

KRITERIUM

Informationen zur Submissionspraxis

KöB Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen des Kantons Zürich

Ressort Kontakte

Nr. 1/Juli 2000

Zuschlagskriterien in der Praxis

Einführung

Das geltende Submissionsrecht definiert den wirksamen Wettbewerb unter Anbietern und die wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel als wesentliche Ziele. Diesen Zielen lebt die Submissionsverordnung des Kantons Zürich nach, wenn sie vorschreibt, der Zuschlag sei dem wirtschaftlich günstigsten Angebot zu erteilen (§ 31 Submissionsverordnung SVO). Um dieses wirtschaftlich günstigste Angebot bestimmen zu können, sind Zuschlagskriterien zu definieren, denn massgebend ist – ausser bei weitgehend standardisierten Gütern – nicht allein der Preis, sondern das Preis-Leistungsverhältnis: Wieviel bekomme ich zu welchem Preis? Zusammen mit den Eignungskriterien, nach denen zu bestimmen ist, ob ein Anbieter überhaupt fähig ist, den gewünschten Auftrag zu erfüllen,

gehören die Zuschlagskriterien zum übergeordneten Begriff der Vergabekriterien. Für beide Kriterienarten gilt, dass sie objektiv und nicht diskriminierend sein müssen. Man darf wohl mit Recht sagen, dass es sich bei der Definition und der Bewertung der Zuschlagskriterien auf Auftraggeberseite und der Erfüllung der Zuschlagskriterien auf Anbieterseite um das materiell wichtigste Submissionsthema handelt.

Wie bestimmt man Zuschlagskriterien?

Die Festlegung der Zuschlagskriterien – identische Beschaffungsvorgänge ausgenommen – ist grundsätzlich bei jeder Submission neu vorzunehmen. Dies verursacht Aufwand und erfordert vor allem bei der ausschreibenden Stelle eine klare Vorstel-



Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser

Sie halten die erste Ausgabe des Informationsblattes «Kriterium» in Ihren Händen. «Kriterium» will Sie über die Praxis, neuste Entwicklungen und noch vieles mehr im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens informieren. Dabei wenden wir uns keineswegs nur an die Verwaltungen im Kanton und in den Gemeinden. Von den neuen rechtlichen Grundlagen des Submissionswesens sind noch viel mehr Adressaten betroffen: Unternehmer, Verbände, Gewerkschaften, Einzelpersonen, aber auch die Anwaltschaft und die Gerichte. Unser Ziel ist es, Sie alle mit unseren Informationen zu erreichen. Wir möchten dazu beitragen, das Beschaffungswesen zu erklären, weiterzuentwickeln und auch Skepsis davor abzubauen. Wenn dabei auch noch der Kontakt zwischen Auftraggebenden und Anbietenden gefördert – und vielleicht auch entspannt – wird, würde uns dies ganz besonders freuen. Wir wünschen Ihnen mit unserem ersten «Kriterium» eine informative Lektüre und – wer weiss, sogar ein wenig Vergnügen!

Dr. Herbert Lang
Vorsitzender der KöB

Aus dem Inhalt

Zuschlagskriterien in der Praxis	1
Vergabe-Tipps	2
Wir kommt man zu Informationen?	3
Gerichtssentscheide	4
Merkblätter zu Praxisfragen	4
Wie bewirbt man sich um Aufträge?	4

Vergabe-Tipps



Handbuch für Vergabestellen

Das Handbuch wurde für die Anwendung in der Praxis geschaffen. Es setzt keine juristischen Vorkenntnisse voraus und enthält nebst den gesetzlichen Grundlagen,

Kommentare und Beschreibungen der verschiedenen Submissionsverfahren sowie eine Fülle von Checklisten, Entscheidungshilfen und Muster. Ein umfassendes Stichwortverzeichnis erleichtert die Orientierung. Der Ringordner im Format A4 mit Plastikband, Umfang über 200 Seiten, kann bei folgender Adresse zum Preis von Fr. 100.– (Gemeinden: Fr. 50.–) bezogen werden:

Baudirektion Kanton Zürich
Tiefbauamt
Walchetur, 8090 Zürich
Telefon 01/259 30 71
Fax 01/259 51 62

lung über die Anforderungen an das zu offerierende Produkt: Was wollen/brauchen wir zu welchen Bedingungen? Welche Inhalte der zu erwartenden Angebote können Kriterien zur Ermittlung des besten Preis-Leistungsverhältnisses sein? Starre Kriterienkataloge sind deshalb in der Regel keine befriedigende Lösung. Die Submissionsverordnung zählt in § 31 nur exemplarisch und keineswegs abschliessend Zuschlagskriterien auf: Qualität, Termine, Wirtschaftlichkeit, Betriebskosten, Kundendienst, Ökologie, Zweckmässigkeit, technischer Wert, Ästhetik, Kreativität, Lehrlingsausbildung, Infrastruktur. Für die Praxis lassen sich folgende Empfehlungen abgeben:

