

Durch klare Vorgaben zum Erfolg in Planerausschreibungen

Martin Karli, dipl. Ingenieur FH, Prokurist bei Brandenberger+Ruosch AG, Management-Berater

Um eine erfolgreiche öffentliche Planerausschreibung durchzuführen, müssen viele Faktoren beachtet werden. So verlangt das Gesetz, dass nicht nur der Preis über die Vergabe eines Auftrages entscheidet, sondern dass auch qualitative Kriterien berücksichtigt werden. Zudem müssen während dem Vergabeverfahren alle Anbieter gleich behandelt werden und das Verfahren muss zu jeder Zeit transparent ablaufen, also für alle Anbieter nachvollziehbar sein. Für den Auftraggeber ist eine sorgfältige Evaluation von grösster Wichtigkeit, damit das wirtschaftlich günstigste Angebot den Zuschlag erhält. Um all diese Anforderungen zu erfüllen, hat sich in der Praxis die vorgängige Ausarbeitung eines Ausschreibungskonzeptes bewährt, in welchem sämtliche wesentlichen Punkte des Auswahlverfahrens exakt definiert werden.

Ausschreibungskonzept

Um eine erfolgreiche öffentliche Planerausschreibung durchzuführen, ist es für den Auftraggeber unabdingbar, bereits zu Beginn der Ausschreibungsphase exakte Vorgaben und Verfahrensregeln zu definieren. Es empfiehlt sich, sämtliche wesentlichen Punkte des Auswahlverfahrens in einem Ausschreibungskonzept exakt festzuhalten. Erst wenn dieses Konzept von der zuständigen Instanz des Auftraggebers genehmigt ist, kann mit den eigentlichen Arbeiten an der Ausschreibung, also mit dem Erstellen der Unterlagen, der Publikation etc., begonnen werden.

Das Ausschreibungskonzept ist ein vertrauliches internes Papier, in welchem mindestens die nachfolgend genauer beschriebenen Punkte definiert werden müssen.

Der Mandatsumfang

Als erstes muss der Mandatsumfang sowie die zu erbringende Leistung des Anbieters dem Projektstand entsprechend möglichst exakt definiert werden. Dem Auftraggeber muss bereits zu diesem frühen Zeitpunkt klar sein, welche Leistungen er auszuschreiben gedenkt.

Dabei kommt er auch nicht umhin, sich bereits Gedanken über allfällige Schnittstellen zu Nachbarprojekten oder Drittbeteiligten zu machen. Wichtig ist auch zu wissen, in welchem Zeitraum der Anbieter seine Leistung zu erbringen hat. Bei Planeraufträgen ist zudem entscheidend, in welchen Phasen und Leistungsbereichen der Anbieter tätig sein soll.

Bestimmung des Vergabeverfahrens

Das durchzuführende Vergabeverfahren ist abhängig von der erwarteten Vergabesumme. Diese muss, ausgehend vom vorgängig definierten Mandatsumfang und aufgrund vorhandener Erfahrungswerte, geschätzt werden. Durch die für den Auftraggeber massgebenden Schwellenwerte wird dann das Vergabeverfahren bestimmt.

Die einzelnen Schwellenwerte unterscheiden sich je nach Vergabeinstanz (Bund, Kanton, Gemeinde, öffentlich-rechtliche Organisation etc.), sind jedoch in jedem Fall verbindlich festgelegt (Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen, kantonale Submissionsverordnung etc.).

Ob eine Vergabeinstanz überhaupt dem öffentlichen Beschaffungsrecht untersteht ist abhängig davon, ob in diesem Sektor Markt herrscht. So sind z.B. die durch die öffentliche Hand kontrollierten Telecomunternehmen, welche sich in einem liberalisierten Markt bewegen (z.B. Swisscom Mobile) davon befreit (sog. Ausklinkklausel).

Organisation

Die Organisation des Auftraggebers während der Ausschreibungsphase wird durch eine klare Projektorganisation mit entsprechender Aufgabenteilung geregelt. Die in die Ausschreibung involvierten Stellen und Mitarbeiter müssen genau wissen, welche Leistungen sie zu erbringen haben und welche Entscheidungen in ihrem Kompetenzbereich liegen.

Zusätzlich ist zu beachten, dass neben den direkt am Projekt Beteiligten bei einer grösseren Ausschreibung meist weitere interne Stellen des Auftraggebers in-

volviert sind, so z.B. die Finanzabteilung, der Rechtsdienst oder die Bereichsleitung. Es empfiehlt sich, diese Stellen bereits frühzeitig in den Ausschreibungsprozess zu involvieren.

