

# KRITERIUM

Informationen zur Submissionspraxis

KöB Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen des Kantons Zürich

Ressort Kontakte

Nr. 5/November 2001

## Schwerpunkt: Dienstleistungsaufträge

### 1 Besonderheiten der Vergabe von Dienst- leistungsaufträgen

Die Ausschreibungspflicht für Dienstleistungen ist neu und es bestehen deshalb noch nicht sehr viele Erfahrungen. Bemerkenswert ist sicher, dass anders als etwa bei Bauaufträgen, viele Dienstleistungen nicht gleich exakt umschrieben werden können und dass bei der Beurteilung von Angeboten neben dem Preis oft andere, eher subjektiv beeinflusste Kriterien wichtig sind. Zu denken ist insbesondere an Beratungs- oder Planungsaufträge, wo auch Überlegungen, ob die Teamzusammensetzung überzeugt oder ein Lösungskonzept besticht, Platz finden müssen. Dies stellt hohe Anforderungen an die Verantwortlichen für die Ausschreibung und Auswertung. Wir haben daher KRITERIUM Nr. 5 schwer gewichtig dem Thema Dienstleistungsaufträge gewidmet.

#### Begriff

Unter Dienstleistungsaufträgen versteht man u.a. Leistungen in den Bereichen Architektur- und Ingenieurwesen, Stadt- und Landschaftsplanung, technische Beratung und Planung, Instandhaltungs- und Reparaturarbeiten, Gebäudereinigung, Abfall- und Abwasserdienstleistungen, EDV-Dienstleistungen, Unternehmensberatung, Werbung, sowie Verlags- und Druckdienstleistungen.

#### Regelung

Für den Kanton Zürich sind folgende Bestimmungen über Dienstleistungsaufträge von besonderer Bedeutung:

- Die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB, Konkordat) definiert Dienstleistungsaufträge als «Verträge zwischen Auftraggeberin oder Auftraggeber und Anbieterin oder Anbieter über die Erbringung einer Dienstleistung nach Anhang I Annex 4 des GATT-Übereinkommens» (Art. 6 Abs. 1 lit. c IVöB).
- Das Konkordat ist dann auf Dienstleistungsaufträge anwendbar, wenn ein Auftragswert von Fr. 383'000 erreicht wird (bzw. Fr. 766'000 bei Vergaben in den Sektoren Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationsbereich) [Art. 7 IVöB].
- Die kantonale Submissionsverordnung (SVO) führt den vom Konkordat erwähnten Anhang des GATT-Übereinkommens als eigenen Anhang 2 auf. Ergänzend werden aber auch in diesem Anhang nicht genannte Dienstleistungsaufträge gemäss § 4 Abs. 2 SVO in das kantonale Beschaffungsrecht einbezogen. Für sie gelten – mit einigen Erleichterungen – dieselben Regeln wie für die im Anhang 2 ausdrücklich aufgeführten Dienstleistungsaufträge.

## Vorwort

Liebe Leserinnen, liebe Leser

Schon wieder ein neues Druckerezeugnis! Auch wir sind der Papierschwemme, die uns täglich überflutet, ausgesetzt und wir haben deshalb Verständnis dafür, wenn auch das KRITERIUM nicht überall und von Beginn weg mit offenen Armen und vor allem Augen empfangen wurde. Wir können auch nachvollziehen, dass Sie, liebe Leserinnen und Leser, weder Zeit noch Musse haben, uns ein direktes Feedback zu geben – ob gut oder schlecht.

Wir freuen uns deshalb umso mehr über jedes kopierte, archivierte und vor allem gelesene KRITERIUM, das uns begegnet, sei es bei Mitarbeitenden der Verwaltung, in Grossbetrieben der Baubranche, bei KMU oder bei Gerichten.

Wir sind motiviert, weitere Ausgaben des KRITERIUM leserinnen- und lesergerecht und aktuell zu gestalten. Umso lieber ist uns diese Aufgabe, wenn wir Ihre besonderen Anliegen, Ihre Kritik oder Ihre Vorschläge zu künftigen Ausgaben des KRITERIUM kennen. Wir danken Ihnen deshalb herzlich, wenn Sie sich ein paar Minuten Zeit nehmen, um den beiliegenden Fragebogen auszufüllen.

