

Diese Seite wurde maschinell übersetzt [\[Link\]](#). Maschinelle Übersetzungen können Fehler enthalten, die die Klarheit und Genauigkeit beeinträchtigen können. Der Bürgerbeauftragte übernimmt keine Haftung für etwaige Unstimmigkeiten. Die zuverlässigsten Informationen und die größte Rechtssicherheit finden Sie in der verlinkten Originalversion auf Englisch. Weitere Informationen finden Sie in unserer [Sprachen- und Übersetzungsregelung \[Link\]](#).

Beschluss des Europäischen Bürgerbeauftragten zum Abschluss der Untersuchung der Beschwerde 178/2014/AN gegen die Europäische Investitionsbank

Entscheidung

Fall 178/2014/AN - Geöffnet am 06/02/2014 - Entscheidung vom 23/10/2014 - Betroffene Institution Europäische Investitionsbank (Kritische Anmerkung) |

Der Fall betraf die Entscheidung der Europäischen Investitionsbank, den Ausschluss der Beschwerdeführerin (das italienische Unternehmen Impresa Pizzarotti & C. SpA) von einer öffentlichen Ausschreibung, die sie in Bosnien und Herzegowina finanzierte, zu billigen. Der Beschwerdeführer sei aufgrund der angeblichen Nichteinhaltung des Angebots mit den Leistungsbeschreibungen ausgeschlossen worden. Der Beschwerdeführer nutzte die Dienstleistungen des Beschwerdeverfahrens der EIB, die den Beschwerdeführer befürworteten, da er der Ansicht war, dass der Ausschluss rechtswidrig sei. Die EIB-Verwaltung lehnte jedoch die Feststellung ihres eigenen Beschwerdeverfahrens ab und billigte die Entscheidung, den Beschwerdeführer von der Ausschreibung auszuschließen.

Der Bürgerbeauftragte erkundigte sich zu dem Thema und stellte einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit fest, da die Entscheidung der EIB auf einem Rechtsfehler beruhte. Da der Auftrag an einen anderen Bieter vergeben worden war und die Bauarbeiten bereits begonnen hatten, war keine Lösung möglich. Der Bürgerbeauftragte schloss den Fall daher mit einer kritischen Bemerkung ab. Der Bürgerbeauftragte äußerte auch seine Besorgnis darüber, dass der Missstand der Bank in diesem Fall das Engagement der Europäischen Union zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in Bosnien und Herzegowina in Frage stellen könnte. Sie kündigte an, dass sie in Erwägung ziehen werde, eine Initiativuntersuchung zu systemischen Fragen einzuleiten, die der Bearbeitung der Angelegenheit durch die EIB zugrunde liegen.

