Anfrage Jean-Louis Romanens **Nr. 803.05**
Öffentliches Beschaffungswesen /
Zuschlagskriterien

Anfrage

In regelmässigen Abständen hat der Staatsrat gestützt auf das Gesetz vom 11. Februar 1998 über das öffentliche Beschaffungswesen und auf das entsprechende Reglement vom 28. April 1998 Aufträge zu vergeben, so auch für das grosse Bauvorhaben der Umfahrungsstrasse von Bulle (H189). Zwei der Aufträge, die im Zusammenhang mit diesem Projekt vergeben wurden, haben ziemlich heftige Reaktionen bei den nicht berücksichtigten Unternehmen ausgelöst. Nun ist allgemein bekannt, dass bei der Realisierung moderner Bauwerke immer weiter entwickelte Techniken zum Einsatz gelangen, deren Anwendung gründliche Fachkenntnisse erfordert. Die Unternehmen investieren viel Zeit und Geld in die Aus- und Weiterbildung ihres Personals, um sicherzustellen, dass die Mitarbeitenden all diese neuen Methoden beherrschen.

Die Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen verlangt, dass der Auftraggeber verschiedene Kriterien bei der Vergabe des Auftrags berücksichtigt. Dazu gehören sowohl der ökonomische Aspekt als auch die Eignung des Anbieters, das gesamte Projekt auszuführen. Auch die Ausbildung von jungen Menschen, die Sicherheit am Arbeitsplatz und die Einhaltung von Umweltschutznormen können berücksichtigt werden. Als Entscheidungsinstanz sollte der Staatsrat in der Lage sein, die Analysen der kantonalen Verwaltung zu hinterfragen.

Nun wurde aber beispielsweise das Angebot eines Konsortiums für das Los 311 – mit der Begründung, das Unternehmen weise technische Schwächen in der Beherrschung gewisser für die Baustelle notwendigen Arbeiten auf – nicht berücksichtigt, obwohl das Angebot etwa 350 000 Franken (3,56 %) unter dem berücksichtigen Angebot lag.

Meine Fragen lauten wie folgt:

1) Wer benotet die eingegangenen Angebote?
2) Wer analysiert und kontrolliert auf neutrale und detaillierte Weise die Stichhaltigkeit der Benotungen? Gibt es eine staatsinterne Stelle, die imstande ist, diese Kontrolle durchzuführen?
3) Der Preis als Zuschlagskriterium wird im Allgemeinen mit 60 % gewichtet. Welcher Unterschied in der Gesamtnote ergibt sich aus einer Preisdifferenz von 3,5 %?
4) Lässt sich der Staatsrat adäquat von neutralen Experten beraten, wenn ihm in einem eminent technischen Bereich das nötige Wissen abgeht?
5) Wie werden Differenzen zwischen den Ingenieuren, die die Benotung vornehmen und/oder den Kontrolleuren und dem Staatsrat geregelt.
6) Verfügt der Staatsrat als Auftraggeber über eine tatsächliche und genügende Freiheit bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen?

18. Februar 2005

Antwort des Staatsrats

Wie andere Gemeinwesen auch (Bund, Gemeinden) vergibt der Staat immer wieder öffentliche Aufträge. Der rechtliche Rahmen, der insbesondere durch internationale Normen vorgegeben ist, lässt ihm dabei nur einen kleinen Handlungsspielraum. Nachfolgend sind die wichtigsten Bestimmungen im öffentlichen Beschaffungswesen kurz erläutert.

1. Definition / Ziele

Das öffentliche Beschaffungswesen umfasst sämtliche Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge, die von der öffentlichen Hand an Dritte erteilt werden. Die Vergabe dieser Aufträge untersteht internationalem, schweizerischem und kantonalem Recht.

Diese Regelungen verfolgen folgende Ziele:

- Förderung des wirksamen Wettbewerbs unter den Anbieterinnen und Anbietern;
- Gewährleistung der Gleichbehandlung aller Anbieterinnen und Anbieter sowie einer unparteiischen Vergabe;
- Sicherstellung der Transparenz der Vergabeverfahren;
- wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel.