- Nicht zu viele Kriterien bestimmen. In der Regel nicht mehr als 5–7. Bei einfachen Aufträgen auch nur 2 oder 3. Wenn ausschliesslich der Preis ausschlaggebend sein soll oder kann (bei Standardprodukten), soll dies klar deklariert werden.
- Kriterien möglichst präzise umschreiben. Nicht sinnvoll ist das nicht hinterfragende Abschreiben von Kriterien aus der Liste von § 31 SVO. Die dort genannten Kriterien sind viel mehr als Ideen zu behandeln. Eine präzise Umschreibung der Zuschlagskriterien erleichtert die spätere Auswertung. Hier einige Beispiele für massgeschneiderte Zuschlagskriterien: Qualität der verwendeten Materialien (statt Qualität), möglichst frühes Lieferdatum (statt Termine), Unterhaltskosten pro Jahr in den ersten drei Jahren (statt Unterhaltskosten),

Schnelligkeit und Umfang des Kundendienstes (statt Kundendienst), umweltschonende Entsorgungsmöglichkeit (statt Ökologie), Bedienerfreundlichkeit der Anlage oder Ergebnisse eines Testbetriebes (statt Zweckmässigkeit), äussere Gestaltung (statt Ästhetik), Innovation des Lösungsansatzes (statt Kreativität). Griffige Kriterien können zum Beispiel auch sein: sorgfältiger Umgang mit Altbausubstanz, Teamzusammensetzung, Überzeugungskraft der Präsentation (z.B. bei Beratungsdienstleistungen), Qualifikation des

Personals. Der Kreativität beim Bestimmen von sachgerechten Zuschlagskriterien sind eigentlich keine Grenzen gesetzt ...

Wichtig für die spätere Auswertung ist, dass die Ausschreibungsunterlagen auch auf die erwarteten Angaben und Unterlagen hinweisen, aufgrund derer die Kriterien überprüft werden können (z.B. Angaben zu den Betriebskosten, Abbildungen für die Beurteilung der äusseren Gestaltung usw.).

Bei der Auswahl der Zuschlagskriterien steht der ausschreibenden Behörde erheblicher Ermessensspielraum zu. Sind die Kriterien hingegen einmal festgelegt und mitgeteilt, bleibt sie daran gebunden. Sie darf weder andere (neue) Kriterien zur Beurteilung beiziehen, noch die genannten Kriterien einfach nicht berücksichtigen. Mehrheitlich als unzulässig betrachtet wird auch die nochmalige Prüfung von Kriterien, die schon bei der Eignungsprüfung gewertet wurden. Hilfreich ist hier folgende Faustregel: Eignungskriterien sollen sich auf die Anbietenden, Zuschlagskriterien auf das Angebot beziehen.

Unzulässige Zuschlagskriterien

Kriterien, die direkt oder indirekt einheimische Anbietende bevorzugen, sind unzulässig. Dazu ge-



Wie kommt man zu Informationen?



Information für Anbietende, Verbände und Behörden

KöB,
Ausgabe 1998

Als Einführung in das neue Submissionsrecht im Kanton Zürich hat die Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen eine erläuternde Broschüre herausgegeben.

Bezug: KDMZ, Fr. 10.-, +Verpackung, + MWSt 2,3%,
Bestellnummer: KDMZ 53.790
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

hören offensichtlich diskriminierende Kriterien wie Ortsansässigkeit, Steuerdomizil oder Prozentklauseln, die erklären, dass Angebote Einheimischer in einem gewissen preislichen Toleranzbereich bevorzugt behandelt werden sollen. Heikel sind aber auch Kriterien wie: örtliche Kenntnisse, rasche Verfügbarkeit, Serviceangebot vor Ort etc. Nur wenn der konkrete Auftrag diese Voraussetzung sachlich klar erfordert, sind sie zulässig und führen nicht zu einer versteckten Bevorzugung Einheimischer. Vorsicht geboten ist bei der Auswahl von ökologischen Kriterien wie z.B. die Länge der Transportwege. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat dazu festgehalten, dass nur erhebliche Auswirkungen auf die lokale Um-