Hintergrund der Beschwerde



1. Die Europäische Investitionsbank (EIB) ist das langfristige Darlehensinstitut der Europäischen Union. Die EIB hat die Aufgabe, die Ziele der Europäischen Union durch die Bereitstellung langfristiger Finanzmittel für solide Investitionen zu fördern. Innerhalb der EIB wurde der Beschwerdemechanismus geschaffen, um Beschwerden von Personen, Organisationen oder Unternehmen, die von EIB-Tätigkeiten betroffen sind, gegen die EIB zu erleichtern und zu bearbeiten. In einer Vereinbarung zwischen dem Europäischen Bürgerbeauftragten und der EIB [1] wird erläutert, wie die erste die Arbeit des Beschwerdeverfahrens berücksichtigt. Der Beschwerdemechanismus ist unabhängig von den EIB-Diensten, die für die vom Beschwerdeführer beanstandeten Tätigkeiten zuständig sind. Beschwerdeführer, die nach Inanspruchnahme des Beschwerdeverfahrens noch unzufrieden sind, können die Beschwerde beim Europäischen Bürgerbeauftragten eskalieren.
2. Im Jahr 2012 nahm der Beschwerdeführer, das italienische Unternehmen Impresa Pizzarotti & C. SpA, an einer Ausschreibung für den Bau eines Viadukts in Bosnien und Herzegowina (BiH) teil, das von der EIB finanziert wurde. Trotz der Einreichung des niedrigsten Angebots wurde der Beschwerdeführer vom Projektträger von Bosnien und Herzegowina mit der Begründung ausgeschlossen, dass sein Angebot nicht mit den Spezifikationen des Angebots übereinstimmte.
3. Der Beschwerdeführer beanstandete diese Entscheidung gegenüber dem Projektträger, der seine Auffassung aufrechterhielt. Das lokale Recht schließt jegliche Rechtsbehelfe vor den örtlichen Gerichten in Bezug auf solche Ausschreibungen aus. Der Beschwerdeführer wandte sich an den Beschwerdemechanismus der EIB, der im Anschluss an eine Untersuchung feststellte, dass der Beschwerdeführer Recht hatte. Der Beschwerdemechanismus empfahl der EIB, ihre Zustimmung (im Folgenden „Nichteinspruch“) für die Vergabe des Auftrags an einen anderen Bieter zurückzuziehen. Die EIB billigte jedoch die Position des Projektträgers und behielt ihre Einwände aufrecht.

Die Untersuchung

4. Am 6. Februar 2014 leitete der Bürgerbeauftragte eine Untersuchung der Beschwerde auf der Grundlage der Behauptung ein, dass die EIB ihre Ablehnung im vorliegenden Fall zu Unrecht nicht überprüft habe, und forderte, dass die EIB die Nichtanfechtung überprüfen und die Finanzierung des Projekts aussetzen sollte.
5. Im Laufe der Untersuchung erhielt der Bürgerbeauftragte die Stellungnahme der EIB zu der Beschwerde und anschließend die Stellungnahmen des Beschwerdeführers als Antwort auf diese Stellungnahme. Ihre Dienststellen führten auch eine Überprüfung der diesbezüglichen Akte der EIB durch. In der vorliegenden Entscheidung werden die Argumente und Stellungnahmen der Parteien berücksichtigt.

Behauptung einer falschen Aufrechterhaltung der Nichtanfechtung und des damit verbundenen



Anspruchs

Dem Bürgerbeauftragten vorgelegte Argumente

6. Die EIB stimmte im Wesentlichen der Ansicht des Projektträgers von Bosnien und Herzegowina zu, dass sich die vom Beschwerdeführer in ihrem Angebot vorgeschlagene Baumethode von der in den Ausschreibungsunterlagen geforderten unterscheidet, die keine Abweichungen zulässt.
7. Die EIB vertrat ferner die Auffassung, dass die vom Beschwerdeführer vorgeschlagene Baumethode erhebliche zusätzliche Zeit zur Folge gehabt hätte, um nicht nur eine Neugestaltung durchzuführen, sondern auch eine neue Reihe von Verwaltungsgenehmigungen von den Behörden Bosniens und Herzegowinas zu erhalten. Die Entscheidung des Projektträgers von BiH, das Angebot des Beschwerdeführers auszuschließen, da es die Anforderungen der Ausschreibungsunterlagen nicht erfüllte, wurde von drei externen Sachverständigen unterstützt, die vom Projektträger beauftragt wurden. Darüber hinaus beauftragte die EIB einen vierten internationalen Sachverständigen, den Fall zu überprüfen, der mit seiner Auffassung übereinstimmte. Darüber hinaus gelangten die eigenen technischen Dienste der EIB zu dem Schluss, dass das Angebot des Beschwerdeführers die Ausschreibungsanforderungen nicht erfüllte.
8. Einer der externen Sachverständigen stellte ferner fest, dass die Ausschreibungsunterlagen klar und eindeutig seien. Insbesondere vertrat die EIB die Auffassung, dass die erforderliche Baumethodik hinreichend klar und präzise zum Ausdruck gebracht wurde, damit ein vernünftig erfahrener Bauingenieur nachvollziehen kann, was genau erforderlich ist. Dies ergebe sich nach Ansicht der EIB aus der fehlenden Frage der Bieter im Zusammenhang mit der Baumethodik während des Klarstellungsverfahrens und aus der Tatsache, dass alle anderen Bieter Angebote auf der Grundlage der richtigen Baumethodik eingereicht hätten.
9. Im Lichte der Empfehlung des Beschwerdemechanismus, die Nichteinrede erneut zu prüfen, prüften die EIB-Dienste den Fall erneut und bekräftigten die ursprüngliche Ablehnung. Die EIB hielt somit an ihrer Entscheidung fest.
10. Der Beschwerdeführer war der Ansicht, dass die Ausschreibungsunterlagen keine besondere Baumethodik erforderten, weshalb die vorgeschlagene Methodik nicht als von den Leistungsbeschreibungen abweichend angesehen werden könne. Diese Auffassung wurde auch vom Beschwerdeverfahren bestätigt. Der Beschwerdeführer wies wiederholt darauf hin, dass sein Ausschluss von der Ausschreibung nicht nur einen erheblichen wirtschaftlichen Schaden verursacht habe, sondern die EIB auch dazu veranlasst habe, ein um 11 % teureres Angebot zu finanzieren, was zu zusätzlichen Ausgaben von etwa 18 Millionen Euro führe.

