

STAND.

SBV
SSE
SSIC Schweizerischer Baumeisterverband
Société Suisse des Entrepreneurs
Società Svizzera degli Impresari-Costruttori
Societad Svizra dals Impressaris-Constructurs

Zielführende Ausschreibungen und faire Vergaben

Positionspapier zum öffentlichen Beschaffungswesen



Fachverband Fédération Federazione

infra

Inhalt

Postulate (Übersicht)	2
Zielsetzung	3
Ausgangslage	3
Rahmenbedingungen und Handlungsspielraum	4
Prinzipien eines fairen Beschaffungsrechts	5
Projektphasen	6
Postulate	7

Impressum

Herausgeber
Schweizerischer Baumeisterverband
Weinbergstrasse 49
8042 Zürich

Fachverband Infra
Weinbergstrasse 49
8042 Zürich

Konzept und Gestaltung
Schminke und Team
Werbe- und Webagentur
Gämsenstrasse 11
8042 Zürich

Druck
Sihldruck AG
Binzstrasse 9
8045 Zürich

Verabschiedet von der Delegiertenversammlung des Schweizerischen Baumeisterverbands am 20.Mai 2010.
Verabschiedet vom Vorstand des Fachverbands Infra am 14.April 2010.

Postulate (Übersicht)

Einleitende Bemerkungen

SBV und Infra haben aufgrund ihrer Erfahrungen in Zusammenarbeit mit Unternehmen für die wichtigsten Projektphasen die nachfolgenden Postulate formuliert. Bei Beachtung und Einhaltung dieser Postulate werden Bauprojekte effizienter geplant und gebaut. Die Wahrscheinlichkeit von Beschwerden und Streitigkeiten kann deutlich reduziert werden.

Postulate 1-10

Postulat 1

Der Bauherr muss wissen, was und wie er bauen will.

Postulat 2

Die Bauprojekte müssen klar beschrieben und sorgfältig geplant sein.

Postulat 3

Die Ausschreibungsunterlagen müssen präzise, eindeutig und vollständig sein.

Postulat 4

Die Eignungskriterien wie auch die Zuschlagskriterien werden mit der Ausschreibung bekanntgegeben. Die Zuschlagskriterien sind zudem projektbezogen und für den Zuschlag gewichtet.

Postulat 5

Das Beschwerderecht kennt griffige Instrumente gegen missbräuchliche Ausschreibungen. Diese sind konsequent anzuwenden.

Postulat 6

Gute Offerten benötigen eine ausreichende Bearbeitungszeit. Nach der Auftragserteilung ist dem berücksichtigten Unternehmer genügend Zeit für die Vorbereitungs- und Ausführungsarbeiten einzuräumen.

Postulat 7

Abgebotsrunden sind untersagt. Öffentliche Offertöffnungen gehören zum Standardprozess jedes Bauherrn.

Postulat 8

Von den Anbietern sind nur diejenigen Unterlagen zu verlangen, welche für eine umfassende und faire Beurteilung der Angebote notwendig sind.

Postulat 9

Der Bauherr akzeptiert nur Anbieter, welche die Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutzbestimmungen sowie die einschlägigen Fachnormen einhalten.

Postulat 10

Eine einseitige Überwälzung der Risiken auf die Anbieter wird abgelehnt. Chancen und Risiken sind unter den Beteiligten sinnvoll und fair zu verteilen.

Zielsetzung

Der Schweizerische Baumeisterverband und der Fachverband Infra vertreten weite Bereiche des Bauhauptgewerbes. Sie wollen mit dem vorliegenden Positionspapier zum öffentlichen Beschaffungswesen aufzeigen:

1. welche Faktoren während der Planungsphase den Erfolg eines Bauprojektes massgeblich beeinflussen;
2. wie Ausschreibungen und Vergaben von öffentlichen Bauherren innerhalb der gesetzlichen Rahmenbedingungen optimal gestaltet werden;
3. welche Punkte in Bezug auf die Realisierung zu beachten sind, damit das Projekt erfolgreich und effizient abgewickelt werden kann.

