächsthöheren Schwellenwertes zu kommen.»

Sogenannte Schwellenwerte, also monetäre Indikatoren für das zu wählende Vergabeverfahren bei Lieferungen, Dienstleistungen und Bauaufträgen, kennen sowohl das Vergaberecht auf Stufe Bund (BöB/VöB) als auch auf Kantons- und Gemeindeebene (IVöB/ einzelne kantonale Ausführungsgesetze). Aber noch harren die Schwellenwerte von Bund und Kantonen einer Harmonisierung. Die laufende Revision soll hier Abhilfe schaffen. Kantonale Unterschiede werden aber

bei den Schwellenwerten bestehen bleiben, denn nicht jeder Kanton dürfte die neuen IVöB-Schwellenwerte eins zu eins in sein Ausführungsgesetz übernehmen. Diese Vermutung wird durch den Blick auf den aktuellen Ist-Zustand bestärkt. Bei Beschaffungen auf Kantons- oder Gemeindeebene sind deshalb die spezifischen Schwellenwerte vorgängig sauber abzuklären. Die Website der jeweiligen kantonalen Fachstelle für öffentliche Beschaffung gibt Auskunft.

Welches Verfahren kommt zum Zug?

Eine einmal gewählte Verfahrensart muss die Vergabestelle durchziehen. Kleinere Aufträge können freihändig oder im Rahmen eines Einladungsverfahrens vergeben werden. Bei diesen einfacheren Verfahren haben nicht berücksichtigte Anbieter kein Rekursrecht. Pflicht für grössere Beschaffungen ist hingegen ein zweistufiges, selektives oder ein offenes Verfahren. Bei diesen können Anbieter fristgerecht eine Beschwerde

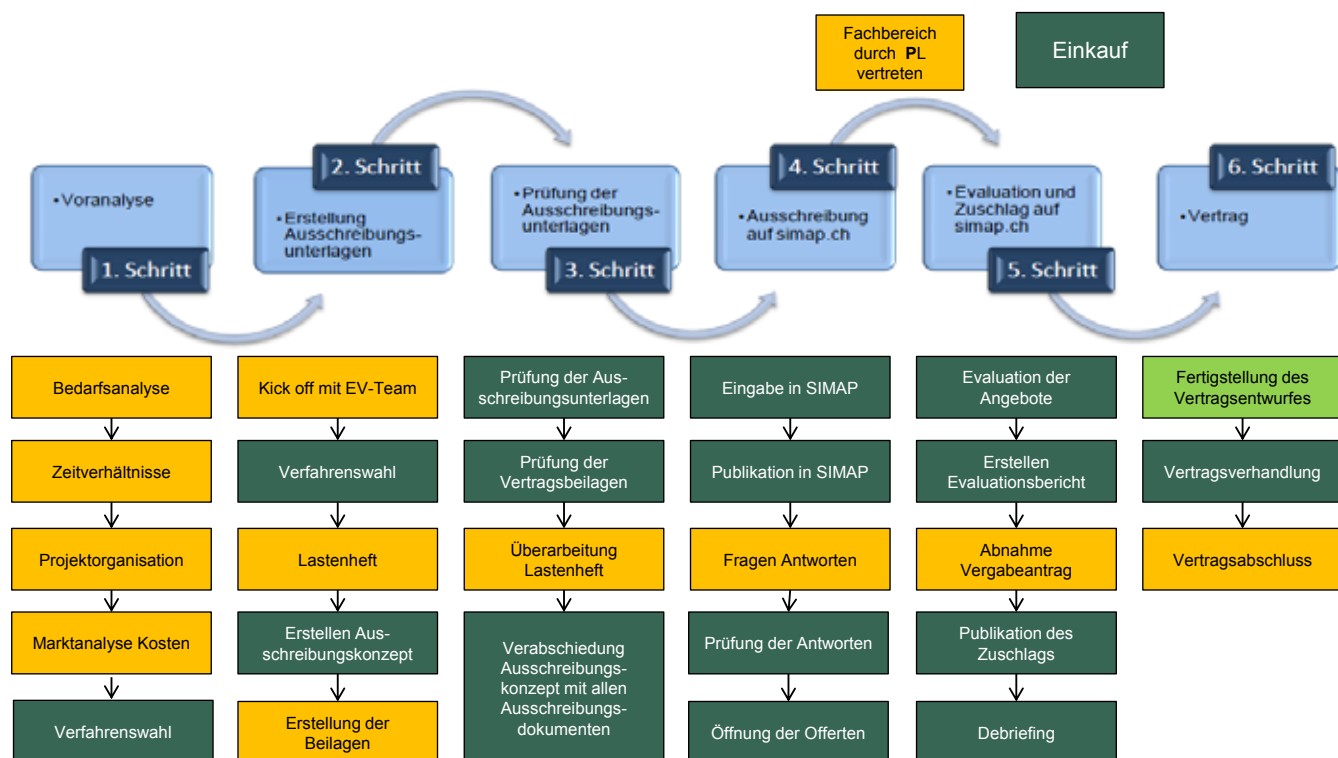
gegen die Vergabe einreichen, wobei es auch hier Ausnahmen gibt wie zum Beispiel für die Beschaffungen von Waffen oder Sicherheitsdienstleistungen. Eine Ausschreibung darf gemäss Gesetz und Verordnung jedoch nicht gesplittet werden, nur um einen Schwellenwert nicht zu erreichen und somit das einfachere Verfahren anwenden zu können. Aufträge mit kausalem Zusammenhang, die also miteinander verknüpft sind, müssen als ein Gesamtpaket ausgeschrieben werden. «Die «Salamitaktik» ist nicht nur verpönt, sie ist verboten», betont Haze. «Beschwert sich ein Anbieter wegen eines erwiesenermassen rein taktischen Ausschreibungssplittings wird er vor Gericht Recht erhalten.»

