

KRITERIUM

Informationen zur Submissionspraxis

KöB Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen des Kantons Zürich

Ressort Kontakte

Nr. 2/November 2000

Angebote – vollständig und klar



Dr. Fred Hirschi

Wer sich um einen Auftrag bewirbt, muss wissen auf was er sich einlässt, also was er zu welchem Preis leisten muss. Gegenstand und Umfang des Auftrags müssen in der Ausschreibung und in den an die Interessenten abgegebenen Unterlagen klar umschrieben werden, und die Offerten der Anbietenden müssen ebenso deutlich auf die ausgeschriebene Leistung Bezug nehmen. Es wird auch empfohlen, in den Ausschreibungsunterlagen die Vertragsbedingungen bekanntzugeben. Dieser Verpflichtung und Obliegenheit der Vergabeinstanz steht die Pflicht des Interessenten gegenüber, ein der Ausschreibung entsprechendes Angebot zu machen. Dabei stellt sich die Frage, wie bestimmt sein Angebot sein muss, damit es berücksichtigt werden kann. Kurz gesagt muss jedes Angebot *vollständig und klar* sein.

Grundsatz der Vollständigkeit

Dieser Grundsatz wird in § 26 Abs. 1 lit d. der Submissionsverordnung vom 18. Juni 1997

(SVO) festgehalten. Erweist sich das Angebot in einem wesentlichen Punkt als unvollständig, muss es von der Teilnahme ausgeschlossen werden. Denn ein Zuschlag an ein unvollständiges Angebot kommt nicht in Frage, und eine nachträgliche Ergänzung desselben liefe auf eine nach § 24 Abs. 1 und § 29 SVO unzulässige Änderung des Leistungsinhalts hinaus.

Grundsatz der Klarheit

Ist unklar, ob die Umschreibung des Angebots tatsächlich eine Einschränkung gegenüber der ausgeschriebenen Leistung darstellt, ist diese Unklarheit nach den Grundsätzen der §§ 27–29 SVO zu bereinigen. Ist das fehlende Element eines Angebots im Vergleich zum gesamten Auftrag von derart untergeordneter Bedeutung, dass ein Ausschluss von der Teilnahme unverhältnismässig wäre, wird dem Anbietenden Gelegenheit gegeben, das Angebot im betreffenden Punkt zu ergänzen.

Ein Anwendungsfall

Zur Illustration dieser Grundsätze dient ein Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, der die Vergabe eines Generalunternehmerauftrags im Rahmen der Sanierung der Abwasserhältnisse Zürich-Nord zum Gegenstand hatte (VB 1999.00015, Entscheid vom 17. Februar 2000, vgl. BEZ 2000 Nr. 25). Der Auftrag umfasste die

Vorwort

Liebe Leserinnen, liebe Leser,

Sie halten bereits die zweite Ausgabe von KRITERIUM in Ihren Händen. Ihre positiven Rückmeldungen und Ihre konstruktive Kritik haben uns sehr gefreut. Vielen Dank! Für den Druckfehler in der Tabelle auf Seite 3 bitten wir Sie um Entschuldigung. Dem geübten Auge unseres Lektors ist er entgangen, nicht aber Ihrem.

Besonders gefreut haben uns die zahlreichen Nachbestellungen für KRITERIUM Nr. 1. Information aus der Praxis, für die Praxis, lebt von den Impulsen einer breit abgestützten Leserschaft. Ein besonderes Anliegen der Redaktion ist, das äusserst facettenreiche Thema «öffentliches Beschaffungswesen» aus der Sicht aller am Beschaffungsprozess Beteiligten zu beleuchten. Dabei sind wir auf Ihre Mithilfe angewiesen. Bitte teilen Sie uns Ihre Anregungen, Ihre Wünsche mit, damit auch die nächsten Ausgaben von KRITERIUM Ihren Informationsbedürfnissen gerecht werden. Für das Redaktionsteam

René Manz
Stadt Zürich

Aus dem Inhalt

Angebote – vollständig und klar	1
Vergabe-Tipps	2
Interview mit Dr. Herbert Lang	3
Impressum	4
Alles klar?	4

Vergabe-Tipps

Internet-Adressen

● Submissionen der Stadt Winterthur jetzt auch im Internet
Die Stadt Winterthur veröffentlicht ihre Ausschreibungen neu auch im Internet unter folgender Adresse:

www.stadt-winterthur.ch/submissionen

● Homepage des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich
Das Verwaltungsgericht veröffentlicht seine Entscheide neu auch im Internet unter folgender Adresse: www.vgrzh.ch