Ausgangslage

Das Beschaffungswesen ist bei den öffentlichen Bauherren (Bund, Kantone, Gemeinden sowie diesen zugehörnde Betriebe) aus folgenden Gründen sehr uneinheitlich:

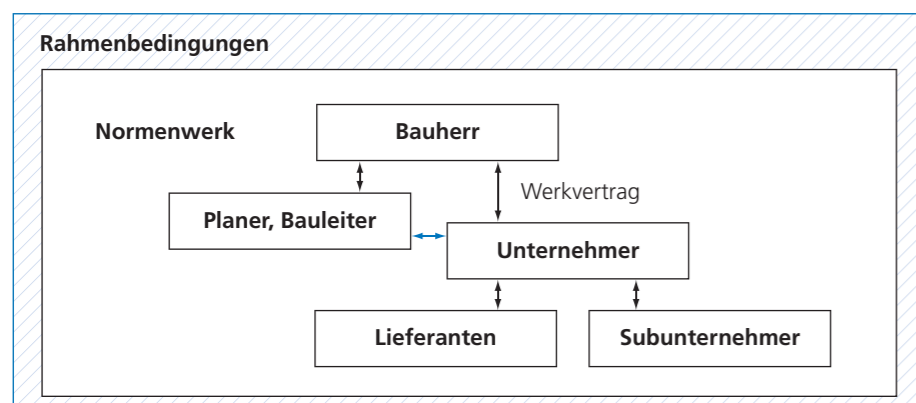
- Unterschiedliche Gesetzgebungen auf Bundes- bzw. Kantons- und Gemeindeebene (Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen gegenüber der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen und kantonalen Gesetzen);
- Ausnutzung der Interpretationsmöglichkeiten sowie der Ermessens- und Handlungsspielräume bei der Umsetzung durch die ausschreibenden Stellen;
- Beizug von Planern (Architektur- und Ingenieurbüros) mit unterschiedlichen Kenntnissen und Erfahrungen;
- Keine Standardisierung von Anforderungen und fehlende Harmonisierung, wie einheitliche Schwellenwerte. Aufgrund der hohen Mobilität der Anbietenden sowie der Öffnung der Märkte wirkt dies wettbewerbsbehindernd und kostensteigernd.

Diese Situation verunsichert die Bauherren, Planer, Bauunternehmer wie auch die Rekursinstanzen. Sie führt zudem zu Mehraufwand bei den Beteiligten und zu Mehrkosten bei den Projekten. Die Öffnung der Märkte und eine angespannte Wirtschaftslage verstärken die Unsicherheit zusätzlich.

Rahmenbedingungen und Handlungsspielraum

Die öffentlichen Vergabestellen haben diverse gesetzliche Rahmenbedingungen zu beachten: WTO-Agreement, Bilaterale Verträge mit der EU, Staatsverträge, Bundesgesetze und -verordnungen, kantonale Gesetzgebungen, unterschiedlichste Weisungen, Richtlinien und Normen, Gerichtsentscheide usw. Die dabei für die Vergabestellen verbleibenden Handlungsspielräume sind unterschiedlich gross und werden unterschiedlich intensiv genutzt.

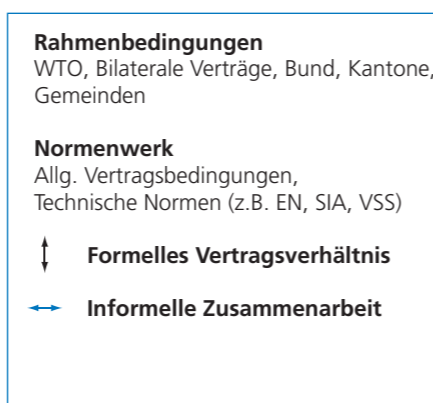
Bei Bauprojekten handelt es sich meistens um Unikate mit besonderen politischen, wirtschaftlichen und technischen Rahmenbedingungen. Bauherr, Planer und Unternehmer haben sich innerhalb der gesetzlichen Rahmenbedingungen und der gültigen Normenwerke zu bewegen.



Bauunternehmer bzw. die Verbände der Bauwirtschaft können das öffentliche Beschaffungswesen unterschiedlich stark beeinflussen:

- durch Mitarbeit auf politischer Ebene,
- durch Mitarbeit bei der Normenerarbeitung,
- durch Schulung der Vergabebeteiligten.

Nicht beeinflussbar ist die Rechtsprechung.