Bei öffentlichen Beschaffungen bestimmt also der Paketpreis, welche der folgenden vier Verfahrensarten für die Vergabestelle zur Auswahl stehen:

➤ **Freihändiges Verfahren:** Die Beschaffungsstelle kann den Auftrag direkt und ohne Aus-

Ablauf einer öffentlichen Beschaffung

Grafik: zvg



Eine fundierte Voranalyse ist wichtig: Denn wer am Anfang Zeit investiert, hat es im Verlaufe des Beschaffungsprozesses bedeutend einfacher.



Transparente Vergabekriterien: Wer den Zuschlag will, sollte vor der Offertabgabe die Ausschreibung genau studieren.

schreibung einem Anbieter nach freier Wahl vergeben.

➤ **Einladungsverfahren:** Der Auftraggeber bestimmt, welche Anbieter er ohne Ausschreibung direkt zur Angebotsabgabe einladen will. Wenn möglich müssen mindestens drei Angebote eingeholt werden. Von diesen sollte mindestens eines von einem ortsfremden Anbieter stammen. Beschaffungsexpertin Haze empfiehlt, jeweils fünf Angebote einzuholen: «Dass gewährleistet den Wettbewerb selbst dann, wenn ein oder zwei Anbieter abspringen.»

➤ **Offenes Verfahren:** Die Beschaffungsstelle schreibt den Auftrag öffentlich aus, beispielsweise auf der Plattform simap.ch. Sie definiert die Anforderungen an den Anbieter (Eignungskriterien) und die Spielregeln der Vergabe (gewichtete Zuschlagskriterien) transparent im Pflichtenheft. Eine Offerte können alle interessierten Anbieter einreichen. Ein Online-Fristenrechner hilft ihnen dabei, eine allfällige Beschwerde fristgerecht einzureichen (siehe «Nützliche Links» auf Seite 16).

➤ **Selektives Verfahren:** Bei diesem zweistufigen Verfahren schreibt die Vergabestelle den Auftrag wie im offenen Verfahren öffentlich aus. Es werden jedoch zwei Pflichtenhefte definiert, für jede Stufe eines. Auf der Grundlage von bewerteten Eignungskriterien werden in der ersten Stufe die Anbieter bestimmt, die in der zweiten Stufe ein Angebot einreichen dürfen. «Die Eignungskriterien werden zu eigentlichen Knock-out-Krite-

rien für die zweite Runde», so Haze. Das Verfahren kommt beispielsweise dann zum Zug, wenn es sehr viele Anbieter auf dem Markt gibt und die Vergabestelle die Anzahl der zu prüfenden Angebote begrenzen will. Oder etwa auch wenn sensitive Informationen zu einem Beschaffungsgegenstand nicht der ganzen Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen.