Gerichtsentseide

● Abweisung eines Gesuchs um aufschiebende Wirkung durch das Verwaltungsgericht
Das Verwaltungsgericht hat einem Gesuch um aufschiebende

Wirkung nicht stattgegeben, da die geltend gemachte zeitliche Dringlichkeit der Vergabe erheblich und die Erfolgsaussicht der Beschwerde in Würdigung der vorgebrachten Standpunkte und der fraglichen Legitimation eher gering erschien (VB.2000.00257)

● Nichteintreten des Verwaltungsgerichts auf eine Beschwerde gegen das Erteilen von Leistungsaufträgen im Bereich Spitex
Das Verwaltungsgericht hat auf eine Beschwerde gegen das Erteilen von Leistungsaufträgen im Bereich Spitex Nichteintreten beschlossen, da die öffentliche Hand nach den Grundsätzen der sozialen Kranken- und Unfallversicherung nicht «Konsumentin» einer Dienstleistung im Sinne des öffentlichen Beschaffungswesens ist. (VB.2000.00126)

Betriebszentrale Glatt, die Regenwasserbehandlung Glatt, den Ausbau der oberen Querschnittshälfte des Anschluss-Stollens Glatt und das Bauwerk Limmat, und er erstreckt sich auf die Ausführungsplanung, die Bau- und Installationsarbeiten, die Inbetriebsetzung und den Probebetrieb sowie die Bereitstellung von Dokumentation und Betriebsunterlagen für das gesamte Werk. Die Beschwerdeführerin war mit ihrem Angebot in verschiedenen Punkten von den Vorgaben der Ausschreibung abgewichen:

a) Garantieleistungen

Die Ausschreibung verlangte, dass der Unternehmer eine Erfüllungsgarantie über 2 Mio. Franken leiste, sowie eine Mängelgarantie von 2 Mio. Franken für mindestens fünf Jahre. Im Unterschied dazu offerierte die Beschwerdeführerin nur eine Erfüllungsgarantie von 0,5 Mio. Franken und teilte die Mängelgarantie nach Bauphasen auf.

Diese Beschränkung der Garantieleistungen beurteilte das Gericht als eine wesentliche Abweichung von den Vorgaben der Ausschreibung. Wenn die Beschwerdeführerin mit ihrem Angebot eine Variante zur vorgeschriebenen Sicherheitsleis-

tung einreichen wollte, hätte sie auf eine ausschreibungskonforme Grundofferte nicht verzichten dürfen.

b) Leistungsverzeichnis

Das Leistungsverzeichnis enthielt zahlreiche Hinweise auf bestimmte Produkte oder Lieferanten, zumeist mit dem Zusatz «oder gleichwertig». Es war auch möglich, mit dem Angebot eine Liste mit Produkte-Alternativ-Vorschlägen einzureichen. Die Beschwerdeführerin reichte keine derartige Liste ein, sondern hielt fest: «Wir behalten uns vor, die in der Offerte vorgeschriebenen Produkte durch andere, gleichwertige zu ersetzen».

Bei den im Leistungsverzeichnis bezeichneten Produkten handelte es sich um Maschinen und Bauteile von erheblicher Bedeutung. Das Gericht befand, dass es nicht ernsthaft in Frage kam, die Wahl dieser Produkte dem Gutdünken einer Partei nach Abschluss des Vertrags vorzubehalten; die Behörde musste die Produkte kennen, um die Einhaltung der geforderten Qualitätsstandards überprüfen zu können, und der Beschwerdeführerin war es ohne Kenntnis der Produkte nicht

möglich, eine seriöse Preiskalkulation vorzunehmen. Es gehe nicht an, dass ein Anbieter ein preislich attraktives, aber inhaltlich ungenügend bestimmtes Angebot einreicht, um auf diesem Weg in Verhandlungen mit der Vergabebehörde zu treten.

c) Werkpreis

Unter dem Titel «Werkpreis» war die Übernahme der gesamten Werkerstellung zu einem Festpreis gefragt. Dieser war als Pauschale festzulegen, der keine Teuerungsanpassung zulies. Es handelte sich damit um einen Pauschalpreis, mit dem zwar die Vergütung pauschaliert wird; was der Anbieter zum vereinbarten Preis leisten muss, ergibt sich jedoch erst aus der Umschreibung des Werks. Eine sogenannte Vollständigkeitsklausel stellte sicher, dass der Pauschalpreis alle Leistungen abdeckt, die zur vertragsgemässen Ausführung des Werks erforderlich sind, auch wenn diese im Leistungsverzeichnis nicht speziell erwähnt werden. Aufgrund dessen durften Bestandteile des Werks, die zu dessen Funktionieren erforderlich sind, nicht aus dem Angebot ausgeschlossen werden.