Bewertung des Bürgerbeauftragten



11. Die unterschiedlichen Standpunkte der Parteien umfassen in diesem Fall technische Argumente im Zusammenhang mit Fragen des Tiefbaus. Es ist weder angemessen noch notwendig, dass der Bürgerbeauftragte zu diesen Fragen Stellung nimmt, da die Kernfrage die rechtliche Bedeutung der Ausschreibungsunterlagen, insbesondere die Bestimmungen über den Grad der technischen Freiheit, die den Bietern bei der Erstellung ihrer Angebote überlassen werden, betrifft.

12. Die rechtliche Frage, die im Mittelpunkt des Rechtsstreits liegt, ist, ob **die Ausschreibungsunterlagen klar und eindeutig eine bestimmte Baumethodik erforderten**, wie die EIB behauptete, oder ob sie Raum für andere Methoden ließen, wie der Beschwerdeführer und der Beschwerdemechanismus glaubten.

13. Die von den Dienststellen des Bürgerbeauftragten geprüften Ausschreibungsunterlagen bestehen aus einer Reihe von Dokumenten, einige in Schriftform („der schriftliche Teil“), einige aus Zeichnungen (die „Zeichnungen“) und schließlich aus Finanzinformationen (die „Bill of Quantities“). Die Ausschreibungsunterlagen wurden von Leitlinien für Straßenplanung, Bau, Instandhaltung und Überwachung sowie Brückenplanung (im Folgenden „Leitlinien“) begleitet.

14. Nach Prüfung des vollständigen Dossiers der EIB im Zusammenhang mit dem Angebot teilt der Bürgerbeauftragte die Auffassung des Beschwerdeführers und des Beschwerdeverfahrens, dass in den Ausschreibungsunterlagen nicht klar und eindeutig angegeben wird, welche Baumethode anzuwenden ist. In dieser Hinsicht gibt es im schriftlichen Teil nichts. Darüber hinaus wurde, wie die EIB in ihrer Stellungnahme eingeräumt hat, in den Zeichnungen, die den Bietern zur Verfügung gestellt wurden, auf „Hauptdesign“ verwiesen, wobei keinerlei Erwähnung darüber besteht, dass diese Hauptgestaltung endgültig war. Im Gegenteil enthält Abschnitt 1.1.2 des Bill of Quantities einen Posten zur Deckung der geschätzten Kosten für die Änderung des Hauptentwurfs, aus dem hervorgeht, dass letztere in den Ausschreibungsunterlagen nicht als unveränderlich angesehen wurde.

15. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass Abschnitt 13 der Leitlinien, der sich speziell auf Brückenbaumethoden bezieht, die möglichen Baumethoden auflistet und erläutert, einschließlich der vom Beschwerdeführer vorgeschlagenen. Die Leitlinien sind zwar nicht Bestandteil der Leistungsbeschreibung, doch sie sind den Ausschreibungsunterlagen beizufügen und sollten die Bieter bei ihren technischen Entscheidungen unterstützen. Da die Ausschreibungsunterlagen nicht eindeutig eine spezifische Baumethode erforderten, konnte der Beschwerdeführer und jeder andere Bieter aufgrund der Tatsache, dass in den Leitlinien auf mehrere Methoden Bezug genommen wurde, zu dem Schluss gelangen, dass keiner von ihnen ausgeschlossen wurde.

16. Der Bürgerbeauftragte akzeptiert den Standpunkt der EIB, dass die Absicht des Projektträgers von Bosnien und Herzegowina darin bestand, den Auftrag an einen Auftragnehmer mit einer spezifischen Baumethode zu vergeben, die sich von der vom Beschwerdeführer vorgeschlagenen Methode unterscheidet. Darüber hinaus hat der Bürgerbeauftragte keinen Grund zu bezweifeln, dass die betreffende Methodik aus mehreren Gründen vernünftigerweise als unter den gegebenen Umständen am besten geeignet



angesehen werden könnte. Dies sind jedoch nicht die relevanten Themen. Bieter, die an einem öffentlichen Ausschreibungsverfahren teilnehmen, das von einem EU-Organ finanziert wird, müssen in der Lage sein, festzustellen, was von ihnen verlangt wird und inwieweit sie von den festgelegten Anforderungen abweichen können, oder Vorschläge unterbreiten, die auf unterschiedliche Weise zu demselben Ergebnis führen. Im vorliegenden Fall wurden sie, unabhängig von den zugrunde liegenden Absichten des Projektträgers, in den Ausschreibungsunterlagen nicht mit hinreichender Klarheit zum Ausdruck gebracht, um die Auslegung des Beschwerdeführers auszuschließen.

17. Insoweit ist es unerheblich, dass, wie die EIB erwähnte, keine Klarstellungsfragen bestanden und dass der Beschwerdeführer der einzige Bieter war, der die Leistungsbeschreibung in einer Weise auslegte, die nicht beabsichtigt war. Es kann zahlreiche Gründe dafür geben, z. B. dass kein anderer Bieter Zugang zu der notwendigen Technologie hatte, um die gleiche Baumethode wie der Beschwerdeführer vorzuschlagen, oder dass andere Bieter die Ausschreibungsunterlagen einfach anders lesen. Die Frage bleibt, dass **die Ausschreibungsunterlagen eine Auslegung des Beschwerdeführers ermöglichten und somit den Projektträger daran hinderten, den Beschwerdeführer mit der Begründung zu disqualifizieren, dass dieser die einschlägigen Vorschriften in einer Weise ausgelegt habe, die sich von der vom Projektträger bevorzugten unterscheidet.**

18. Darüber hinaus kann der Bürgerbeauftragte das Argument der EIB nicht akzeptieren, dass das Angebot des Beschwerdeführers auch nicht konform war, da die vorgeschlagene Baumethode die Durchführung des Projekts verzögert hätte, da die Erteilung neuer Baugenehmigungen erforderlich war. Während die Bürgerbeauftragte die wirtschaftlichen Gründe für das Projekt, das so schnell wie möglich durchgeführt wird, vollständig versteht, weist sie dennoch darauf hin, dass eine solche Begründung, sofern nicht in den Ausschreibungsunterlagen angegeben, nicht zum Ausschluss eines Bieters führen kann.

