

KRITERIUM

Informationen zur Submissionspraxis

KöB Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen des Kantons Zürich

Ressort Kontakte

Nr. 28/August 2010

Preisbewertung – Regeln und Praxis

Dem Zuschlagskriterium «Preis» und dessen Bewertung kommt im Rahmen von Angebotsevaluierungen eine zentrale Bedeutung zu. Nachfolgend werden die wesentlichen Grundsätze zusammengefasst und die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes des Kantons Zürich mit einbezogen (Stand der publizierten Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes des Kantons Zürich bis Ende Mai 2010; die zitierten Entscheide sind alle unter www.vgrzh.ch einsehbar).

Der Preis als Zuschlagskriterium

Gemäss § 33 Abs. 1 der Submissionsverordnung (SVO) ist der Zuschlag dem wirtschaftlich günstigsten Angebot, also jenem mit dem besten Preis-Leistungsverhältnis zu erteilen, wobei neben dem Preis Kriterien wie Qualität, Zweckmässigkeit, Kreativität, In-

frastruktur usw. zur Anwendung gelangen können. Die immer noch anzutreffende Meinung, es sei immer das Angebot mit dem tiefsten Preis zu berücksichtigen, trifft also bereits aufgrund des Wortlautes des Gesetzes nicht zu. Vielmehr ist es Aufgabe der Vergabestelle, qualitative und preisliche Kriterien so zu formulieren, zu gewichten und zu bewerten, dass der Beschaffungsbedarf mit Blick auf die notwendigen Bedürfnisse und die sachlich gerechtfertigten Qualitätsanforderungen optimal abgedeckt werden kann. Dabei gewährt die Praxis den Vergabestellen einen erheblichen Ermessensspielraum.

Als alleiniges Kriterium darf der Preis gemäss § 33 Abs. 2 SVO nur dann festgelegt werden, wenn es sich um einen weitgehend standardisierten Beschaffungsgegenstand handelt und nicht zu erwarten ist, dass die Angebote wesentliche qualitative Unterschiede aufweisen und solche auch gar nicht angestrebt werden. Die Standardisierung der Leistung muss so weit gehen, dass die Vergabestelle auch ohne Verwendung von weiteren Zuschlagskriterien mit einer ihren Bedürfnissen genügenden Leistung rechnen kann (VB.2003.00116 vom 11. September 2003).

Festlegung und Formulierung des Preiskriteriums

Das Kriterium Preis kann verschiedene finanzielle Aspekte umfassen. Diese können als Unterkriterien oder separate Kriterien

Vorwort

Liebe Leserinnen, liebe Leser

Die vorliegende Ausgabe beschäftigt sich mit der richtigen Bewertung des Zuschlagskriteriums «Preis». Es liegt grundsätzlich im Ermessen der Vergabestelle, mit welcher Gewichtung die wirtschaftlichen Kriterien in die Auswertung der Angebote einbezogen werden. Vielfach ist jedoch der Preis eine der wenigen Angaben im Angebot, die sich einer subjektiven Betrachtung entzieht. Die Bewertung von Qualität, Zweckmässigkeit, technischem Wert und erst recht Ästhetik verändert sich im Auge des Betrachters erheblich. Auch wenn die Benotung dieser «weicheren» Kriterien nachvollziehbar und objektivierbar gemacht wird, bleibt der Ermessensspielraum der Vergabestelle doch gross. Anders beim Preis. Der Beitrag von Daniela Lutz zeigt auf, wie der Preis sachgerecht bewertet werden kann und wo die Grenzen des Ermessens der Vergabestelle durch die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes des Kantons Zürich festgelegt worden sind.

Mit diesem Vorwort verabschiede ich mich von Ihnen, werte Leserinnen und Leser. Ich bedanke mich bei Ihnen für das Vertrauen, dass Sie mir in den vergangenen Jahren entgegen gebracht haben, und beim Redaktionsteam für die stets sehr angenehme und ergebnisreiche Zusammenarbeit. Die Leitung der Fachstelle öffentliches Beschaffungswesen der Stadt Winterthur wurde an Nicole Zumstein Bonvin übergeben, die zukünftig die Stadt Winterthur im Redaktionsteam vertreten wird. Mit der Pensionierung von Felix Christen wird auch die Vertretung der Stadt Zürich neu geregelt. Mit Michèle Klausberger konnte eine langjährige Mitarbeiterin der Rechtsabteilung im Stab des Hochbaudepartements der Stadt Zürich für die Nachfolge gewonnen werden. Ich wünsche dem Redaktionsteam in der neuen Zusammensetzung viel Freude und gutes Gelingen.

