Urteilskopf

115 Ia 76

13. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 5. Juni 1989 i.S. A. AG, B. AG und C. AG gegen X. AG, Y. AG und Regierungsrat des Kantons Graubünden (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 4 BV; Submission: Arbeits- und Lieferungsvergebung.

1. Die Vergebung öffentlicher Arbeiten in einem durch das kantonale Recht geordneten Submissionsverfahren stellt keine Verfügung i.S. von Art. 84 (bzw. 97) OG dar (E. 1b).

2. Die Nichtberücksichtigung eines Submittenten verletzt den Bewerber weder in seinen Rechten noch in seinen rechtlich geschützten Interessen, weshalb er nach Art. 88 OG zur Sache nicht legitimiert ist (E. 1c). Trotz fehlender Legitimation in der Sache selbst kann der Beschwerdeführer die Verletzung von kantonalen Verfahrensvorschriften rügen, deren Missachtung eine formelle Rechtsverweigerung darstellt.

3. Im Submissionsverfahren zur Vergebung von Arbeiten ist die staatsrechtliche Beschwerde nur dann zulässig, wenn Submissionsbestimmungen verletzt werden, die den Schutz der unmittelbaren Interessen der Bewerber bezwecken (E. 1d). Art. 9 Abs. 2 der Submissionsverordnung des Kantons Graubünden (Verbot, nachträgliche Angebote anzunehmen und zu berücksichtigen) bezweckt nach Wortlaut und Sinn auch den Schutz der unmittelbaren Interessen der einzelnen Bewerber (E. 2).

Regeste (fr):
Art. 4 Cst.; soumission: adjudication de travaux et de livraisons.

1. L'adjudication de travaux publics au terme d'une procédure de soumission ordonnée par le droit cantonal ne constitue pas une décision au sens de l'art. 84 (ou 97) OJ (consid. 1b).

2. Le fait de ne pas prendre en considération une soumission ne viole pas les droits du concurrent, ni n'attente à ses intérêts juridiquement protégés, de sorte qu'il n'a pas qualité pour agir au sens de l'art. 88 OJ (consid. 1c). Malgré l'absence de légitimation pour agir au fond, le recourant peut se plaindre d'une violation des prescriptions cantonales de procédure en invoquant un déni de justice formel.

3. Lors d'une procédure de soumission en vue de l'adjudication de travaux publics, le recours de droit public n'est recevable que lorsque les règles sur la soumission dont la transgression est alléguée visent à protéger les intérêts directs des concurrents (consid. 1d). Selon son sens et sa teneur, l'art. 9 al. 2 de l'ordonnance sur les soumissions du canton des Grisons (interdiction d'accepter et de tenir compte d'offres tardives) a également pour but de protéger les intérêts directs des différents concurrents (consid. 2).

Regesto (it):
Art. 4 Cost.; appalti pubblici: aggiudicazione di lavori e forniture.

1. L'aggiudicazione di lavori pubblici mediante una procedura di delibera disciplinata dal diritto cantonale non costituisce una decisione ai sensi dell'art. 84 (o 97) OG (consid. 1b).

2. Il fatto di non considerare l'offerta di un concorrente non viola i diritti di quest'ultimo né lede i suoi interessi giuridicamente protetti, di guisa che tale concorrente non è legittimato a ricorrere sul merito ai sensi dell'art. 88 OG (consid. 1c). Malgrado l'assenza di legittimazione ricorsuale nel merito, egli può nondimeno ricorrere per una violazione delle disposizioni cantonali di procedura, invocando un diniego di giustizia formale.

3. Nella procedura di delibera per l'aggiudicazione di lavori pubblici, il ricorso di diritto pubblico è ammissibile solo se le norme sulla delibera di cui si assume la violazione tendono a tutelare gli interessi diretti dei concorrenti (consid. 1d). Secondo il suo testo e il suo senso, l'art. 9 cpv. 2 dell'ordinanza sulle aggiudicazioni di opere del cantone dei Grigioni (divieto di accettare e di prendere in considerazione offerte tardive) ha per scopo anche di tutelare gli interessi diretti del singolo concorrente (consid. 2).