Beurteilungsgremium

Eine gute und ausgewogene Auswahl der Personen, welche die Angebote beurteilen und bewerten, ist von grösster Wichtigkeit. Entscheidend dabei ist, dass alle für den Projekterfolg relevanten Fachbereiche abgedeckt und deren Anforderungen bereits bei der Aufstellung von Eignungs- und Zuschlagskriterien eingeflossen sind und diese für die Bewertung beigezogen werden.

Termine des Auswahlverfahrens

In den gesetzlichen Grundlagen des öffentlichen Beschaffungswesens sind Mindestfristen definiert, welche nicht unterschritten werden dürfen. Sinnvollerweise gibt man den Anbietern fallweise mehr Zeit zur Ausarbeitung eines Angebotes, um die Erarbeitung innovativer Lösungen zu ermöglichen. Dabei ist insbesondere der zeitliche Aufwand zu berücksichtigen, der für die Ausarbeitung eines seriösen Angebotes notwendig ist. Genügend Zeit muss auch für die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen sowie für die Bewertung der eingehenden Angebote eingerechnet werden.

Publikation

Die Art, der genaue Umfang und das Organ der Publikation (Schweizerisches Handelsamtsblatt, kantonales Amtsblatt, www.simap.ch etc.) ist gesetzlich geregelt. Gemäss gesetzlicher Vorgabe müssen die Zuschlagskriterien zumindest in der Reihenfolge ihrer Bedeutung publiziert werden. Liegen einzelne Kriterien sehr nahe beisammen, ist die Transparenz nicht mehr gewährleistet und es müssen die einzelnen Gewichte publiziert werden. Es hat sich in der Praxis etabliert, dass im Sinne der Transparenz in den meisten Fällen die Gewichte der Zuschlagskriterien publiziert werden.

Eignungskriterien

Eignungskriterien sind anbieterbezogen und definieren, welche Voraussetzungen der Anbieter grundsätzlich erfüllen muss, um für den Auftrag in Frage zu kommen (z.B. Ausbildung, technische Ausrüstung, Erfahrung, Ressourcen etc.). Es handelt sich also um Kriterien, welche gänzlich erfüllt sein müssen, um zur Zuschlagsbewertung zugelassen zu werden.

In der Regel können diese Kriterien nur "erfüllt" oder "nicht erfüllt" sein, eine Ausnahme bilden Verfahren, wo zur Begrenzung der Teilnehmerzahl in der Angebotsphase (z.B. Gesamtleistungswettbewerbe) bereits bei der Eignungsprüfung eine Selektion vorgenommen wird. Wichtig ist somit, dass im Ausschreibungskonzept messbare Kriterien aufgestellt werden und dass exakt definiert wird, wann diese Kriterien erfüllt sind oder eben nicht.

Zuschlagskriterien

Zuschlagskriterien sind im Gegensatz zu den Eignungskriterien angebotsbezogen zu definieren. Neben dem Preis sind dies insbesondere qualitative Kriterien (z.B. Fachkompetenz und Erfahrung von Schlüsselpersonen, Lösungsansatz, Termine, Zweckmässigkeit, technischer Wert, Betriebskosten, Nachhaltigkeit etc.). Mit der Festlegung und Gewichtung von sachgerechten und präzise formulierten Kriterien für den Einzelfall soll gewährleistet werden, dass das wirtschaftlich günstigste und bedarfsgerechte Angebot den Zuschlag erhält. Analog zu den Eignungskriterien ist auch die Bewertung der Zuschlagskriterien klar zu definieren.

Die Praxis zeigt einerseits, dass die Auswertungen einfacher und transparenter sind, je präziser die Bewertung der Kriterien festgelegt ist. Andererseits schränkt die Präzisierung den Handlungsspielraum des Auftraggebers bei der Vergabe ein.

Angebotseingabe und Offertöffnung

Im Ausschreibungskonzept ist die Angebotsöffnung zu definieren (anwesende Personen, Termin). Meist bestehen beim Auftraggeber bereits Standardprozesse, Checklisten und Formulare für Offertöffnungen. Auch hier sind die gesetzlichen Vorgaben zu beachten.