Sandra Eberle

Autorin



Daniela Lutz, M.B.L. – HSG,
Fachanwältin SAV
Bau- und Immobilienrecht,
Lindtlow Anwaltskanzlei,
Zürich

beschrieben sein: z.B. Anschaffungskosten, Betriebs- und Unterhaltskosten (inkl. interne Kosten), Life Cycle Costs. So ist es etwa zulässig, neben dem Angebotspreis die Regieansätze inkl. Rabatt als separates Unterkriterium zu nennen (VB.2005.00286 vom 8. März 2006, E. 2.3.1). Die Gewichtung von solchen (Unter)Kriterien muss aber stets den tatsächlichen Proportionen Rechnung tragen: So wäre es etwa unzulässig, Betriebskosten, die – auch auf lange Frist betrachtet – äusserst minim sind, gleich hoch zu gewichten wie die Anschaffungskosten.

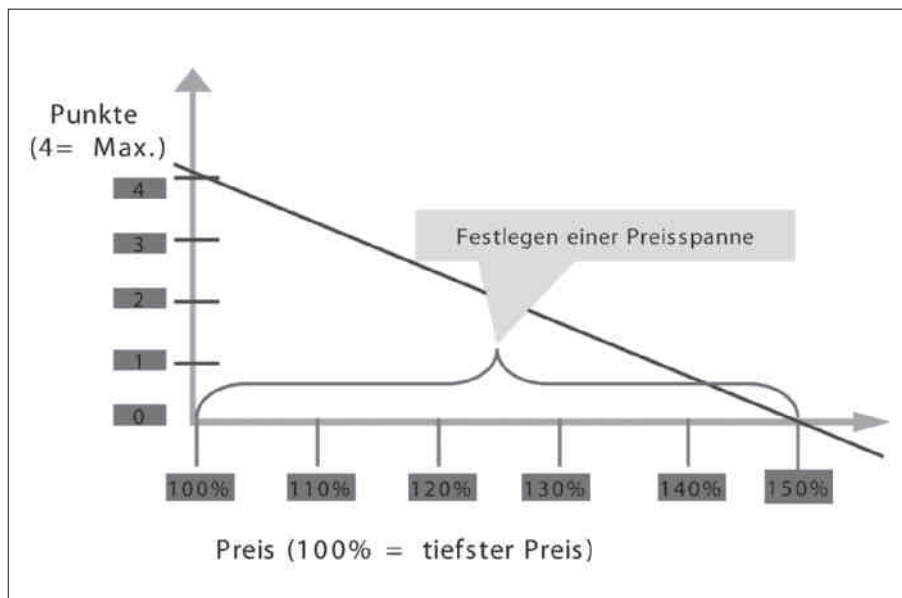
Gemäss noch immer geltender Praxis des Zürcher Verwaltungsgerichtes ist die Bekanntgabe der Reihenfolge der Kriterien ausreichend. Die Bekanntgabe der Gewichtung (also z.B. «Preis 60%») in der Ausschreibung oder den Ausschreibungsunterlagen ist nicht zwingend – auch wenn das Verwaltungsgericht konstant darauf hinweist, dass es sich im Sinne der Transparenz empfehle, sowohl Gewichtung als auch Hinweise zur Preisbewertung im Voraus bekannt zu geben.

Nur ausnahmsweise kann der Preis als Zuschlagskriterium fehlen – nur dann, wenn die Kosten des Auftrages nicht relevant bzw. auf andere Weise vorgegeben bzw. begrenzt sind, etwa durch ein festes Kostendach (Robert Wolf, Der Angebotspreis, in BR Sonderheft Vergaberecht 2004, S. 17; VB.2005.00155 vom 19. Oktober 2005, E. 7.2).

Werden überhaupt keine Zuschlagskriterien definiert (was allerdings vermieden werden sollte), gilt der Preis als einziges Kriterium – jedenfalls dann, wenn die Qualität der Leistungen anderweitig (durch Auswahl der Anbieter und/oder Standardisierung) sichergestellt ist (VB.2008.00111 vom 16. Juli 2008, E. 7.2). Ist dies nicht der Fall, droht der Ausschreibung im Beschwerdefall die Aufhebung.