d) Probetrieb

Nach der Inbetriebsetzung ist ein sechsmonatiger Probetrieb vorgesehen, während dessen das Werk in der Obhut des Generalunternehmers bleibt und, in Zusammenarbeit mit dem Bauherrn und künftigen Betreiber, durch ihn betrieben wird. Die Beschwerdeführerin schlug vor, dass sie während vier Monaten einen Ingenieur vor Ort und weitere Fachpersonen auf Abruf zur Verfügung stelle, während von Seiten der Auftraggeberin das Personal der Anlage Glatt kostenlos mitwirke und den Probetrieb unterstütze. Der Vorschlag der Beschwerdeführerin erschien im Hinblick auf die in den Vorgaben der Ausschreibung erwähnte Zusammenarbeit als sachgerecht.

e) Ersatzteilliste

Die ausgeschriebene Leistung umfasste eine Erstausrüstung an Ersatz- und Verschleiss-teilen für eine Betriebszeit von

zwei Jahren. Ein erster Entwurf der Ersatzteilliste war mit dem Angebot abzugeben. Der Mangel, dass die Beschwerdeführerin keine Ersatzteilliste einreichte, stellte, da ohnehin nur ein erster Entwurf der Liste verlangt war, keine Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift dar.

f) Zahlungsplan

Mit dem Angebot war ein Zahlungsplan einzureichen, dessen Termine sich nach dem Terminplan der Bauarbeiten zu richten hatten. Der von der Beschwerdeführerin eingereichte Zahlungsplan enthielt die gleichen Daten wie ihr Terminplan, umschrieb diese jedoch nicht unter Bezugnahme auf die Fixpunkte des Bauablaufs, sondern als feste Termine. Die Frage war, ob ein derart datumsbezogener anstatt leistungsbezogener Terminplan den Anforderungen entsprochen habe. Die Forderung nach einem lei-

stungsbezogenen Terminplan war nach Auffassung des Gerichts sachgerecht, ging aber aus den Ausschreibungsunterlagen nicht deutlich hervor.

Können Offerten ergänzt oder verbessert werden?

Tauchen Fragen auf, die aufgrund der Vorgaben der Ausschreibung einer Klärung bedürfen oder die im Verhältnis zur Bedeutung des gesamten Auftrags von untergeordneter Bedeutung sind, ist es zulässig, wenn die Vergabestelle die Anbietenden auffordert, diese Mängel zu beheben. So verhielt es sich vorliegend beispielsweise für die Anpassungen des Zahlungsplans, die Ersatzteilliste und die Probezeit. Als weitere Mängel von untergeordneter Art nannte das Gericht den Ausschluss des Teuerungsausgleichs im Werkpreis, der aus den Ausschreibungsunterlagen nicht deutlich hervorging, fehlende Teile der Kalkulationsgrundlagen, den Zeitpunkt des Baubeginns, die

Bezeichnung einzelner Fachleute auf Seiten des Werknehmers, Fragen zur internen Kompetenzregelung und zur Schulung des Betriebspersonals sowie die Kosten der Sanierung der bestehenden Becken. Derartige Korrekturen und Präzisierungen lassen sich im Rahmen einer umfangreichen und komplexen Vergabe nie völlig vermeiden.

Ist eine Bereinigung zulässig?

Die fachliche und rechnerische Prüfung der Angebote nach einheitlichen Kriterien (§ 27 Abs. 1 SVO) kann eine Bereinigung in dem Sinn verlangen, dass vertiefte fachliche und rechnerische Überlegungen gestattet sind, um die objektive Vergleichbarkeit der Angebote herzustellen. Dies darf aber nicht zu einer Änderung des Angebots führen. Angebote sind so, wie sie im Zeitpunkt der Offertöffnung vorliegen, und nicht wie sie sein könnten, zu prüfen.