19. Wenn die EIB oder der Projektträger beabsichtigt hätte, die rasche Durchführung des Projekts zu einer wesentlichen Anforderung zu machen, hätte dies in den Ausschreibungsunterlagen ausdrücklich erwähnt werden müssen. Stattdessen wird in Abschnitt IV Teil 1 der Ausschreibungsunterlagen lediglich darauf hingewiesen, dass der Bieter „*die Fähigkeit nachweisen muss, alle Arbeiten innerhalb von 20 Monaten abzuschließen*“. Wie der Beschwerdemechanismus zu Recht ausgeführt hat, sollte die Dauer der vom Auftragnehmer auszuführenden Arbeiten nicht die Zeit umfassen, die der Projektträger benötigt, um die Baugenehmigungen zu erhalten. Darüber hinaus hat der Beschwerdeführer in seinem Angebot angegeben, dass die von ihm vorgeschlagene Methode es ihm ermöglichen würde, die Arbeiten innerhalb dieses Zeitraums auszuführen.

20. Daraus folgt, dass **die Entscheidung der EIB, ihre Ablehnung des Ausschlusses des Angebots des Beschwerdeführers aufrechtzuerhalten, auf einer rechtlich fehlerhaften Lesart der Ausschreibungsunterlagen beruhte. Dies war ein Fall von Missständen in der Verwaltung.**

21. Der Missstand in der Verwaltung ist besonders gravierend, weil, wie die OECD erkannt hat,



Vergabeverfahren ein Schlüsselinstrument zur Bekämpfung der Korruption im öffentlichen Sektor sind. Nach Angaben der OECD ist das Beschaffungswesen die staatliche Tätigkeit, die aufgrund der Größe der betreffenden Finanzströme am anfälligsten für Verschwendung, Betrug und Korruption ist. Integrität bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ist für die Aufrechterhaltung des Vertrauens der Bürger in die Regierung von wesentlicher Bedeutung [2] .

22. Darüber hinaus sollten die Teilnehmer an Ausschreibungen, die aus EIB-Darlehen in Drittländern finanziert werden, Zugang zu einem voll funktionsfähigen internen Rechtsbehelfsmechanismus innerhalb der EIB haben, im Interesse des guten Rufs der EIB als wichtiger Anbieter von EU-Finanzmitteln und als respektables EU-Institution in den Augen von Drittlandsbehörden, Projektträgern und Auftragnehmern, die an Ausschreibungen teilnehmen, die aus EIB-Darlehen in Drittländern finanziert werden. Dies ist besonders wichtig, wenn die EIB in Ländern tätig ist, die über unterentwickelte oder unwirksame Systeme für die Rechtspflege verfügen.

23 . In diesem Zusammenhang nimmt die Bürgerbeauftragte die folgende Erklärung zur Kenntnis, die im Fortschrittsbericht 2013 der Europäischen Kommission über Bosnien und Herzegowina (KOM(2013) 700 final) enthalten ist: Hinsichtlich des Rechtssystems in Bosnien und Herzegowina, das nach wie vor komplex und herausfordernd ist, sind keine *wesentlichen Verbesserungen zu verzeichnen. Der Standard der Rechtsvorschriften ist in einigen Bereichen relativ hoch; dennoch ist die praktische Umsetzung von Gesetzen aufgrund der schwachen Durchsetzungsfähigkeit der wichtigsten Institutionen oft schlecht. Das Justizsystem funktioniert oft nicht effizient und deckt die wirtschaftlichen Tätigkeiten nicht ausreichend ab. Die Durchsetzung von Handelsverträgen ist nach wie vor ein langwieriger Prozess, der 37 Verfahren umfasst und durchschnittlich 595 Tage dauert, unverändert gegenüber dem Vorjahr. Insgesamt behindern eine schwache Rechtsstaatlichkeit, Korruption und eine unzuverlässige Vertragsdurchsetzung weiterhin das Geschäftsumfeld* [3] .