Sachverhalt ab Seite 77

BGE 115 Ia 76 S. 77

Mit Schreiben vom 19. Dezember 1988 teilte das kantonale Tiefbauamt Graubünden allen Submittenten die Vergebung der ausgeschriebenen Arbeiten an die Arbeitsgemeinschaft (im folgenden auch; ARGE) X. AG und Y. AG, gemäss Offerte vom 29. November bzw. 6. Dezember 1988 mit. Der Vergebungsentscheid über den Betrag von Fr. 416'521.40 war von der Regierung des Kantons Graubünden am 12. Dezember 1988 genehmigt worden. Gegen diesen Entscheid der Regierung des Kantons Graubünden erheben die Gesellschafter der ARGE A. AG, B. AG und C. AG staatsrechtliche Beschwerde. Sie gehen davon aus, dass sich die beiden in der Submission erstplazierten Offerenten nach erfolgter Offertöffnung in Kenntnis der Preisangebote der anderen Bewerber zu einer ARGE zusammengeschlossen und eine neue Offerte

BGE 115 Ia 76 S. 78

eingereicht hätten. Der Kanton habe diese nachträglich eingereichte Offerte ohne weiteres entgegengenommen und den Zuschlag diesem eindeutig verspäteten Angebot erteilt, ohne mit den übrigen Mitbewerbern Rücksprache zu nehmen oder ihnen ebenfalls das Recht einzuräumen, eine zweite Offerte einzureichen. Die Beschwerdeführer rügen eine willkürliche Anwendung insbesondere von Art. 9 Abs. 2 der anwendbaren Submissionsverordnung und beantragen, der angefochtene Entscheid sei deshalb aufzuheben. Die Beschwerdegegner und die Regierung des Kantons Graubünden beantragen in der Vernehmlassung, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit auf sie eingetreten werden könne. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. a) Die Beschwerde, die wegen Verletzung von Art. 4 BV erhoben wird, richtet sich gegen einen kantonalen, letztinstanzlichen Endentscheid, gegen den auch im Bund kein anderes Rechtsmittel zur Verfügung steht. In dieser Hinsicht sind damit die Eintretensvoraussetzungen von Art. 84 Abs. 2, 86 und 87 OG erfüllt. b) Das Bundesgericht geht in ständiger Praxis davon aus, dass die Vergebung öffentlicher Arbeiten in einem durch das kantonale Recht geordneten Submissionsverfahren ein nicht mit staatsrechtlicher Beschwerde anfechtbarer Akt ist, weil dieser keine Verfügung im Sinne von Art. 84 (bzw. 97) OG darstellt (BGE 106 Ia 325 /6 E. 3a; BGE 103 Ib 156 E. 1 und 2, mit Hinweisen; BGE 101 IV 410 /1 E. 1b). Es besteht im vorliegenden Fall kein Anlass, auf die Rechtsprechung bezüglich der Rechtsnatur des Zuschlags zurückzukommen.

c) Nach Art. 88 OG steht das Recht zur Beschwerdeführung Bürgern (Privaten) und Korporationen bezüglich solcher Rechtsverletzungen zu, die sie durch allgemein verbindliche oder sie persönlich treffende Erlasse oder Verfügungen erlitten haben. Gemäss ständiger Rechtsprechung ermöglicht die staatsrechtliche Beschwerde lediglich die Geltendmachung rechtlich geschützter eigener Interessen. Zur Verfolgung bloss tatsächlicher Interessen wie auch zur Geltendmachung allgemeiner öffentlicher Interessen ist die staatsrechtliche Beschwerde nicht gegeben. Die Legitimation zur Sache bestimmt sich ausschliesslich nach Art. 88 OG. Der Umstand, dass ein Beschwerdeführer im kantonalen Verfahren