Zur Gewichtung des Kriteriums Preis

Bei der Festlegung der Gewichtung des Preises (also dessen prozentualen Anteils an der Gesamtheit der Zuschlagskriterien) hat die Verga-



bestelle zwar einen weiten Ermessensspielraum, sie muss aber der Art der Beschaffung Rechnung tragen: Je einfacher und standardisierter eine Leistung ist, desto höher muss die Gewichtung sein. Für einfache Arbeiten muss die Gewichtung deshalb bei 60-80% liegen, bei komplexen Aufträgen zwischen 20-50%. Selbst bei sehr komplexen Leistungen gibt die bundesgerichtliche Rechtsprechung sodann vor, dass die unterste Grenze für das Preiskriterium aber in jedem Fall bei mindestens 20% anzusetzen sei (BGE 129 I 313, E.9.2).

Zur Bewertung des Kriteriums Preis

Alleine mit der Gewichtung des Kriteriums Preis ist die tatsächliche Bedeutung der Angebotspreise noch nicht festgelegt, massgeblich ist insbesondere die Bewertung, die Punktegebung: Welcher Preis in Franken erhält wie viele Punkte, die anschliessend mit der Gewichtung multipliziert werden?

Die gesetzlichen Grundlagen schreiben kein Berechnungsmodell vor und tatsächlich werden schweizweit ganz unterschiedliche Modelle und Formeln angewen-

det. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat 2004 in einem Grundsatzurteil (VB.2003.00469 vom 21. April 2004) die wesentlichen Weichenstellungen vorgenommen und das Modell in weiteren Urteilen präzisiert:

Die Bewertung und damit die Punktevergabe muss die Gewichtung des Kriteriums berücksichtigen, damit diese auch tatsächlich zum Tragen kommt. Dies ist beispielsweise dann nicht der Fall, wenn alle Angebotspreise trotz tatsächlicher Differenzen von über 50% noch immer zwischen 8 und 10 Punkte erhalten (bei einer 10er-Skala). Eine solche Preiskurve ist zu flach und verwässert das bekannt gegebene Gewicht des Kriteriums.

Es ist deshalb eine Preiskurve festzulegen, welche die tatsächlich in Frage kommende Bandbreite möglicher Werte berücksichtigt, d.h. den erwarteten prozentualen Abstand zwischen dem günstigsten und einem sehr teuren, sehr schlechten Preis. Diese Preisspanne wird von der Vergabebehörde festgelegt. Das tiefste (seriöse) Angebot erhält dabei die maximale Punktzahl, im Übrigen wird linear interpoliert (vgl. Grafik oben).

Das Verwaltungsgericht schlägt hierfür folgende Formel vor:

$$\frac{\text{Tiefstes Angebot} + \text{Preisspanne} - \text{Beurteiltes Angebot}}{\text{Tiefstes Angebot} + \text{Preisspanne} - \text{Tiefstes Angebot}} \times \text{Gewichtung}$$

Weitere Hinweise

- Es ist nicht zulässig, die Preisbewertung mit ganzen Punkten (wie bei den übrigen Kriterien) vorzunehmen, es braucht eine proportionale Abstufung (mindestens auf Zehntelpunkte genau), die den effektiven Preisunterschieden Rechnung trägt (VB.2007.00449 vom 9. April 2008, E. 7), eine schlichte Rangierung (1., 2., 3.....) erfüllt diese Anforderung nicht. Jede grössere Preisdifferenz muss sich in der Punktebewertung niederschlagen (VB.2007.00326 vom 5. Dezember 2007).
- Die Vergabestelle darf keine Mindestpreise vorgeben (VB.2005.00200 vom 25. Januar 2006, E. 3.2).
- Preise, die deutlich über der Preisspanne liegen, können nach Ansicht des Verwaltungsgerichtes auch mit Negativpunkten bewertet werden (statt nur mit 0 Punkten), um den effektiven Preisdifferenzen Rechnung zu tragen. Dabei ist meines Erachtens aber grösste Vorsicht geboten: Mit der Verteilung von Negativpunkten wird in aller Regel die Punkteskala für das Preiskriterium stark ausgeweitet und es wird damit dem Preiskriterium indirekt ein grösseres Gewicht verliehen! Die Bewertung mit Negativpunkten sollte deshalb zumindest in den Ausschreibungsunterlagen angekündigt werden.