Prinzipien eines fairen Beschaffungsrechts

Eine für alle Beteiligten faire Anwendung des Beschaffungsrechts orientiert sich an den folgenden Kriterien¹:

1. Wirtschaftlichkeit
2. Transparenz
3. Gleichbehandlung
4. Wettbewerb
5. Wirksamer Rechtsschutz

Bemerkung

Im Einzelfall besteht ein zentrales Problem darin, dass die objektive Beurteilung eines Ausschreibungsverfahrens und einer Vergabe nicht immer mit der subjektiven Wahrnehmung übereinstimmt.

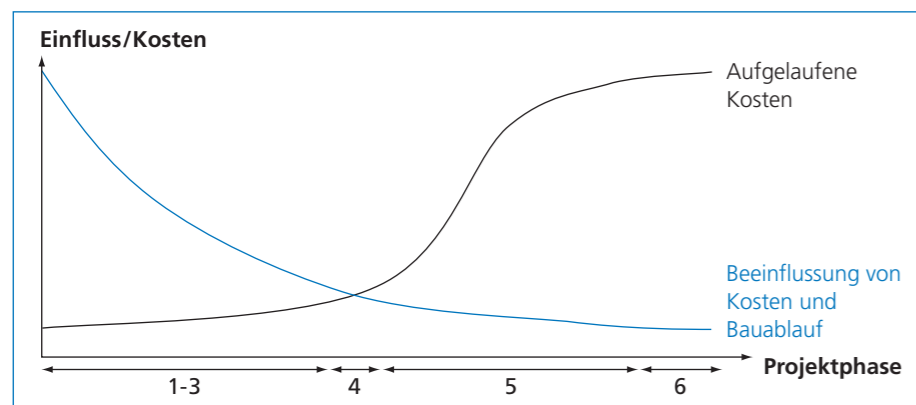
¹ Quelle: Martin Beyeler (2008), Ziele und Instrumente des Vergaberechts, S. 5

Projektphasen

Die Ordnung SIA 103 «Ordnung für Leistungen und Honorare der Bauingenieure und Bauingenieurinnen» unterteilt die Realisierung eines Bauprojekts in folgende Phasen. Dieses Positionspapier konzentriert sich auf die ersten vier Phasen (siehe Tabelle rechts).

Phasen	Teilphasen
1 Strategische Planung	11 Bedürfnisformulierung, Lösungsstrategien
2 Vorstudien	21 Projektdefinition, Machbarkeitsstudie
	22 Auswahlverfahren
3 Projektierung	31 Vorprojekt
	32 Bauprojekt
	33 Bewilligungsverfahren, Auflageprojekt
4 Ausschreibung	41 Ausschreibung, Offertvergleich, Vergabeantrag
5 Realisierung	51 Ausführungsprojekt
	52 Ausführung
	53 Inbetriebnahme, Abschluss
6 Bewirtschaftung	61 Betrieb
	62 Erhaltung

Die Kosten eines Bauprojektes wie auch der Bauablauf können vor allem in den frühen Projektphasen (Phasen 1 bis 3) beeinflusst werden:



- Phasen gem. SIA-Norm 103**
(siehe Tabelle oben)
1. Strategische Planung
 2. Vorstudien
 3. Projektierung
 4. Ausschreibung
 5. Realisierung
 6. Bewirtschaftung

Postulate

Postulat 1

Der Bauherr muss wissen, was und wie er bauen will.

Der Bauherr muss:

- den Zweck des Bauwerks sowie die aus seiner Sicht einzuhaltenden Randbedingungen möglichst früh präzise definieren und die Planer entsprechend informieren und beauftragen;
- sich seiner Rolle als Besteller und Auftraggeber genau bewusst sein;
- kompetente Planer und Bauleiter einsetzen;
- der Bauleitung die notwendigen Kompetenzen zuweisen;
- dem Bauunternehmer eine selbständige Bauausführung ermöglichen;
- sich an die SIA-Norm 118 halten.