Für das Redaktionsteam  
D. Lutz

## Aus dem Inhalt

Schwerpunkt: Dienstleistungsaufträge	1
Bilaterales Abkommen CH-EU	4

## Verfahren

Dienstleistungsaufträge können nach § 8 Abs. 2 lit. b SVO unter Fr. 50'000 freihändig vergeben werden. Unter Fr. 248'950 findet das Einladungsverfahren Anwendung. Ab diesem Betrag kommt das offene oder das selektive Verfahren zum Zug. Vorbehalten bleibt jeweils eine ausnahmsweise freihändige Vergabe, wenn Gründe gemäss § 11 SVO vorliegen.

## Vorgehen

Da mit der Vergabe von Dienst-

leistungsaufträgen im Vergleich zu den Lieferungen und den Bauleistungen noch weniger Erfahrungen bestehen, ist es wichtig, die Praxis bei solchen Aufträgen zu beachten (vgl. [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)) und bestehende Hilfsmittel zu nutzen. So sind im Zürcher Handbuch für Vergabestellen zahlreiche Hinweise auf den Dienstleistungsbereich zu finden. Neben den Rechtsgrundlagen und den zugehörigen Erläuterungen sind grafische Übersichten und Verfahrensabläufe hilfreich. Dasselbe gilt auch für die Muster zu den einzelnen Ver-

fahrensschritten und verschiedene Merkblätter mit Bezug zum Thema Dienstleistungsaufträge (vgl. namentlich «Übersicht über die Vergabeverfahren», «Ausschreibung und Ausschreibungsunterlagen», «Eignungskriterien», «Zuschlagskriterien», «Vorbefassung von Anbietenden», «Architekturleistungen/Architekturwettbewerbe» sowie «Ausschreibung von EDV-Leistungen»). Das Handbuch kann beim Tiefbauamt des Kantons Zürich, Telefon 01/259 30 71, bestellt werden.

## 2 Erfahrungen aus der Praxis

Das Tiefbauamt des Kantons Zürich (TBA) hat die Ausschreibung und parallel laufende Bearbeitung von insgesamt vier Zweckmässigkeitsbeurteilungen (ZMB) von Strassenvorhaben im Zeitraum zwischen Frühjahr 2001 und Herbst 2002 im Programm. Bei diesen ZMB handelt es sich um komplexe Planungsvorgänge mit interdisziplinär zusammengesetzten Teams, die in kurzer Zeit anspruchsvolle Planungsaufgaben mit grossem Koordinationsaufwand bewältigen müssen. Neben dem geforderten inhaltlichen Know-how sowie den fachlichen und methodischen Kompetenzen und Erfahrungen wurde von den Anbietern auch der Nachweis der ausreichenden Kapazität im Sinne von genügender Manpower verlangt. Bei der Methodik zur Ausarbeitung der vier ZMB's konnten sich die Gesamtprojektleitung und die Anbieter auf eine bekannte Leitlinie abstützen. Das TBA war bestrebt, die vier ZMB's an vier verschiedene Inge-

nieurgemeinschaften zu vergeben, und zwar aus Gründen der Kapazitäten bei den Bearbeitern, der maximalen Vielfalt an zu erwartenden Ideen und der Risikoverteilung.

Es war zu erwarten, dass vor allem Ingenieurgemeinschaften als Anbieter auftreten würden und dass sich einige Anbieter für alle Ausschreibungen, andere nur für einzelne Ausschreibungsbewerben würden.

Die erste ZMB wurde im selektiven Verfahren vergeben, was wertvolle Hinweise für die einstufige Ausschreibung der drei übrigen ZMB's lieferte, die in einem offenen Verfahren vergeben wurden. Für jede der drei ausgeschriebenen Aufgaben bewarben sich sechs bis sieben Anbietergemeinschaften. Der Zeitbedarf zwischen Publikation und Zuschlag betrug ca. drei Monate.

Der Auswahlprozess bestand aus einer Eignungsprüfung und einer Nutzwertanalyse der als geeignet beurteilten Angebote anhand von Zuschlagskriterien. Bereits im Publikationstext wurden die Eignungskriterien sowie die Zuschlagskriterien zusammen mit

ihren Gewichtungen in übergeordneten Kategorien angegeben (Leistungs- und Qualitätskriterium = 60 %, Preis = 40 %). Detaillierte Angaben folgten in den Ausschreibungsunterlagen.

