

KRITERIUM

Informationen zur Submissionspraxis

KöB Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen des Kantons Zürich

Ressort Kontakte

Nr. 40/Dezember 2015

Simap.ch: eine Erfolgsgeschichte

Interview mit Peter Frei, Geschäftsführer SIMAP
Juni 2005 bis Juni 2015

Die Sicherstellung der Transparenz der Vergabeverfahren ist eine der grundlegenden vergaberechtlichen Zielsetzungen. Grosse Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Pflicht zur Publikation von Ausschreibungen und Zuschlägen auf der Beschaffungsplattform simap.ch gemäss kantonaler Submissionsverordnung zu. Simap.ch hat sich im Schweizerischen öffentlichen Beschaffungswesen von Bund und Kantonen über die letzten Jahre etabliert und ist heute nicht mehr wegzudenken. Wir nehmen deshalb die Pensionierung des langjährigen Geschäftsführers des Vereins simap.ch, Peter Frei, zum Anlass, um mit ihm einen Rück- und Ausblick betreffend die Entwicklung der erfolgreichen Beschaffungsplattform zu machen.



Peter Frei, ehemaliger
Geschäftsführer Verein SIMAP

Wie verlief aus Ihrer Sicht die Entwicklung von simap.ch?

2002 war die erste Version von simap.ch (simap1) bei vier Kantonen produktiv im Einsatz. Im Juni 2005 wurde die Kantonale Drucksachen- & Materialzentrale Zürich (kdmz) mit den Aufgaben der Geschäftsführung des Trägervereins beauftragt. Als Mitarbeiter der kdmz wurde mir die Aufgabe als Geschäftsführer übertragen. Damit war der Grundstein für die weitere Entwicklung der Beschaffungsplattform gelegt.

Ende 2003 lancierten der Bund und der Verein simap.ch das Projekt simap2 für die Realisierung einer umfassenden, gemeinsamen Plattform für deren öffentliche Beschaffungen. 2007 musste dieses Projekt jedoch wegen Instabilitäten des Systems und allgemein ungenügender Qualität eingestellt werden. Dieser Schritt stellte einen Rückschlag für die gemeinsamen Bestrebungen von Bund und Kantonen für eine einheitliche Beschaffungsplattform dar.

Die Lehren aus dem gescheiterten Projekt wurden rasch gezogen und das weitere Vorgehen zwischen dem Bund und den beteiligten Kantonen abgesprochen. So konnte anlässlich der Generalversammlung 2008 die neue Strategie des Vereins für die Weiterentwicklung der Plattform präsentiert werden. In einem ersten Schritt sollten die bestehenden Funktionen von simap1 mit moderner Benutzeroberfläche bereitgestellt werden.

Als Ergebnis der daraufhin in Angriff genommenen Arbeiten konnte im Frühjahr 2009 simap1+ eingeführt werden. Die Weiterentwicklung zu Simap1+ beruhte auf der Plattform des Schweizerischen Handelsamtsblattes des Bundes,

Vorwort

Liebe Leserinnen, liebe Leser

«Digitale Transformation»: Ein Begriff, um den man in diesem Jahr kaum herum kam. Nach der Entwicklung zur Agrargesellschaft und dann zur Industriegesellschaft erleben wir aktuell einen neuen grundlegenden Strukturwandel: Hin zur Informationsgesellschaft.

Dem Bedarf nach Effizienz und Effektivität aber auch Transparenz kann sich auch das öffentliche Beschaffungswesen nicht verschliessen. Der Verein simap.ch hat das früh erkannt und bereits im Jahr 2002 eine erste Version der heute – sowohl für Vergabestellen als auch Anbieter – nicht mehr wegzudenkenden Beschaffungsplattform www.simap.ch produktiv geschaltet. Die Zahlen sprechen für sich: Wurden im Jahr 2003 noch 450 Ausschreibungen elektronisch publiziert, sind es aktuell jährlich 13'000 mit einem Auftrags-Gesamtvolumen von 12 Mrd. Franken. Die Publikationen in Zeitungen verlieren gleichzeitig immer mehr an Bedeutung.

Die Entwicklung des Vereins simap.ch wurde massgebend geprägt vom langjährigen Geschäftsführer Peter Frei. Im Zusammenhang mit seiner Pensionierung konnten wir mit ihm auf die Entwicklung der letzten Jahre zurückschauen: Welches waren die Erfolgsfaktoren, damit eine schweizweite Etablierung gelang? Wo liegen die Chancen zur Weiterentwicklung von simap.ch? Lesen Sie mehr dazu im ausführlichen Interview.

Eine Vielzahl von weiteren interessanten Themen rund um das öffentliche Beschaffungswesen – so auch jüngste Entscheide aus der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, aber auch der Hinweis auf Aus- und Weiterbildungsangebote im Jahre 2016 – komplettieren diese letzte KRITERIUM-Ausgabe des Jahres 2015. Wir wünschen Ihnen eine interessante Lektüre. Vor allem aber wünschen wir Ihnen frohe Festtage und dann einen schwingvollen Rutsch ins neue Jahr 2016.