Begründung

Bauherren wissen oft zu wenig genau, welches Ziel sie mit der Realisierung eines Bauwerkes verfolgen wollen und welche Randbedingungen aus ihrer Sicht effektiv einzuhalten sind. Entscheidend ist, dass der Bauherr die Funktionalität und diese Randbedingungen genau definiert und sich in einer frühen Phase noch nicht um Details kümmert. Ansonsten werden die Beteiligten verunsichert und es entstehen Verzögerungen und Mehrkosten.

Oft bestehen auf der Baustelle Unklarheiten über die Kompetenzverteilungen. Dies führt zu Reibereien bzw. Streitereien und allenfalls zu Bauverzögerungen. Der Bauherr muss deshalb kompetente Planer beiziehen und der Bauleitung vor Ort ausreichende Kompetenzen einräumen. So kann das Bauprojekt ohne grosse Verzögerungen und ohne übermässigen administrativen Aufwand realisiert werden. Der Bauunternehmer muss deshalb vor Bau-

beginn vom Bauherrn präzise über die Entscheidungskompetenzen der Bauleitung informiert werden.

Postulat 2

Die Bauprojekte müssen klar beschrieben und sorgfältig geplant sein.

Bevor ein Bauprojekt ausgeschrieben wird, muss es hinreichend klar definiert, geplant und beschrieben sein. Der Bauherr verfügt zudem über:

- das vorgesehene Realisierungsmodell mit dem dazu gehörigen adäquaten Vertragssystem (Pauschalvertrag, TU-Vertrag usw.);
- einen verlässlichen Kostenvoranschlag;
- eine zugesicherte Projektfinanzierung;
- alle notwendigen Bewilligungen;
- eine zuverlässige Terminplanung.

Begründung

Viele Bauherren schreiben unvollständige oder nicht fertig geplante Projekte aus in der Erwartung, dass die Anbieter dann schon merken, was gemeint ist. Zudem verfügen die Bauherren immer seltener über zuverlässige Kostenvoranschläge; sie erhoffen sich, durch die Offert-Eingaben der Bauunternehmer klare Kostenschätzungen zu erhalten. Die-

ses Vorgehen führt möglicherweise zu Projektverzögerungen, wenn von zu tiefen Baukosten ausgegangen wurde und die vorgesehene Finanzierung nicht ausreicht. Nicht in einem ausreichenden Detaillierungsgrad geplante Projekte führen häufig dazu, dass die Unternehmer während der Offertstellung viele Annahmen treffen müssen, die Ausarbeitung

von Offerten schwierig wird und Mehrkosten nicht zu vermeiden sind.

Postulat 3

Die Ausschreibungsunterlagen müssen präzise, eindeutig und vollständig sein.

Der Bauherr beschreibt in den Ausschreibungsunterlagen präzise:

- die Anforderungen an die zu beschaffende Leistung;
- das notwendige Mengengerüst;
- die Eignungs- und Zuschlagskriterien;
- die Möglichkeit von Varianten;
- die in die Angebotspreise einzubeziehenden Kostenelemente;
- die Zahlungsbedingungen inkl. die Zahlungsfristen;
- den vorgesehenen Verfahrensablauf;
- die Dauer der Angebotsbindung;
- das Teuerungsverfahren (Stichdatum ist Einreichung der Offerte);

Auf Wunsch müssen sie sowohl elektronisch als auch in Papierform erhältlich sein.

Begründung

Die Ausschreibungsunterlagen müssen vollständig sein, damit die Anbieter vergleichbare Angebote einreichen können (heute werden die Unterlagen in der Regel elektronisch zur Verfügung gestellt; auf Wunsch und gegen eine Schutzgebühr kann eine Unternehmung sie auch in Papierform beziehen). Zudem ist zu beachten, dass die Ausschreibungen

präzise gemäss dem Realisierungsmodell erfolgen, d.h. entweder als funktionale Ausschreibung, als TU-Projekt oder mittels Einzelleistungsvertrag (nach NPK). Eine Vermischung von verschiedenen Realisierungsmodellen ist zu vermeiden, weil ansonsten grosse Unklarheiten bei der Kalkulation und später während der Ausführung bestehen.

Postulat 4

Die Eignungskriterien wie auch die Zuschlagskriterien werden mit der Ausschreibung bekanntgegeben. Die Zuschlagskriterien sind zudem projektbezogen und für den Zuschlag gewichtet.