Wie ist die Preisspanne zu definieren?

Die Festlegung der Preisspanne hängt von der in Frage stehenden Beschaffung ab. So ist bei einfachen Bauarbeiten in der Regel mit einer geringeren Preisspanne zu rechnen als bei technisch anspruchsvollen Konstruktionen bzw. Dienstleistungen. Wird sie erst nach dem Vorliegen der Angebote festgelegt (was zulässig ist!),

Impressum

Redaktion: Cyrill Bühler, Thalheim a.d.Th.; Felix Christen, Stadt Zürich; Sandra Eberle, Stadt Winterthur; Roland Fey, Baudirektion, Zürich; Peter Hösli, Staatskanzlei, Zürich; Urs Keller, Urdorf.

Layout: Andreas Walker, BDKom

Kontaktadresse:
E-Mail: gs-stab@bd.zh.ch

Internet: www.beschaffungswesen.zh.ch

Bezug: kdmz,
Räffelstrasse 32, 8090 Zürich;
Tel.: 043 259 99 99, Fax: 043 259 99 98;
E-Mail: info@kdmz.zh.ch

können auch die tatsächlich offerierten, ernsthaften Preise als Anhaltspunkte berücksichtigt werden (VB.2005.00227 vom 21. September 2005, E. 3).

Die Preisspanne soll sich nicht automatisch nach dem teuersten Angebot richten und auch nicht strikt nach einem eventuell nur groben Kostenvoranschlag, sondern nach einer realistischerweise zu erwartenden Preisspanne, die je nach angebotenen Qualitäten oder der Marktsituation auch variieren kann. Dabei ist der «Nullpunkt» bei einem wirklich «schlechten» Wert anzusetzen.

Je ungewöhnlicher (besonders eng oder besonders weit) eine Preisspanne ist, desto mehr braucht es eine triftige Begründung. Bei Beschaffungen, die weitgehend definiert sind, aber grössere Preisunterschiede erwarten lassen, ist oft eine Standard-Preisspanne von 50% angemessen.

Unzulässige Bewertungsmethoden

Das Verwaltungsgericht Zürich hat folgende Preisbewertungsformeln ausdrücklich als unzulässig qualifiziert (VB.2009.00047 vom 26. August 2009, E. 4.4):

$$\frac{\text{Tiefstes Angebot}}{\text{Beurteiltes Angebot}} \times \text{Gewichtung}$$

Grund: Die Gewichtung des Kriteriums wird verfälscht.

$$\frac{\text{Höchstes Angebot} - \text{Beurteiltes Angebot}}{\text{Höchstes Angebot} - \text{Tiefstes Angebot}} \times \text{Gewichtung}$$

Grund: Die Preisbewertung hängt entscheidend vom höchsten Preis ab und ist somit nicht vorhersehbar.

Nicht angemessen war auch eine Preisbewertung, die dem tiefsten Angebot 100 Punkte erteilte und pro 4% Preisdifferenz 1 Punkt Abzug vergab: Damit wurde bei der Vergabe von Baumeisterarbeiten für einen Schulhausneubau die bekannt gegebene Gewichtung von 65% des Preises faktisch auf 16% reduziert (VB.2003.00188 vom

Zu einigen vom Verwaltungsgericht beurteilten Preisspannen:

Bei Trasseebauarbeiten für eine Nationalstrasse ist trotz komplexer Verhältnisse eine Bandbreite von 100% nicht zulässig, angemessen wäre eine solche von 50% (VB.2005.00582 vom 5. Mai 2006).

Eine Preisspanne von 117% bei der Beschaffung von Sanitäranlagen für die Gesamtanierung eines Schulhauses ist nicht zulässig – angemessen sind 50%.

Bei Tiefbauarbeiten für die Sanierung und Umlegung einer Strasse inkl. Erneuerung Kanalisation und Werkleitungen ist eine Preisspanne von 70 % ungewöhnlich hoch, eine solche von 30–50 % wäre angemessen (VB.2009.00047 vom 26. August 2009, E. 4.3).

Bei Baumeisterarbeiten für den Neubau einer unterirdischen Trafostation darf die Spanne nicht bei 80 % angesetzt werden, sie muss zwischen 40–60 % liegen (VB.2005.00227 vom 21. September 2005).