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

weltbelastung eine Schlechterbewertung von auswärtigen Anbietern rechtfertigen würden. Es empfiehlt sich aufgrund dieser relativen strengen Gerichtspraxis, ökologische Anforderungen produktbezogen, also im eigentlichen Leistungsbeschrieb (Devis) zu bestimmen. Immer wieder diskutiert wird schliesslich, ob Zuschlagskriterien wie Lehrlingsausbildung, Aus- und Weiterbildung und ähnliche (auch) sozialpolitisch motivierte Kriterien zulässig seien. Obwohl § 31 SVO das Kriterium der Lehrlingsausbildung ausdrücklich nennt, ist die rechtliche Zulässigkeit umstritten – die Frage ist vom Verwaltungsgericht bisher noch nicht beurteilt. Eine zurückhaltende, in jedem Fall nicht diskriminierende Anwendung des Kriteriums Lehrlingsausbildung ist zu empfehlen.

Gewichtung der Zuschlagskriterien

Das Bundesgericht hat in einem wegweisenden Entscheid zum Submissionsrecht festgehalten, es sei ein allgemeingültiges Prinzip, dass die Kriterien im voraus entweder in der Reihenfolge ihrer Bedeutung oder unter Angabe ihrer Gewichtung bekanntzugeben seien (BGE 125 II 86 E. 7c). Die Zuschlagskriterien sind also in der Reihe ihrer Wichtigkeit zu nennen, was die vergebende Behörde bei der anschliessenden Beurteilung bindet. Nicht verlangt wird von der Zürcherischen Gerichtspraxis die Nennung einer prozentualen Gewichtung in den Ausschreibungsunterlagen also z.B. Preis 40%, Qualität der verwendeten Materialien 30%, Schnelligkeit des Kundendienstes 20%, äussere Gestaltung 10%. Nach meiner Erfahrung wählen aber immer mehr ausschreibende Stellen diesen Weg, insbesondere für Submissionen, bei denen schon einige Erfahrungswerte bestehen. Die Anforderungen an eine zum voraus quantitativ bestimmte Gewichtung der Kriterien dürften eher steigen.

Auswertung

Die Zuschlagskriterien sind für die Auswertung verbindlich. Immer wieder sind Submissionen zu sehen, in denen zwar viel Zeit und Kreativität in die Formulierung von Zuschlagskriterien aufgewendet wurde, am Schluss aber nur der Preis, der nicht einmal wichtigstes Kriterium war, ausschlaggebend war. In einem solchen Fall war entweder die Kriterienwahl nicht sachgerecht oder bei der Auswertung wurden an sich sachgerechte Kriterien nicht gewertet. Beides macht Entscheide von Vergabebehörden angreifbar.

Für die Auswertung sind möglichst einfache Bewertungsmuster oder Auswertungstabellen vorzuziehen. Zu komplizierte und für Anbieter nicht nachvollziehbare, mathematisch schwer durchschaubare Tabellen führen in der Regel zu den fast gleichen Ergebnissen wie einfache Auswertungen, sind dafür aber viel einfacher kritisierbar und dem Vorwurf des «Zurechtbiegens» ausgesetzt.

Für den obigen Fall könnte folgende Matrix ausreichen: Jedes Kriterium wird mit 1–5 Punkten bewertet; die Punktzahl wird entsprechend der prozentualen Bedeutung gewichtet. Beim Preis wurde die Reihenfolge günstigstes Angebot 5 Punkte, teuerstes Angebot 1 Punkt gewählt. Sinnvoll kann bei der Preisbeurteilung auch eine prozentuale Abstufung sein (günstigstes Angebot: 100%).

Preis	40%	Anz. Pt. x 40
Qualität	30%	Anz. Pt. x 30
Kundendienst	20%	
Gestaltung	10%	
Total		?

	Preis 40 % Anz. Pkte x 40	Qualität 30 % Anz. Pkte x 30	Kundendienst 20 %	Gestaltung 10 %	Total
Angebot A	3 x 40	4 x 30	1 x 20	3 x 10	290
Angebot B	5 x 40	2 x 30	3 x 20	3 x 10	350
Angebot C	2 x 40	5 x 30	5 x 20	3 x 10	360
Angebot D	1 x 40	4 x 30	5 x 20	2 x 10	280
Angebot E	4 x 40	4 x 30	2 x 20	2 x 10	340



Wie bewirbt man sich um Aufträge?