Der Bauherr (die Beschaffungsstelle) gibt in den Ausschreibungsunterlagen:

- die Eignungskriterien bekannt. Die Anforderungen sind so zu umschreiben, dass sie den Markt nicht unnötig einschränken oder einzelne Anbieter systematisch bevorzugen;
- die einzelnen projektbezogenen Zuschlagskriterien inkl. deren Gewichtung und deren Umrechnung in Punkte bekannt.

Begründung

Bei den Eignungskriterien werden oft so hohe Anforderungen festgelegt, dass selbst kompetente Unternehmer von einer Submission ausgeschlossen werden und grosse Arbeitsgemeinschaften gebildet werden müssen. Aus wettbewerbspolitischer Sicht ist sicherzustellen, dass die Eignungskriterien in Relation zum vorgesehenen Projekt stehen: je nach Art des Projektes müssen die Anbietenden unter-

schiedliche Kriterien über ihre Geeignetheit erfüllen.

Bei vielen Bauprojekten werden die Zuschlagskriterien vor der Submission weder genau festgelegt noch ausreichend kommuniziert. Dadurch können die Submittenten die Bedeutung einzelner Kriterien zu wenig genau nachvollziehen und werden verunsichert. Werden Eignungs- und Zuschlagskriterien miteinander ver-

mischt, so wird die Erarbeitung einer erfolgreichen Offerte erschwert. Zudem besteht die Gefahr, dass einzelne Kriterien falsch gewichtet und einzelne Unternehmen zu Unrecht vom Verfahren ausgeschlossen werden.

Postulat 5

Das Beschwerderecht kennt griffige Instrumente gegen missbräuchliche Ausschreibungen. Diese sind konsequent anzuwenden.

Den Anbietern und den Unternehmer-Verbänden ist das Recht einzuräumen, gegen missbräuchliche Bestimmungen in den Ausschreibungen Beschwerde einzureichen.

Begründung

Ausschreibungen sind immer wieder ungenau, unvollständig oder stehen im Widerspruch zu gesetzlichen Bestimmungen. Selbst bei krassen Verletzungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen vertrauen sich die Unternehmer aber nicht, gegen derartige Ausschreibungen vorzugehen, da sie befürchten, bei diesem oder einem anderen Projekt vom Bauherrn diskriminiert zu werden. Deshalb

muss den Verbänden, welche die Interessen der Anbieter vertreten, eine Beschwerdemöglichkeit zugestanden werden.

Postulat 6

Gute Offerten benötigen eine ausreichende Bearbeitungszeit. Nach der Auftragserteilung ist dem berücksichtigten Unternehmer genügend Zeit für die Vorbereitungs- und Ausführungsarbeiten einzuräumen.

Für die Bearbeitung der Offerten ist den Anbietern eine der Komplexität des Projekts angepasste Frist einzuräumen. Ferien und gesetzliche Feiertage sind gebührend zu berücksichtigen. Nach dem Zuschlag muss die Bauausführung sorgfältig geplant werden. Dies ist nur möglich, wenn dem beauftragten Unternehmer genügend Zeit zur Verfügung steht. Ebenfalls ist eine ausreichende Ausführungszeit vorzusehen. Nur so lassen sich zum Teil schwerwiegende Fehler vermeiden.

Begründung

Gerade bei komplexen Bauprojekten brauchen die Anbieter einige Zeit, um sich in das Projekt einzuarbeiten und die Details der Ausschreibung zu prüfen. Bekanntlich steckt der Teufel im Detail. Die heute gängigen Fristen von zehn bis zwanzig Tagen erweisen sich insbesondere bei anspruchsvollen Projekten als zu kurz, um gegen die Ausschreibung eine fundierte Beschwerde einzureichen. Die Erstellung einer Of-

fernte ist bei komplexen Bauwerken mit einem sehr hohen Aufwand verbunden. Wie die Erfahrung zeigt, ist die Phase der Angebotserstellung entscheidend für die spätere Projektqualität und Projektstabilität. Viele Bauunternehmer haben im Sommer und über Jahresende Betriebsferien. Auch die Subunternehmer und Lieferanten haben in diesen Perioden ihre Betriebe geschlossen. Diese Arbeitsunterbrüche

sind bei der Festlegung der Fristen und Termine angemessen zu berücksichtigen. Generell wird den Ausführenden zu wenig Zeit eingeräumt, was häufig zu Hektik und zu verminderter Leistung führt.