Eignungskriterien waren:

- Eignung des Projektleiters und
- Erfahrung des Anbieters in den wichtigsten Teilbereichen bei vergleichbaren Aufgaben (sechs Teilbereiche wurden in den Ausschreibungsunterlagen definiert).

Angebote, die die erforderlichen Nachweise nicht beibringen konnten, wurden ausgeschlossen. Angebote ungeeigneter Anbieter mussten in der Folge gar nicht mehr konkret geprüft werden.

Es wurden (neben dem Angebotspreis) folgende Zuschlagskriterien festgelegt:

- Auftragspezifische Qualifikation der Schlüsselpersonen, Projektorganisation.
- Aufgabenverständnis, Vorgehen und Methodik bei der Bearbeitung.
- Analyse der Projektrisiken, projektspezifisches PQM.
- Phasenbezogener Beschrieb der Leistungen.

Die ausgewählten Bewerber wurden zu einer Präsentation eingeladen mit dem Ziel, offene Fragen des Bauherrn zu den Angeboten zu klären und die Bewertung zu verifizieren.

Durch die transparente Darstellung der Eignungs- sowie der Zuschlagskriterien und deren Gewichtung konnte ein nachvollziehbarer Ablauf der Bewertung und eine optimale Auswahl der

## Mitautoren



Dr. Rudolf Burger, VR-Präsident R+R, Baden, Stabsplanung ZMB Kanton Zürich



André Olschewski, Projektleiter R+R, Baden, Stabsplanung ZMB Kanton Zürich



Peter Linsi, dipl. Ing. ETH, Gesamtprojektleiter, Tiefbauamt Kanton Zürich

geeigneten Bearbeiter für alle drei Ausschreibungen erreicht werden. Das Risiko, mit einer relativ engen Ausschreibung zu wenig Angebote oder zu viele ungeeignete Anbieter zu erhalten, konnte zwar vor der Ausschreibung nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. Beides war aber nicht der Fall. Die nachfolgende Tabelle führt die relevanten Punkte auf, die bei der Planung und Durchführung dieser Dienstleistungsausschreibung besonders beachtet wurden:

### 3 Urteilsbesprechungen

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat sich – neben den dominierenden Fällen zu Architektur- und Ingenieuraufträgen – auch mit anderen Dienstleistungsaufträgen befasst. So entschied es:

- dass ein Verband von Gebäudereinigungsunternehmern nur dann zu einer Beschwerde gegen einen Vergabeentscheid

legitimiert sei, wenn der Verband statutengemäss zur Wahrung der Interessen seiner Mitglieder berufen, wenn zumindest die Interessen einer grossen Anzahl der Mitglieder berührt und die betroffenen Mitglieder selbst beschwerdeberechtigt seien. Unter anderem waren diese Kriterien deshalb nicht erfüllt, weil nur 15 der 53 Verbandsmitglieder ein Angebot eingereicht hatten (VB.98.00087 in ZBl 1999, S. 398).

- dass die Übertragung von Spitex-Aufgaben an eine private Organisation kein öffentlicher Auftrag und deshalb nicht mit Submissionsbeschwerde anfechtbar sei. Als Begründung wurde vorgebracht, das Gemeinwesen sei bei einem solchen Entscheid nicht «Konsument» im Sinne des öffentlichen Beschaffungswesens, sondern komme ausschliesslich seiner Verpflichtung gemäss Krankenversicherungsgesetz nach, eine Organisation für die Spitex-Dienste zuzulassen, womit für Bezügerinnen und Bezüger von solchen Spitex-Leistungen ein Anspruch auf KVG-Leistungen eingeräumt werde. (VB.2000.00126 vom 24. August 2000, auf [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Die Stellung des Gemeinwesens sei in diesem Fall ähnlich wie bei der Erteilung einer Konzession zum Plakataushang auf öffentlichem Grund, was ebenfalls nicht als Auftragsvergabe im Sinne des öffentlichen Beschaffungswesens qualifiziert werde (vgl. dazu auch das Urteil VB.2000.00194 vom 6. Juli 2000, auf [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)).