*Dr. Fred Hirschi,
Staatskanzlei des Kantons Zürich*

Interview

mit Dr. Herbert Lang, Vorsitzender der Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen (KöB)



Dr. Herbert Lang

Angaben zur Person

- Schulen im Kanton Bern
- Studium der Jurisprudenz an der Universität Zürich
- 1976 Dissertation «Hochhaus und Baurecht»
- Nach Tätigkeit am Bezirksgericht Zürich seit 1971 bei der Baudirektion des Kantons Zürich, ab 1977 Sekretär m.b.A. im engeren Direktionssekretariat und seit 1980 stellvertretender Generalsekretär

Herbert Lang beschäftigt sich seit langem intensiv mit dem öffentlichen Beschaffungswesen und war ab 1995 Mitglied der Schweizer Delegation bei den bilateralen Verhandlungen CH-EU. Seit 1996 ist er Vorsitzender der kantonalen Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen und Mitglied der Kommission Beschaffungswesen Bund-Kantone (KBBK). Er war am Aufbau verschiedener Gremien beteiligt, veröffentlicht regelmässig Beiträge zum öffentlichen Beschaffungswesen und nimmt mit Referaten an Tagungen teil. Seit 1998 ist er zudem Mitglied der Europa-Kommission der Konferenz der Kantonsregierungen.

Fragen

KRITERIUM Wie sind Sie – neben ihrer Tätigkeit als Vorsitzender der KöB – bei Ihrer täglichen Arbeit mit dem Beschaffungswesen konfrontiert?

H.L. Ich bin froh, dass mich die Prüfung von Vergabungen mit besonderer Tragweite der Baudirektion und des Regierungsrats sowie von speziellen Vergabefragen immer wieder mit den konkreten Problemen in der Praxis in Kontakt bringt. Dies ist auch ein Vorteil der Koordinationssitzungen mit den Ämtern der Baudirektion und mit Verbänden. Ganz konkret konfrontieren mich auch die zahlreichen Telefonanrufe von Gemeindevertretern und Privaten mit Fragen aus der Beschaffungspraxis; dasselbe gilt für Referate an Informationsveranstaltungen und die Arbeit im KöB-Ressort «Kontakte». Schliesslich hilft meine Tätigkeit in interkantonalen und eidgenössisch-kantonalen Gremien mit, das Beschaffungswesen nicht nur von der Zürcher Warte aus zu sehen.

KRITERIUM Welches sind aus Ihrer Sicht die drei bedeutendsten Änderungen der neuen Rechtsgrundlagen?

H.L. Wichtig erscheint mir zunächst, dass durch das Mittel des Konkordats (IVöB) in einem erheblichen Umfang eine einheitliche Regelung unter den Kan-

tonen erreicht werden konnte. Im Kanton Zürich kommt hinzu, dass seit dem 1. Januar 1999 sogar eine einheitliche Regelung für Kanton, Gemeinden und andere Träger kantonaler und kommunaler Aufgaben gilt.

Sehr wesentlich sind sodann auch die neu eingeführten Grundsätze eines transparenten Verfahrens sowie der Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung. Sie haben einen eigentlichen «Kulturwandel» im Verständnis des Beschaffungswesens eingeleitet.

Bedeutsam ist schliesslich auch die Einführung eines Rechtsschutzes. Erst durch die Möglichkeit, sich für seine Rechte vor einem Gericht zu wehren, wird den neuen Vergabebestimmungen auch der erforderliche Rückhalt verliehen.

KRITERIUM Welche Änderungen machen den Anbietenden, welche den ausschreibenden Behörden am meisten Mühe?

H.L. Sowohl für die Anbietenden als auch die ausschreibenden Behörden ist die neu hinzugekommene Offertstellung bzw. Submittierung von Dienstleistungen eine Herausforderung. Für die Anbietenden gilt es, ihre Fähigkeiten im Rahmen des Offertverfahrens optimal zur Geltung zu bringen, für die Vergabestellen ist es wichtig, die Ausschreibungsunterlagen so abzufassen, dass sich die erforderlichen Entscheidungsgrundlagen für den Zuschlag zusammenfügen. Dabei geht es insbesondere um die Formulierung der Eignungs- und Zuschlagskriterien, die jeweils auf den konkreten Einzelfall zugeschnitten sein müssen. Nimmt man diese Zielsetzung ernst, sind diese Formulierung, aber auch die Auswertung der Angebote und der Zuschlagsentscheid wohl die aktuellen Problem-Brennpunkte in der täglichen Praxis.

Impressum

Redaktion:

Walter Bosshard, Gemeinde Horgen
Markus Burkhard, Stadt Bülach
Fred Hirschi, Staatskanzlei, Zürich
Herbert Lang, Baudirektion, Zürich
Daniela Lutz, Stadt Winterthur
René Manz, Stadt Zürich

Bezug:

Kantonale Drucksachen- und
Materialzentrale KDMZ
Räffelstrasse 32, 8090 Zürich
Tel.: 01/468 68 68, Fax: 01/468 68 77
E-Mail: irene.schaerer@kdmz.zh.ch

In allgemeiner Hinsicht bereitet zweifellos auch das stärker formalisierte Verfahren des neuen Beschaffungsrechts etwelche Mühe: Es verlangt klarere Vorstellungen zum voraus; dies zahlt sich jedoch in der Realisierungsphase, bei der Abwicklung des Vertrags, wieder aus.