Postulat 7

Abgebotsrunden sind untersagt. Öffentliche Offertöffnungen gehören zum Standardprozess jedes Bauherrn.

Durchdachte Ausschreibungen benötigen keine Abgebotsrunden. Verhandlungen sind nur soweit zulässig, als sie zur qualitativen Bereinigung von unklaren Positionen dienen. Mit öffentlichen Offertöffnungen wird Transparenz und Vertrauen geschaffen.

Begründung

Bei Abgebotsrunden ist es schwierig, die Gleichbehandlung aller Anbieter sicherzustellen. Zudem wird der Grundsatz der Transparenz verletzt. Weil bei Abgebotsrunden der Preis nachgebessert wird, kommt diesem eine höhere Bedeutung zu als in der Ausschreibung vorgegeben. Bei Abgebotsrunden besteht jeweils die Gefahr, dass der Bauherr seine Marktmacht zulasten der Anbieter ausnützt.

Postulat 8

Von den Anbietern sind nur diejenigen Unterlagen zu verlangen, welche für eine umfassende und faire Beurteilung der Angebote notwendig sind.

Der Umfang der Beilagen ist bei der Offerteingabe möglichst gering zu halten. Falls nach der Offertöffnung weitere Unterlagen und Nachweise benötigt werden, sind diese bei den drei Erstplatzierten einzuholen.

Begründung

Die Zahl und der Umfang von Beilagen nehmen laufend zu. Vielfach handelt es sich um Unterlagen, die für den Vergabeentscheid nicht nötig sind. Dem damit verbundenen enormen Arbeits- und Finanzaufwand ist aus Effizienz- und Kostengründen dringend Einhalt zu gebieten. Die Ausschreibungsstelle muss

sich vor der Ausschreibung überlegen, welche Unterlagen sie für eine korrekte Beurteilung der Angebote tatsächlich benötigt.

Postulat 9

Der Bauherr akzeptiert nur Anbieter, welche die Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutzbestimmungen sowie die einschlägigen Fachnormen einhalten.

Die Bauherren verlangen von den Anbietern glaubwürdig den Nachweis, dass sie die einschlägigen Arbeitsbedingungen, wie Gesamtarbeitsverträge (LMV), Arbeitsgesetz und die von der Branche und vom Gesetz gebotenen Arbeitsschutzbestimmungen einhalten. Bauherren, Planer und Anbieter müssen zudem Gewähr bieten, dass sie die gesetzlichen Bestimmungen einhalten sowie die Fachnormen kennen und unverändert anwenden.

Begründung

Ein Auftrag darf nur Anbietern erteilt werden, welche die Arbeitsbedingungen und die Arbeitsschutzbestimmungen nachweislich einhalten. Ebenso wichtig ist die Einhaltung der gültigen, unveränderten Normen und Vorschriften durch Bauherren, Planer und Anbieter.

Postulat 10

Eine einseitige Überwälzung der Risiken auf die Anbieter wird abgelehnt. Chancen und Risiken sind unter den Beteiligten sinnvoll und fair zu verteilen.

Risiken sind grundsätzlich von denjenigen Beteiligten zu tragen, in dessen Verantwortungsbereich sie liegen. Grundlage für eine ausgewogene Risikozuweisung ist die SIA-Norm 118.

Begründung

Häufig schieben Bauherren Risiken auf die Anbieter ab, obwohl sie eindeutig in ihrem Verantwortungsbereich liegen. Die SIA-Norm 118 stellt für die Zuteilung von Chancen und Risiken eine bewährte und allseits akzeptierte Grundlage dar. Deshalb muss die SIA-Norm 118 Bestandteil jedes Werkvertrages sein.

Schweizerischer Baumeisterverband

Weinbergstrasse 49
Postfach
8042 Zürich

Telefon 044 258 81 11
Telefax 044 258 83 35

verband@baumeister.ch
www.baumeister.ch

Fachverband Infra

Weinbergstrasse 49
Postfach
8042 Zürich

Telefon 044 258 84 90
Telefax 044 258 84 99

info@infra-schweiz.ch
www.infra-schweiz.ch