Bewertungsvorgehen

Das exakte Vorgehen bei der Bewertung der Angebote ist im Ausschreibungskonzept festzulegen. Bewährt hat sich dabei eine Trennung der "qualitativen" Angebote und der Preisangebote, d.h. die Bewertenden haben bei der Bewertung der qualitativen Kriterien keine Kenntnis über die eingegangenen Preisangebote. Dies ermöglicht eine unvoreingenommene Bewertung der Eignungs- und Zuschlagskriterien.

Die bewertenden Mitarbeiter des Auftraggebers sollen die qualitativen Angebote in einem ersten Schritt unabhängig voneinander bewerten. Anschliessend können die einzelnen Bewertungen an einem Workshop zusammengestellt werden, die Bewertenden müssen sich auf eine Gesamtbewertung einigen.

Eine bewertende Person wird tendenziell ihr Spezial- resp. Fachgebiet etwas besser bewerten als die anderen, trotz klarer Vorgaben. Dies macht die unabhängige Auswertung und die anschliessende Einigung auf eine Gesamtbewertung umso wichtiger, garantiert sie doch dem Auftraggeber eine ausgewogene Bewertung mit Sicht auf das Gesamtprojekt.

Die Preisangebote werden auf den Workshop hin unabhängig von der Bewertung der qualitativen Angebote einer rechnerischen Prüfung unterzogen. Sobald am Workshop die Gesamtbewertung der qualitativen Kriterien vorliegt, können die Preisangebote ein erstes Mal in die Bewertung miteinbezogen werden. Im Anschluss an den Workshop sind die Preisangebote zusätzlich durch das Beurteilungsgremium auf ihre Plausibilität zu prüfen.

Wirtschaftlich günstigstes Angebot

Zur Bewertung von Angeboten wird das Gewicht der Zuschlagskriterien mit dem Erfüllungsgrad (= Note) multipliziert, am Schluss werden die Punkte (Nutzwert) addiert. Das Angebot mit der höchsten Punktzahl gilt als das wirtschaftlich günstigste.

Präsentation der Angebote

Es kann durchaus Sinn machen, die Anbieter zu Präsentationen oder Fragerunden einzuladen. Diese Kontakte dienen zur allfälligen Bereinigung der Angebote (Herstellung der Vergleichbarkeit) und zur Bestätigung bzw. der Korrektur der

Erstbewertung des eingereichten schriftlichen Angebotes. Auf eine separate Bewertung der Präsentation sollte verzichtet werden. Dies ist im Ausschreibungskonzept entsprechend festzulegen. Verhandlungen über den Preis sind nur auf Stufe Bund, und auch dann nur in bestimmten Fällen möglich.

Solche Präsentationen sind allerdings ein heikles Unterfangen, droht doch bei jedem Kontakt mit einem Anbieter (dies ist im Sinne des Gesetzes bereits eine Verhandlung) ein Rekurs wegen der Verletzung des Prinzips der Gleichbehandlung.

Vergabeentscheid

Die Vergabe der Arbeiten hat, wie im Ausschreibungskonzept festgelegt, an das wirtschaftlich günstigste Angebot zu erfolgen. Der Vergabeentscheid ist den Anbietern schriftlich zu eröffnen, die Publikation des Entscheids ist analog zur Publikation der Ausschreibung gesetzlich geregelt.

Fazit

Wird vom Auftraggeber im Voraus ein vollständiges Ausschreibungskonzept mit der notwendigen Sorgfältigkeit ausgearbeitet und hält sich der Auftraggeber zu jeder Zeit des Verfahrens an das im Ausschreibungskonzept definierte Vorgehen, steht einer erfolgreichen öffentlichen Planerausschreibung nichts mehr im Weg. Sobald das Ausschreibungskonzept von der zuständigen Instanz des Auftraggebers genehmigt wurde, dürfen ohne plausible Begründung keine Veränderungen mehr daran vorgenommen werden.

Das Ausschreibungskonzept erfüllt seinen Zweck nicht nur als Grundlage für die Durchführung der Ausschreibung, sondern es kann den involvierten Mitarbeitern bei auftretenden Unsicherheiten auch als Nachschlagewerk dienen. Nicht zuletzt kann das Ausschreibungskonzept und das Einhalten sämtlicher darin definierter Vorgaben die Wahrscheinlichkeit eines Rekurses reduzieren oder im Rekursfall dokumentieren, dass die Ausschreibende Stelle ihre Verantwortung voll wahrgenommen hat.