Parteistellung hatte, ist nicht entscheidend (BGE 114 Ia 94 E. 1, mit Hinweis). Die Nichtberücksichtigung eines Submittenten verletzt den Bewerber weder in seinen Rechten noch in seinen rechtlich geschützten Interessen, weshalb er nach Art. 88 OG zur Sache nicht legitimiert ist (BGE 106 Ia 326 E. 3b, mit Hinweisen).
d) Trotz fehlender Legitimation in der Sache selbst kann der Beschwerdeführer die Verletzung von kantonalen Verfahrensvorschriften rügen, deren Missachtung eine formelle Rechtsverweigerung darstellt (BGE 113 Ia 250 E. 3; BGE 106 Ib 132 E. 3; BGE 105 Ia 276 E. d). Das nach Art. 88 OG erforderliche rechtlich geschützte Interesse ergibt sich diesfalls nicht aus einer Berechtigung in der Sache, sondern aus einer Berechtigung am Verfahren. Eine solche besteht dann, wenn dem Beschwerdeführer im kantonalen Verfahren Parteistellung zukommt. Ist dies der Fall, kann er die Verletzung jener Parteirechte rügen, die ihm nach dem kantonalen Verfahrensrecht oder unmittelbar aufgrund von Art. 4 BV zustehen. Das Bundesgericht prüft die Auslegung und Anwendung der kantonalen Verfahrensvorschriften auf Willkür hin; frei prüft es dagegen, ob, im Rahmen der dem Beschwerdeführer nach kantonalem Recht eingeräumten Parteistellung im Verfahren, die durch Art. 4 BV gewährleisteten Minimalansprüche respektiert wurden (BGE 111 Ia 166 E. a).
Im Submissionsverfahren zur Vergebung von Arbeiten ist die in der Berechtigung am Verfahren gründende Legitimation vorbehältlich abweichender kantonaler Regelung nicht generell gegeben. Die staatsrechtliche Beschwerde ist vielmehr nur dann zulässig, wenn Submissionsbestimmungen verletzt werden, die (vollumfänglich oder teilweise) den Schutz der unmittelbaren Interessen der Bewerber bezwecken: Einzig in dem Umfang, in dem die Behörde solche Vorschriften anwendet, besteht eine nach Art. 84 OG anfechtbare Verfügung und ist die Beschwerdelegitimation des Bewerbers nach Art. 88 OG gegeben (BGE 106 Ia 327 E. 3c).
Ob eine Submissionsbestimmung (auch) dem Schutz der unmittelbaren Interessen der Bewerber dient, ist durch Auslegung zu ermitteln. Wird die Frage bejaht, so ist auf die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der betreffenden Verfahrensvorschrift - bei im übrigen gegebenen Voraussetzungen - einzutreten.

2. a) Im Kanton Graubünden ist das Submissionswesen in der Verordnung des Grossen Rates vom 28. Mai 1919 über das Submissionswesen (teilrevidiert am 1. Oktober 1982; im folgenden

SubV) geregelt. Art. 9 Abs. 2 SubV bestimmt, dass nachträgliche Angebote nicht mehr angenommen und berücksichtigt werden dürfen. ... b) Die Beschwerdeführer rügen eine willkürliche Anwendung der Verfahrensbestimmungen der SubV, insbesondere von Art. 9 Abs. 2. Diese Bestimmung dient in erster Linie einem geordneten Verfahrensablauf zur Ermittlung der richtigen, durch das öffentliche Interesse gebotenen Wahl durch die Submissionsbehörde. Daneben bezweckt sie aber nach Wortlaut und Sinn auch den Schutz der unmittelbaren Interessen der einzelnen Bewerber, indem diese vor nachträglichen Angeboten geschützt werden und ohne weiteres die Ausscheidung verspäteter Offerten verlangen können. Die vorgebrachte Rüge ist im staatsrechtlichen

Beschwerdeverfahren also zu hören.