24 . Vor diesem Hintergrund ist der von der EIB in diesem Fall verfolgte Ansatz völlig inakzeptabel. Sie riskiert, nicht nur den eigenen Ruf der EIB in Frage zu stellen, sondern auch das Engagement der Union zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in Bosnien und Herzegowina. Dieser Rufschaden hätte vermieden werden können, wenn die EIB den Rat ihres eigenen internen Beschwerdeverfahrens befolgt hätte.

25. Gemäß Artikel 3 Absatz 5 des Statuts des Europäischen Bürgerbeauftragten sucht der Bürgerbeauftragte, wenn ein Missstand festgestellt wird, so weit wie möglich mit dem betreffenden Organ eine Lösung zur Beseitigung des Missstands in der Verwaltungstätigkeit. Im vorliegenden Fall sind die Schwere des Missstands in der Verwaltung und ihre möglichen systemischen Auswirkungen so groß, dass es unangemessen wäre, eine solche Lösung zu suchen. Auf jeden Fall ist in diesem Fall jetzt keine Lösung möglich, da das Bauvorhaben an einen anderen Bieter vergeben wurde und der Bau vor einigen Monaten begonnen hat. Der Beschwerdeführer hat in diesem Fall nicht versucht, die Kosten für die Erstellung eines Angebotsantrags auszugleichen, der aufgrund einer Rechtswidrigkeit vom Ausschreibungsverfahren ausgeschlossen wurde. Dementsprechend wird der Bürgerbeauftragte keinen finanziellen Ausgleich für diese Kosten empfehlen. Folglich wird der



Bürgerbeauftragte die Untersuchung mit einer kritischen Bemerkung abschließen und den Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates der Europäischen Union und der Europäischen Kommission auch eine Kopie dieses Beschlusses zur Information übermitteln.

26. Der Bürgerbeauftragte vertraut darauf, dass die Bank die kritische Bemerkung weiterverfolgen wird, indem sie angemessene Lehren aus diesem Fall für die Zukunft zieht. Sie wird auch die Einleitung einer Initiativuntersuchung zu den systemischen Fragen erwägen, die in dem Fall aufgeworfen wurden.

Schlußfolgerung

Auf der Grundlage der Untersuchung dieser Beschwerde schließt der Bürgerbeauftragte sie mit der folgenden kritischen Bemerkung ab:

Die Entscheidung der EIB, den Ausschluss des Angebots des Beschwerdeführers nicht zu beanstanden, beruhte auf einer rechtsfehlerhaften Lesart der Ausschreibungsunterlagen. Dies war ein Fall von Missständen in der Verwaltung.

Die Tätigkeiten der EIB beeinträchtigen das Ansehen der Europäischen Union und sollten mit den Werten und Grundsätzen der Union im Einklang stehen. Die Missstände der EIB in diesem Fall laufen Gefahr, nicht nur den eigenen Ruf der EIB in Frage zu stellen, sondern auch das Engagement der Union zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in Bosnien und Herzegowina. Dieser Rufschaden hätte vermieden werden können, wenn die EIB den Rat ihres eigenen internen Beschwerdeverfahrens befolgt hätte.

Der Beschwerdeführer und die EIB werden über diesen Beschluss unterrichtet. Die Bürgerbeauftragte wird außerdem den Präsidenten des Europäischen Parlaments, der Europäischen Kommission und dem Rat der Europäischen Union eine Kopie ihres Beschlusses zur Information übermitteln.

Emily O'Reilly

Geschehen in Straßburg am 23. Oktober 2014

[1] Verfügbar unter: <http://www.ombudsman.europa.eu/cooperation/en/20080709-1.htm> [Link]

[2] Siehe <http://www.oecd.org/corruption/ethics/integrityinpublicprocurement.htm> [Link]

[3] http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/ba_rapport_2013_en.pdf [Link], S. 26