2. Rechtliche Grundlagen

In unserem Kanton wird das öffentliche Beschaffungswesen durch folgende rechtlichen Bestimmungen geregelt:

- Das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über den Binnenmarkt (BGBM), das die Kantone und Gemeinde verpflichtet, grosse Beschaffungen amtlich zu publizieren, und das die Benachteiligung bzw. Bevorzugung von Anbietern – z. B. auf Grund der Niederlassung – verbietet;
- Die Interkantonale Vereinbarung vom 25. November 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB), das das internationale WTO-Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen umsetzt, indem es allgemeine Grundsätze – namentlich die Auftrags- und Verfahrensarten, das Verhandlungsverbot und den Rechtsschutz (Beschwerderecht) – festlegt;
- das Gesetz vom 11. Februar 1998 über das öffentliche Beschaffungswesen, das die öffentlichen Beschaffungen der Gemeinden den selben Regeln unterstellt wie diejenigen des Staats und zudem die Beschwerdeinstanzen bestimmt;
- das Reglement vom 28. April 1998 über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBR), in welchem die Anwendung der IVöB ausgeführt wird (insbesondere werden die Schwellenwerte für die Wahl des Verfahrens festgelegt).

3. Kriterien

Bei allen öffentlichen Aufträgen müssen die von den Submittenten eingereichten Angebote namentlich folgenden Anforderungen genügen:

1) Ausschlussgründe

   Ein Angebot kann ausgeschlossen werden, wenn der Anbieter die Eignungskriterien nicht oder nicht mehr erfüllt, falsche Auskünfte erteilt hat, seine Steuern oder Sozialabgaben nicht bezahlt hat, Vereinbarungen getroffen hat, die einen wirksamen Wettbewerb einschränken oder erheblich beeinträchtigen, in einem Konkursverfahren steht, für ein berufliches Fehlverhalten durch Gerichtsentscheid schuldig gesprochen wurde oder wesentliche Formerfordernisse verletzt hat.

2) Eignungskriterien

Der Auftraggeber kann von den Anbietern verlangen, dass sie ihre Leistungsfähigkeit im fachlichen, finanziellen, wirtschaftlichen, technischen und organisatorischen Bereich nachweisen. Zu diesem Zweck legt er Eignungskriterien fest.

Der Auftraggeber überprüft die Eignung der Anbieter und schliesst die Anbieter aus, die den Eignungskriterien nicht genügen.

3) Zuschlagskriterien

Die Zuschlagskriterien dienen als Grundlage für die Vergabe des Auftrags. Grundsätzlich wird der Auftrag wird dem Anbieter mit dem wirtschaftlich günstigsten Angebot vergeben. Es können insbesondere folgende Kriterien berücksichtigt werden: Qualität, Preis, Fristen, Betriebskosten, Kundendienst, nachhaltige Entwicklung, Zweckmässigkeit, technischer Wert, Ausbildung von Lehrlingen, Ästhetik, Qualitätssicherung, Kreativität und Infrastruktur.

Die Zuschlagskriterien sind in der Reihenfolge ihrer Bedeutung und mit der Gewichtung in der Ausschreibung oder den Ausschreibungsunterlagen aufzuführen.

4) Kriterienliste

In gegenseitigem Einverständnis haben Dachorganisationen der Bauwirtschaft (Freiburgischer Baumeisterverband FBV, Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein SIA, Association fribourgeoise des métiers de la construction AFMC) und die betroffenen Dienststellen (Tiefbauamt TBA, Autobahnamt ABA, Hochbauamt HBA) die Liste mit den Eignungs- und Zuschlagskriterien erstellt, die im Kanton Freiburg bei der Vergabe von Bau- und Dienstleistungsaufträgen zum Tragen kommen. Diese Liste dient als Grundlage für die Ausschreibung von öffentlichen Aufträgen des Staats.

4. Auftraggeber

Gemäss Ausführungsreglement vom 12. März 1996 zum Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHR) werden Aufträge des Staats je nach Auftragswert vom Staatsrat, von einer Direktion oder von einer Dienststelle vergeben. Eine Investitionsausgabe kann getätigt werden: vom Staatsrat, wenn der Betrag 100 000 Franken übersteigt; von den Direktionen, wenn der Betrag zwischen 50 000 und 100 000 Franken liegt; von den Dienststellen, wenn der Betrag 50 000 Franken nicht übersteigt (Art. 29 FHR). Öffentliche Aufträge, die laufende Ausgaben von über 50 000 Franken zur Folge haben, werden von der Direktion zugeschlagen. Bei kleineren Beträgen sind die Dienststellen dafür verantwortlich (Art. 28 FHR).

5. Antworten auf die gestellten Fragen

1) *Wer benotet die eingegangenen Angebote?*

Die Angebote werden von der Dienststelle registriert, überprüft und notiert, die für die Abwicklung des Verfahrens zuständig ist.

Bei der Bewertung eines Angebots werden die einzelnen Bestandteile des Angebots gestützt auf die vorgängig durch den Auftraggeber definierten Kriterien benotet.