11. September 2003, E. 4a-b; vgl. auch VB.2003.00167 vom 19. November 2007, E. 2b u. 3).

Kritisch zu betrachten und zu vermeiden sind Modelle, die nicht dem tiefsten Angebot die maximale Punktzahl einräumen, sondern von einem Mittelwert ausgehen und diesem die höchste Punkt-

zahl vergeben («Glockenkurve», Gauss'sche Kurve). Nur in einem Ausnahmefall liess es das Verwaltungsgericht zu, dass der Durchschnittspreis aller Angebotspreise ermittelt, diesem die maximale Punktzahl zugeteilt wurde und Abweichungen nach unten oder oben mit Abzügen bewertet wurden. Der Grund lag darin, dass das Mittelwert-Vorgehen auch bei den qualitativen Kriterien analog angewendet wurde und damit keine Verschiebung der Gewichtung verbunden war.

Alternativen?

Immer wieder sind Vergabestellen unzufrieden mit der Anforderung, das Kriterium Preis abschliessend gewichten zu müssen. Zunehmend an Interesse gewinnen deshalb Modelle, die das Verhältnis «Preis pro Qualitätspunkte» ermitteln. Dabei werden die qualitativen Kriterien wie gewohnt gewichtet und mit Punkten bewertet. Mit dem Angebotspreis und dem Ergebnis der qualitativen Kriterien wird in der Folge ein Quotient ermittelt: Je tiefer der Quotient, umso besser die Gesamtbeurteilung. Entsprechende Modelle sind – unter Vorbehalt der Transparenz in den Ausschreibungsunterlagen – zulässig.

Beispiel:

Angebot 1:

Preis	300'000	= 8'333
Qualitative Kriterien	36 Punkte	

Angebot 2:

Preis	320'000	= 7'441
Qualitative Kriterien	43 Punkte	

Nachteil dieser Methode ist, dass die effektive Gewichtung des Preises nicht mehr vorgängig bekannt gegeben werden kann – sie liegt allerdings in aller Regel (aber nicht immer) nahe bei 50%.

Zum Schluss

Die von der Gerichtspraxis vorgeschlagene Vorgehensweise gibt Vergabestellen eine zuverlässige Richtung vor. Sie werden damit aber nicht davon befreit, Preisgewichtung und Bewertung bei jeder Vergabe daraufhin zu prüfen, ob sie sachgerecht sind, ob sie auf die konkrete Beschaffung und die offerierten Preise auch tatsächlich «passen».

Neue Schwellenwerte im Staatsvertragsbereich

Aufgrund der Währungsentwicklung in den letzten Jahren mussten gewisse Schwellenwerte im Staatsvertragsbereich gemäss Anhang 1 zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) um rund 10% gesenkt werden. Die Anpassungen beruhen auf einem Beschluss des dafür zuständigen Interkantonalen Organs für das öffentliche Beschaffungswesen (INöB), dem die Kantone zugestimmt haben. Die neuen Schwellenwerte gelten ab 1. Juli 2010. Die entsprechende Änderung der IVöB wurde in der kantonalen Gesetzessammlung publiziert (OS 65, 441). Die neu anzuwendenden Schwellenwerte sind auch auf der Homepage der Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen (KöB) unter folgendem Link zu finden: http://www.koeb.zh.ch/internet/bd/bd_gs/sub/de/home.html

Neue Schwellenwerte der IVöB im Staatsvertragsbereich (in CHF)

Auftraggeberin Auftraggeber		Auftragswert CHF		
		Bauarbeiten	Lieferungen	Dienstleistungen
Kantone	bisher	9 575 000	383 000	383 000
	neu	8 700 000	350 000	350 000
Behörden und öffentliche Unternehmen in den Sektoren Wasser, Energie, Verkehr und Telekommunikation	bisher	9 575 000	766 000	766 000
	neu	8 700 000	700 000	700 000
Gemeinden/Bezirke	bisher	9 575 000	383 000	383 000
	neu	8 700 000	350 000	350 000
Private Unternehmen mit ausschliesslichen oder besonderen Rechten in den Sektoren Wasser, Energie und Verkehr (inkl. Drahtseilbahnen und Skiliftanlagen)	bisher	9 575 000	766 000	766 000
	neu	8 700 000	700 000	700 000