Für das Redaktionsteam
Urs Keller

Aus- und Weiterbildung im Bereich des Submissionswesens

Auch 2016 bietet die Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen (KöB) Aus- und Weiterbildungshalbtage im Bereich des Submissionswesens in Zürich an. Folgende Kurse werden angeboten:

Submissionen im öffentlichen Beschaffungswesen (Grundlagen)

2 x ½ Tag (jeweils 08.30–12.00 Uhr)

Daten: **Montag, 30. Mai 2016 und
Donnerstag, 2. Juni 2016
Montag, 3. Oktober 2016 und
Donnerstag, 6. Oktober 2016**

Referent: Stefan Kühnis, Rechtsanwalt

Submissionen und öffentliches Beschaffungswesen (Vertiefungsseminar Bereich Bau)

½ Tag (08.30–12.00 Uhr)

Datum: **Donnerstag, 30. Juni 2016**

Referentin: Claudia Schneider Heusi, Rechtsanwältin

Die Beschreibung der Inhalte ergibt sich aus dem Angebot der Kantonalen Verwaltung Zürich zur Internen Aus- und Weiterbildung. Es ist unter www.personalentwicklung.zh.ch abrufbar. Die Kurse stehen Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung Zürich und Externen offen. Die Kosten für einen halben Tag betragen für Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung Zürich Fr. 125.– und für Externe Fr. 175.–. Die Anmeldung erfolgt sowohl für Interne als auch für Externe online über die Plattform www.lernwelt.zh.ch.

www.shab.ch, welche soweit ausgebaut wurde, dass sie auch den Bedürfnissen der Kantone und Gemeinden für ihre öffentlichen Beschaffungen entsprach. Damit wurde ein sehr wichtiger Schritt in Richtung Vereinheitlichung und Vereinfachung der Ausschreibungen öffentlicher Aufträge in der Schweiz erreicht, da ab diesem Zeitpunkt auch der Bund simap.ch für seine Ausschreibungen nutzte.

Wie ging es weiter?

Die weitere Entwicklung verlief sehr erfreulich, indem anschliessend auch die bis dahin noch fehlenden Kantone die Plattform einzusetzen begannen. So traten 2010 die Kantone Graubünden und Appenzell Innerrhoden und 2011 Glarus und Solothurn als letzte Kantone dem Verein simap.ch bei. Ebenso begannen verschiedene grössere Städte, das System www.simap.ch als Plattform für ihre Publikationen im öffentlichen Beschaffungswesen einzusetzen und eigene Kompetenzzentren einzurichten.

2012 wurde schliesslich ein weiterer Ausbau der bestehenden Dienstleistungen von simap.ch durch den Verein beschlossen. Das Projekt wurde in zwei Realisierungseinheiten (RE) mit folgenden

Zielsetzungen aufgeteilt:

- RE 1: Elektronisches Anbieterprofil
- RE 2: Elektronische Angebots-eingabe

Die Einführung der elektronischen Anbieterprofile im Rahmen der RE 1 ermöglicht seit 2014 die Bereitstellung von zuverlässigen Anbieterdaten (vgl. dazu KRITERIUM Nr. 37 vom Mai 2014, S. 4). Durch die neue Schnittstelle zum Unternehmens-Identifikationsnummer-Register (kurz UID Register) erhalten die Beschaffungsstellen aktuelle Unternehmensdaten von den Anbietern. Die gleichzeitig erfolgte Einführung des elektronischen Standardformulars fördert zudem die Nutzung von weitgehend einheitlichen Anbieterdaten.

RE 1 liefert die Basis für die spätere Verwirklichung der RE 2. Umfangreiche Anforderungen (Spezifikation, Implementierung, Testing, Projektmanagement) machten das Projekt aber teurer als geplant, was die Vereinsfinanzen stark strapazierte. Als Folge davon konnte die zweite Ausbauphase, die elektronische Angebotseingabe, mit den vorhandenen Mitteln des Vereins nicht mehr finanziert werden.

An der ausserordentlichen Mitglie-

dersammlung 2014 unterstützten die Mitglieder des Vereins den Entscheid des Vorstands, die Option «Nachhaltiges Geschäftsmodell auf Basis einer verbesserten Governance und weiteren Investitionen in die Plattform» umzusetzen. An der Generalversammlung 2015 wurde zudem beschlossen, die Mitgliederbeiträge per Anfang 2016 zu verdoppeln. Dies nachdem die Beiträge zuvor während rund 10 Jahren unverändert blieben, die Zahl der Publikationen sich in der gleichen Zeitspanne aber vervielfacht hatte. Damit wurden wichtige Weichen für einen weiterhin erfolgreichen Betrieb und die Weiterentwicklung der Plattform gestellt. Nun wird ein entsprechender Zeitplan für die Einführung der elektronischen Angebotseingabe festzulegen sein.