Die Spreu vom Weizen trennen

Die Anforderungen an die Anbieter müssen bei einer öffentlichen Beschaffung zwingend im Voraus bekannt sein. Dabei handelt es sich um Eignungskriterien – wie zum Beispiel Branchenerfahrung mit Referenzangaben, die auch abgefragt werden sollten, oder die Grösse eines Un-

ternehmens gemessen am Bilanzvolumen der letzten drei Jahre – und die gewichteten Zuschlagskriterien als Spielregeln der Auftragsvergabe. Die Vergabestelle kann sämtliche Kriterien frei festlegen, solange diese sachbezogen und objektiv beurteilbar sind sowie den Grundsätzen des Beschaffungsrechts entsprechen. Technische Anforderungen können produktspezifisch erwünscht sein, allerdings müssen alternative Produkte mit exakt derselben Spezifikation ebenfalls zugelassen sein. Eine Ausnahme hierzu bilden komplexe IT-Beschaffungen.

Eignungskriterien sind immer Knock-out-Kriterien, die nur erfüllt oder nicht erfüllt werden können. Sie dienen insbesondere dem Ausschluss unqualifizierter Anbieter. Haze konkretisiert: «Ich



«Das Angebot ist für mich als Auftraggeber dann interessant, wenn es das günstigste Gesamtpaket darstellt. Nicht immer ist das billigste Angebot auch das wirtschaftlichste.»

Daniela Haze, Geschäftsführerin der Setova Management Consulting GmbH



Visualisierung: BBL

Visualisierung eines Siegerprojekts: Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) schreibt bei Grossprojekten wie dem neuen Verwaltungsgebäude Zollikofen oft einen Gesamtleistungswettbewerb aus.

fordere oft Referenzprojekte ein, beispielsweise zwei innerhalb der letzten fünf Jahre, bei denen vergleichbare Arbeiten durchgeführt wurden.» Immer wieder kommt es vor, dass der Projekterfolg stark vom Know-how einer Schlüsselperson beim Anbieter abhängt. In solchen Fällen rät Haze, als Eignungskriterium explizit festzuhalten, dass der persönliche Einsatz der Schlüsselperson beziehungsweise eines Nachfolgers mit äquivalenter Qualifikation über die gesamte Vertragslaufzeit zu gewährleisten ist. Um dem Abzug von Schlüsselpersonen auf eine andere Baustelle vorzubeugen, können Penalties, das heisst hohe Bussgelder, vertraglich vereinbart werden.

Billig ist nicht immer wirtschaftlich

Wenn es um die Bewertung der konkreten Angebote geht, kommen die Zuschlagskriterien zum Zug. Welche Kriterien wie gewichtet werden, muss bereits in der Ausschreibung ersichtlich sein. Das erste Zuschlagskriterium ist immer der Preis. Je austauschbarer die zu beschaffende Leistung oder das Produkt sind, desto stärker kann man den Preis gewichten. Nach der Praxis des Bundesgerichts darf das Gewicht des Preises aber in keinem Fall weniger als 20 Prozent betragen. Ziel jeder öffentlichen Vergabe ist es, das beste Preis-Leistungs-Verhältnis mit dem Zuschlag zu belohnen, erläutert Haze: «Das Angebot ist für mich als Auftraggeber dann interessant, wenn es das günstigste Gesamtpaket darstellt. Nicht immer ist das billigste Angebot

auch das wirtschaftlichste.» Nur auf Bundesebene ist es erlaubt, mit zwei Anbietern Nachverhandlungen zu führen. Auf Kantonsebene gibt es diese Möglichkeit nicht, weshalb hier die Gewichtung des Preises als Zuschlagskriterium bedeutender ist.

Ein Zuschlagskriterium können auch Auskünfte zu den Referenzobjekten sein, wenn das Ergebnis standardisierter Gespräche mit den entsprechenden Kontaktpersonen direkt in die Punktebewertung der Anbieter einfließt. In die

Ausschreibungsunterlagen gehört zudem der möglichst fertig erstellte Vertrag. Änderungswünsche der Anbieter sind nur an entsprechend markierten Stellen des Vertrags zulässig und als Zuschlagskriterium zu bewerten. «Bestehen viele Vorbehalte, weiss ich, dass es sich um einen komplizierten Lieferanten handelt. Die Schwere der Vorbehalte kann ich dann bei der Bewertung punktemässig berücksichtigen», so Haze.