KRITERIUM Welches könnten Massnahmen sein, um das Submissionsrecht für die Anwendenden verständlicher zu machen?

H.L. Nach den Rückmeldungen aus der Praxis scheinen einfache Anleitungen und Merkblätter zu bestimmten Themen sehr gefragt zu sein. Hier sei auf die Merkblätter der von der Baudirektion und den Städten und Gemeinden gebildeten Arbeitsgruppe Anwendung Submissionsrecht hingewiesen, die dem Handbuch für Vergabestellen beigelegt werden. Noch vor Jahresende sollen alle 18 Merkblätter erhältlich sein. Zum besseren Verständnis tragen Literatur und (kommentierte) Gerichtsentscheide bei. Im weiteren sind auch Erfa-Tagungen und die Praxis-Stämme der Schweizerischen Vereinigung für das öffentliche Beschaffungswesen zu erwähnen. Solche Diskussionsmöglichkeiten entsprechen erfahrungsgemäss einem grossen Bedürfnis.

KRITERIUM Hin und wieder wird der Revisionsbedarf der Submissionsverordnung diskutiert. Welche Änderungen wären aus Sicht Ihrer persönlichen Praxis und Erfahrung angezeigt?

H.L. Es ist zunächst darauf hinzuweisen, dass wir uns bei diesem Thema in einer gewissen Abhängigkeit vom internationalen Recht befinden; d.h. das «Grundgerüst» des GATT/WTO-Übereinkommens und neu auch des bilateralen Vertrags mit der EU muss beachtet werden. Dasselbe gilt auf nationaler Ebene für das Binnenmarktgesetz und das Konkordat. Interessant sind in diesem Zusammenhang die Bestrebungen in der EU, das Beschaffungsrecht zu vereinheitlichen, zu vereinfachen und auch an die Bedürfnisse der Praxis anzugleichen. Im Zuge der aktuell laufenden Revision des Konkordats sind nicht nur Anpassungen an das bilaterale Abkommen mit der EU, sondern auch gewisse Harmonisierungsschritte (Schwellen-

Alles klar?

Liebe Leserinnen und Leser

Öffentliches Beschaffungswesen, Submissionspraxis ... – alles klar oder haben Sie in diesem Zusammenhang Fragen?

Das Informationsblatt «KRITERIUM» will bewusst praxisorientiert über das Submissionswesen im Kanton Zürich orientieren. Sie persönlich gestalten den künftigen Inhalt mit, Sie bestimmen die Themen, Sie sagen uns, was Sie interessiert.

Bitte teilen Sie uns Ihre diesbezüglichen Wünsche und Fragen mit. Wir sind gespannt.

Das Redaktionsteam

E-Mail: herbert.lang@bd.zh.ch

werte) vorgesehen. Damit verbunden ist eine Überarbeitung der Vergaberichtlinien, die ja seinerzeit die Grundlage für die Zürcher Submissionsverordnung gebildet hat. Diese Richtlinien sollten uns auch weiterhin als Richtschnur dienen. Der Trend sollte zweifellos dahin gehen, das Beschaffungswesen noch schlanker zu regeln und effizienter zu gestalten, wobei nicht zuletzt an das Thema «elektronische Beschaffung» zu denken ist. Die Regelung und Einführung einer elektronisch abgewickelten Beschaffung dürfte wohl eine der grösseren Herausforderungen der näheren Zukunft sein.

KRITERIUM Wagen wir eine Standortbestimmung nach ca. drei Jahren Erfahrung: Hat sich das neue Submissionsrecht bewährt?

H.L. Grundsätzlich ist die Antwort positiv: Die neuen Regeln wurden relativ schnell aufgenommen. Das Interesse war gross. Die Anbietenden haben heute eine stark harmonisierte Rechtslage vor sich und es konnte auch eine gewisse Marktöffnung erzielt werden. Das heisst allerdings nicht, dass es angezeigt wäre, sich nun auf irgendwelchen Lorbeeren auszuruhen: Der Markt ist weiter zu öffnen und offen zu halten, damit sich auch in der Praxis zeigt, dass protektionistische Massnahmen kontraproduktiv sind. Die Komplexität von Regelungen und Verfahren ist nach Möglichkeit abzubauen und die Harmonisierung unter den Kantonen und mit dem Bund ist weiter voran zu treiben. ■