Wichtige Merkmale für Anbietende:

- Auf Ausschreibungen achten!
www.amtsblatt.zh.ch
- Ausschreibungsunterlagen rechtzeitig verlangen
- Eignungs- und Zuschlagskriterien beachten
- Allenfalls Auskünfte einholen (Vergabestelle / AWA)
- Angebotsformulare vollständig und wahrheitsgetreu ausfüllen und nicht verändern, Varianten separat beifügen; Unterschrift nicht vergessen
- Verlangte Nachweise (z. B. betreffend Eignung) beifügen
- Einreichungsort beachten
- Fristen einhalten (Eingang bei Vergabestelle massgeblich!)
- Bekanntmachung des Zuschlags und Beschwerdefrist beachten

Bedeutung für die Anbietenden

Bei den Anbietenden erfordert die Berücksichtigung der Zuschlagskriterien ebenso ein Umdenken wie die Ausarbeitung bei den ausschreibenden Behörden. Oft ist festzustellen, dass Anbietende die Zuschlagskriterien gar nicht in ihre Offerten einbeziehen, um dann nach dem – nicht an sie erfolgten – Zuschlag feststellen zu müssen, dass z.B. nicht nur der Preis allein zählte, sondern etwa auch Zusagen betr. Garantie, Referenzen oder ähnliches. Der Tipp: Zuschlagskriterien genau studieren, bei Unklarheiten auch nachfragen!

Gerichtspraxis

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat sich verschiedentlich mit Zuschlagskriterien befasst. Erwähnenswert sind an dieser Stelle folgende Entscheide:

- Der Vergabebehörde steht beim Urteil darüber, welches Angebot anhand der Zuschlagskriterien das günstigste sei, ein erheblicher Spielraum zur Verfügung. In dieses Ermessen greift das Verwaltungsgericht, dem keine Überprüfung der Angemessenheit des Entscheids zusteht, nicht ein. Zu prüfen ist nur eine allfällige Überschreitung oder ein Missbrauch des Ermessens (Urteil 1. Abteilung vom 7.7.1999, VB.99.00026 in BEZ 1999 Nr. 26).
- Das Kriterium «allgemeiner Eindruck der Offerte» ist derart

unbestimmt, dass es sich als Leitlinie für den Zuschlag nicht eignet und keinen Beitrag zur Transparenz leistet (Urteil 1. Abteilung vom 7.7.99, VB.99.00026).

- Die Distanz zwischen dem Bereitstellungsort eines Anbieters und dem Verwendungsort der Leistung ist grundsätzlich kein geeignetes Zuschlagskriterium. Vorbehalten bleiben von den fraglichen Transporten ausgehende erhebliche Auswirkungen auf die lokale Umweltbelastung der auftraggebenden Gemeinde (Urteil 1. Kammer vom 20.8.1999, VB.99.00109 in BEZ 1999 Nr. 27; Urteil vom 15.12.1998, VB.98.00369 in BEZ 1999 Nr. 12).
- Die «Erfahrung in der Ausführung vergleichbarer Aufträge» ist ein zulässiges Zuschlagskriterium. Trotz naturgemäss Subjektivität von Referenzen dürfe aus mehreren gleichlautenden Auskünften eine gewisse Objektivität abgeleitet werden (Urteil der 1. Abteilung vom 17.2.2000, VB.1999.00217).

- Unzulässig ist eine Bewertung, wenn von den 8 in den Ausschreibungsunterlagen genannten Kriterien ein Teil nicht berücksichtigt wird, verbleibende Kriterien umformuliert werden und an die erste Stelle ein in der Ausschreibung nicht explizit genanntes Kriterium tritt (Urteil 1. Abteilung vom 7.7.1999, VB.99.00026 in BEZ 1999 Nr. 26).

RA lic. iur. Daniela Lutz,
Fachleitung Beschaffungswesen
Stadt Winterthur

Merkblätter zu Praxisfragen

Die Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen (KöB) hat praxisbezogene Merkblätter zu Themen wie:

- Verfahrenswahl
- Freihändiges Verfahren
- Vorbefassung von Anbietenden
- Eignungskriterien
- Zuschlagskriterien
- Behandlung von Angeboten
- Ausschluss von Anbietenden
- Architekturleistungen/Architekturwettbewerbe

herausgegeben.

Weitere Merkblätter sind in Vorbereitung. Die Merkblätter werden den Inhabern des «Handbuch für Vergabestellen» jeweils zugesandt. Sie können zudem bestellt werden bei:

Baudirektion Kanton Zürich, Tiefbauamt, Walchetor, 8090 Zürich
Tel.: 01/259 30 71, Fax: 01/259 51 62

Gerichtsentseide

Besuchen Sie die neue Homepage des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich

<http://www.vgrzh.ch>