- dass bei der Vergabe des Auftrages für die wöchentliche Siedlungsabfuhr durch einen Zweckverband klar zwischen öffentlich-rechtlichem Zuschlag und privat-rechtlichem Abschluss des Vertrags zu unterscheiden sei. Für den Zuschlag sei im konkreten Fall die Betriebskommission als «Exekutive» zuständig, für die Genehmigung des Vertrags die Delegiertenversammlung als «Legislative». Nur der Zuschlag, nicht aber der Vertrag sei

Wichtige Merkpunkte	
Ebene	Zu beachtende Aspekte
Ausgestaltung des Vergabeverfahrens und der Ausschreibungsunterlagen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– optimale Vorbereitung des Ausschreibungsverfahrens durch Vorkenntnisse und Erfahrungen des Bauherrn aus einem früheren Verfahren</li> <li>– Erfahrung beim Bauherrn mit den im späteren Projektablauf zu verwendenden Methoden (Methodenkompetenz beim Bauherrn)</li> <li>– Präzise Formulierung der Ausschreibungsunterlagen mit detailliertem Aufgaben- und Leistungsbeschrieb, mit klarer Abgrenzung des Leistungsumfangs des Anbieters von Leistungen des Bauherrn oder Dritter</li> <li>– Einbindung der bauherrenseitigen Projektorganisation in das Ausschreibungs- und Vergabeverfahren</li> </ul>
Eignungskriterien, Eignungsprüfung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kriterienauswahl muss klare «Ja/Nein»-Entscheide ermöglichen</li> <li>– Eindeutigkeit der verwendeten Begriffe</li> <li>– Eignungskriterien dürfen nicht zu eng gefasst werden, um eine ausreichende Auswahl an Anbietern zuzulassen</li> </ul>
Zuschlagskriterien und deren Gewichtung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kriterien müssen sowohl Vorgehen und Methodik sowie spezifisches Aufgaben- und Projektrisiko verständnislich umfassen, als auch eine geeignete Projektorganisation der Bewerber. Die angemessene Beteiligung besonders für die Aufgabenstellung geeigneter Schlüsselpersonen im Projekt sollte in der Zuschlagsbewertung aufgefangen werden können.</li> <li>– Speziell bei Studien in strategischem Umfeld bei einem einstufigen Ausschreibungsverfahren: Der Schwerpunkt der Gewichtung soll bei qualitativen, leistungsbezogenen Kriterien liegen, weniger beim Preis (Studien liegen nicht als Standardprodukt vor; Ergebnisse der Studie [Kosten, Nutzen] können die Projektkosten um ein Mehrfaches übersteigen)</li> </ul>
Bewertung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Klares Bewertungsschema mit Notenskala; Schema und Skala müssen auch für die Preisbewertung bereits vor der Auswertung festgelegt sein</li> <li>– Gestaltung der Notenskala nicht zu differenziert (1 – 4...6)</li> <li>– Bewertung eines Anbieters durch mehrere unabhängige Juroren, anschliessend gemeinsame Diskussion der Bewertungen und Bereinigung; Durchführung von Sensitivitätsbetrachtungen</li> <li>– Preisanalyse ist eine Grundlage für vertiefte Leistungsbewertung</li> <li>– Nachvollziehbare, schriftliche Begründung von Nichteignung sowie von Punktabzügen bei Zuschlagsbewertung</li> <li>– Risikobetrachtung bei Mehrfachvergaben</li> </ul>



anfechtbar. Im übrigen seien Änderungen oder Präzisierungen des in den Ausschreibungsunterlagen enthaltenen Vertrags nach Erteilung des Zuschlages zulässig, sofern sie nur geringfügig seien, z.B.

wenn untergeordnete Spezifikationen näher definiert werden, ohne dass der Leistungsinhalt verändert wird (VB. 2000.00183 vom 7. Dezember 2000, auf [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)).

Für den Kanton Zürich sind die Änderungen nicht gravierend, da insbesondere die Städte und Gemeinden mit RRB vom 1. Juli 1998 (720.111) bereits auf den 1. Januar 1999 in die kantonale Regelung des öffentlichen Beschaffungswesens einbezogen worden sind. Für die Anpassung des Zürcher Rechts sind folgende Schritte vorgesehen:

1. Beitritt zur geänderten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) durch Änderung des Beitrittsgesetzes (720.1).
2. Revision der kantonalen Submissionsverordnung (720.11) mit Genehmigung des Kantonsrates unter Berücksichtigung der geänderten Vergaberichtlinien zur IVöB (VRöB). Die Anpassung der kantonalen Normen kann sinnvollerweise erst vorgenommen werden, wenn die interkantonalen Grundlagen vorliegen. Dies ist erst für die revidierte IVöB der Fall. Die Arbeiten an der VRöB sind mit Beteiligung des Kantons Zürich noch unter der Leitung der Baudirektorenkonferenz im Gang. Es wird angestrebt, bei der Umsetzung im Kanton Zürich möglichst weitgehend auf diesen Grundlagen aufzubauen.
3. Weiterer Handlungsbedarf
  - a) Mitarbeit beim Aufbau der interkantonalen Internetplattform SIMAP.CH für die Ausschreibung und später Abwicklung von Vergabeverfahren sowie Erstellung der kantonalen Ergänzungen.
  - b) Totalrevision des «Handbuchs für Vergabestellen» samt Abläufen, Merkblättern und Formularen (Papierform und elektronische Ausgabe).
  - c) Information und Schulung der kantonalen und kommunalen Vergabestellen.

*Dr. Herbert Lang*

## 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: [fridolin.kern@kdmz.zh.ch](mailto:fridolin.kern@kdmz.zh.ch)

# Bilaterales Abkommen CH – EU im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens

## Wo stehen wir?

In der Volksabstimmung vom 21. Mai 2000 hat das Schweizer Volk sieben bilateralen Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft mit Zweidrittelmehrheit zugestimmt. In einem dieser Abkommen wurden in Ergänzung zu den WTO-Bestimmungen «bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens» geregelt. Die sieben Abkommen müssen noch durch die Mitgliedstaaten der EU genehmigt werden. Dies ist inzwischen - mit Ausnahme von Belgien und Irland - in allen Ländern geschehen. Die Inkraftsetzung der Abkommen rückt daher näher, weshalb es sich lohnt, sich mit ihnen zu befassen.

## Um was geht es?

Durch das bilaterale Abkommen auf dem Gebiet des öffentlichen Beschaffungswesens werden im Verhältnis zur EU neu auch die Gemeinden gesamthaft in das Submissionsrecht einbezogen, nachdem sie schon bisher in den Sektoren Energie, Wasser und Verkehr den WTO-Bestimmungen unterlagen.

Darüber hinaus werden aufgrund eines besonderen oder ausschliesslichen Rechts tätige private Unternehmen in den genannten Sektoren, sowie einige weitere Bereiche unterstellt. Dabei geht es u.a. um die Gebiete Telekommunikation und Schienenverkehr, den gesamten Energiebereich, d.h. zusätzlich zur Elektrizität auch Gas, Erdöl, Kohle etc., sowie Drahtseilbahnen und Skiliftanlagen.

## Was nützt es?

Mit dem Abkommen bekommen die Schweizer Unternehmen die Möglichkeit, sich bei Ausschreibungen in den 15 EU-Mitgliedstaaten zu bewerben. Die bisheri-

gen Benachteiligungen in den Bereichen Schienenverkehr und Telecom fallen weg. Nichtdiskriminierung, Verfahrenstransparenz und Rechtsmittel ab den Schwellenwerten sind gewährleistet. Darunter gilt die allgemeine Verpflichtung, die Vergabestellen aufzufordern, die Anbietenden der anderen Vertragspartei nicht zu diskriminieren.

## Wie ist das Abkommen umzusetzen?

Bund und Kantone setzen das Abkommen entsprechend ihren Zuständigkeiten selbstständig um. Der Bund tut dies über eine Revision der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VoeB); die Kantone haben ihr Konkordat, die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB), revidiert und das Beitrittsverfahren eingeleitet. Revidiert werden auch die bisherigen Vergaberichtlinien (VRöB). Insgesamt bringen diese Revisionen auf interkantonaler Ebene eine weitere Harmonisierung der Rechtsbestimmungen, insbesondere auch was die Verfahrensschwellenwerte anbelangt. Hier werden einheitliche Limiten festgelegt, die von den Kantonen unter- aber nicht mehr überschritten werden dürfen. Die Details werden in einer späteren Nummer des KRITERIUM dargestellt.

In verfahrensmässiger Hinsicht müssen Bund, Kantone und Gemeinden künftig Aufträge ab den Schwellenwerten (mindestens in einer Zusammenfassung) auf gesamtschweizerischer Ebene aus-schreiben.

## Was ist im Kanton Zürich zu tun?