Fairer Umgang lohnt sich

Die definitive Zuschlagserteilung wird auf der Beschaffungs-Plattform simap.ch publiziert. Haze schreibt aber alle Anbieter zudem noch persönlich an: «In jedem Angebot steckt viel Arbeit und das sollte man als Auftraggeber unbedingt honorieren.» Eine gute Kommunikation mit den Anbietern und ein fairer Umgang im gesamten Ausschreibungsprozess zahlen sich aus. «Wenn ich die Anbieter fair behandle und bestmöglich in den Entscheidungsprozess involviere, kann ich die Rekurswahrscheinlichkeit reduzieren. Zudem lernt man sich dadurch besser kennen, was beiden Parteien in einer nächsten Ausschreibung nützen kann.»

Nicht berücksichtigte Anbieter haben die Möglichkeit, ein Debriefing zu verlangen. Sie erfahren so, warum sie den Zuschlag nicht erhalten haben. Nach Ablauf der Rekursfrist hat der Auftraggeber dabei nichts zu verlieren. Ganz im Gegenteil! Er trägt dazu bei, dass der Anbieter das nächste Mal ein besseres Angebot einreichen kann und weiterhin motiviert ist, sich an öffentlichen Ausschreibungen zu beteiligen. Davon wird der Auftraggeber in Zukunft letztlich selbst profitieren, so Haze: «Als öffentliche Vergabestelle wünsche ich mir doch, dass richtiger Wettbewerb herrscht.» ■

Nützliche Links

- **www.beschaffungsstatistik.ch**
Die Web-Plattform der Forschungsstelle «Digitale Nachhaltigkeit» an der Universität Bern umfasst Zuschläge, Auftraggeber und Anbieter von ausschreibungspflichtigen öffentlichen Beschaffungen in der Schweiz seit 2008 (Start simap.ch).
- **www.kbob.admin.ch/kbob/de/home/publikationen/dokumente-entlang-des-beschaffungsablaufs.html**
Musterverträge, Ausschreibungsunterlagen, Terminplan, Evaluationstools und andere Dokumente entlang des Beschaffungsablaufs finden sich auf der Website der Koordinationskonferenz

- der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB).
- **www.fristenrechner.ch**
Das Webtool zur Berechnung der Fristen im offenen oder selektiven Ausschreibungsverfahren berücksichtigt alle Gerichtsferien und Feiertage.
- **www.bkb.admin.ch**
Alles Wissenswerte zur Revision von Bundesgesetz und Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB/VöB).
- **www.bpuk.ch/bpuk/konkordate/ivob**
Informationen zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB).

(gd)

Innovationen für den Bau Innovations pour le bâtiment Innovazioni per l'edilizia

ALBANESE®

www.albanese.ch

Wir zeigen Neuheiten
BAUMAG Halle 2
Baumaschinen-Messe Stand B30

steigert die Effizienz & senkt die Kosten

Giulio macht Poliere froh, ... und den Chef ebenso.

- Wand und Deckenrand werden gleichzeitig erstellt.
- Keine Ausscharbeiten
- Große Kostenreduktion
- Hohe Effizienz
- Lichtschächte können sofort montiert werden.
- Reiner Zement ohne Zusatzstoffe.

Echtes Schweizer Fabrikat

Eindeutiger Mehrwert

Die garantierte Qualität von ALBANESE® überzeugt Poliere, Bauführer, Ingenieure und Architekten.

In der Schweiz hergestellt.

BEGO® - Keller-Deckenrandabschalung™

Maierriedweg 1a, CH-8408 Winterthur, Tel. 052 / 213 86 41, Fax. 052 / 213 73 59, info@albanese.ch

KIRSCH
energy systems

NETZERSATZANLAGEN

SONDERSTROMERZEUGER

ANTRIEBSSYSTEME

BLOCKHEIZKRAFTWERKE

SERVICE

DEMTECH AG

Telefon +41 43 466 60 20
www.demtech.ch
mail@demtech.ch

Conducta

Raumsysteme

Lagert Diebe wirksam aus.

Einbruchsichere Material- und Lager-Container:

- Mit Regalstützen und Werkzeughalter
- Massive Bauweise
- Standardgrößen 8, 10 und 20 Fuss
- Sonderausführungen auf Wunsch

Conducta AG
Stegackerstrasse 6, CH-8409 Winterthur
Telefon 052 234 51 51, info@conducta.ch

www.conducta.ch

16 baublatt

Nr. 3, Freitag, 20. Januar 2017