Bei grossen Projekten wie zum Beispiel der Umfahrung von Bulle (H189) werden die Angebote durch eine Bewertungsgruppe, die sich aus dem Projektteam und verwaltungsexternen Personen zusammensetzt, benotet. Diese Bewertungsgruppe wird zusammengestellt, bevor die Submittenten bekannt sind.

2) *Wer analysiert und kontrolliert auf neutrale und detaillierte Weise die Stichhaltigkeit der Benotungen? Gibt es eine staatsinterne Stelle, die imstande ist, diese Kontrolle durchzuführen?*

Es gibt kein zentrales, verwaltungsinternes Organ, das speziell mit der Aufgabe geschaffen worden wäre, die Benotung der Angebote zu analysieren. Zuständig für die Benotung ist die Dienstelle, die auch für das Dossier verantwortlich ist. Bei wichtigen Projekten wird die Dienststelle dabei durch externe Fachpersonen (Büro zur Hilfestellung des Bauherrn) unterstützt.

3) *Der Preis als Zuschlagskriterium wird im Allgemeinen mit 60 % gewichtet. Welcher Unterschied in der Gesamtnote ergibt sich aus einer Preisdifferenz von 3,5 %?*

Die Gewichtung des Preises ist variabel. So beträgt sie bei neuen Bauwerken klassischer Art zwischen 60 % und 70 %, bei einfachen Bauten 80 %. Bei komplexen Bauwerken sowie bei Unterhalts- und Sanierungsvorhaben zählt der Preis 40 % bis 50 %. Die Note für den Preis wird mittels mathematischer Formeln ermittelt.

- Für Bau- und Lieferaufträge lautet sie (kubische Methode):
  $\mathtt{Note_Angebot}_n = (\mathtt{Preis_tiefstes_Angebot} : \mathtt{Preis_Angebot}_n)^3 \times 5$
- Für Dienstleistungsaufträge lautet sie (quadratische Methode):
  $\mathtt{Note_Angebot}_n = (\mathtt{Preis_tiefstes_Angebot} : \mathtt{Preis_Angebot}_n)^2 \times 5$

Diese Formeln werden in der Ausgabe von 2005 des „Guide romand pour les marchés“ allen Westschweizer Kantonen vorgeschlagen (der Kanton Freiburg beteiligte sich an der Ausarbeitung dieses Handbuchs).

Bei einer Abweichung in der Note als Folge eines um 3,5 % geringeren Preises wird diese Note genauso wie die Noten für die übrigen Kriterien berücksichtigt, wenn es darum geht, das wirtschaftlich günstigste Angebot zu ermitteln.

4) *Lässt sich der Staatsrat adäquat von neutralen Experten beraten, wenn ihm in einem eminent technischen Bereich das nötige Wissen abgeht?*

Der Staatsrat trifft seinen Entscheid auf der Grundlage der Dossiers, die ihm von den Direktionen unterbreitet werden. Diese Dossiers enthalten eine Übersicht, in der die Angebote verglichen werden, die Benotungen und Kommentare der zuständigen Dienststelle sowie allenfalls diejenigen der externen Fachpersonen.

5) *Wie werden Differenzen zwischen den Ingenieuren, die die Benotung vornehmen und/oder den Kontrolleuren und dem Staatsrat geregelt.*

Allfällige Differenzen bei der Beurteilung der Angebote werden nach einer vertieften Analyse durch die internen und externen Verantwortlichen des Dossiers durch Konsens bereinigt. Kommt keine Einigung zustande, entscheidet der Staatsrat.

6) *Verfügt der Staatsrat als Auftraggeber über eine tatsächliche und genügende Freiheit bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen?*

Das Recht über das öffentliche Beschaffungswesen lässt dem Auftraggeber zwar einen Ermessensspielraum, doch darf dieser nicht überstrapaziert werden, da die Verfügung sonst von der Beschwerdeinstanz aufgehoben werden kann. So können Anbieter, die sich durch eine unkorrekte Anwendung des Rechts benachteiligt fühlen, eine Beschwerde gegen die Verfügung des Auftraggebers beim Verwaltungsgericht anhängig machen.

6. Schlussbemerkungen

Es sei hier noch angefügt, dass die vorliegende Anfrage Bezug nimmt auf die Vergabe eines Bauauftrags (Los 311) im Rahmen der Umfahrung von Bulle (H189). Gegen diese Vergabe wurde eine Beschwerde eingereicht, die am 20. Juli 2005 vom Verwaltungsgericht abgewiesen wurde.

Freiburg, 23. August 2005