Was waren Ihre interessantesten Erlebnisse und Erfahrungen als langjähriger Geschäftsführer von simap.ch?

Die vielen interessanten Kontakte mit den Verantwortlichen der Kantone und des Bundes halfen bei der Klärung der Anforderungen betreffend die Ausbauwünsche für die Plattform. Im Team des Change Control Boards (CCB) des Vereins konnten die Ausbauwünsche priorisiert und später schrittweise mittels mehrerer Releases in Beauftragung der Entwicklungsfirma erfolgreich umgesetzt werden. Diese Arbeiten verliefen stets ziel führend und konstruktiv. Bundes- und Kantonsvertreter haben gut zusammengearbeitet. Insbesondere mussten bei der Weiterentwicklung zu simap1+ beide Seiten Kompromisse eingehen, was den späteren Erfolg erst ermöglicht hat.

Beim Ausbau der technischen Infrastruktur durch den Serviceprovider der Plattform, das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, galt es zu erkennen, welche Anpassungen für simap von ausgewiesenem Nutzen waren. Zuerst war simap.ch eine Teilfunktion der bestehenden SHAB-Applikation. Mit mehreren Anpassungen während den vergangenen Jahren wurden die Applikation und die Datenbank von simap.ch von der SHAB-Applikation getrennt und zu einer selbständigen Lösung entwickelt, die nunmehr unabhängig auf eigenen Servern läuft. So steht für die heutige Nutzung eine eher überdimensionierte Infrastruktur zur Verfügung. Im Hinblick auf

den geplanten Ausbau zur elektronischen Angebotseingabe ist sie jedoch gerechtfertigt, da sie hoch verfügbar und sehr sicher ist.

Welche Bedeutung nimmt simap.ch heute im Submissionswesen ein?

Die Bedürfnisse der Kantone und Gemeinden wurden bei der Entwicklung der heutigen Anwendung möglichst weitgehend berücksichtigt. Die Verantwortlichen der Kantone konnten die neue Lösung vor dem Einsatz eingehend testen und haben sie als moderne und benutzerfreundliche Plattform beurteilt. Dank der sehr stabilen und gut zu bedienenden Applikation konnte die anfängliche Zurückhaltung gegenüber der neuen elektronischen Lösung abgebaut werden. Die Unterstützung durch die Kompetenzzentren der Kantone, der Städte und des Bundes wie auch der professionelle Support haben dazu beigetragen, dass simap.ch immer breiter genutzt wird.

Die Anbieter schätzen die übersichtliche Information über die öffentlichen Ausschreibungen auf einer Plattform. Das gesamte Angebot, d.h. Suche und Download von Ausschreibungsunterlagen, Fragen- und Antwortforum sowie elektronische Abonnemente stehen ihnen heute kostenlos zur Verfügung. Sie anerkennen ausserdem die Bemühungen von simap.ch zur Vereinheitlichung der Ausschreibungsunterlagen mittels elektronischem Standardformular für Anbieterinformationen und Teilnahmebedingungen. Die Publikationen in Zeitungen verlieren immer mehr an Bedeutung und werden teilweise ganz abgeschafft. Mit der laufenden parallelen Gesetzesrevision von Bund und Kantonen sollen die zentralisierte, elektronische Veröffentlichung von Beschaffungen auf simap.ch un-

ter Einbezug der Gemeinden weiter gefördert werden. Damit wird Transparenz über alle föderalen Ebenen geschaffen.

Wo sehen Sie Potenzial für die Zukunft von simap.ch? Wie kann die Transparenz weiter gefördert werden? Wo liegen die Herausforderungen?

Bei der Realisierung der elektronischen Angebotseingabe sollte darauf geachtet werden, dass die Anbieter diese Funktion möglichst einfach und effizient nutzen können. Komplexe Sicherheitsmassnahmen wie Authentifizierungsfunktionen könnten die Nutzung erschweren oder gar verhindern.

Die Beschaffungsstellen sollten bei der Erstellung ihrer Ausschreibungsunterlagen künftig noch besser unterstützt werden, etwa durch die Bereitstellung von Vorlagen oder Archivdaten früherer Submissionen. Wenn auch Einladungsverfahren über simap.ch abgewickelt werden könnten, würden dadurch die Prozesse bei den Beschaffungsstellen weiter vereinheitlicht und die Anbieter erhielten noch mehr Transparenz über die öffentlichen Beschaffungen.

Schliesslich sollten die Anbieter und deren Verbände künftig bei der Klärung von Verbesserungsmöglichkeiten durch den Verein noch stärker einbezogen werden.

simap.ch in Zahlen

2003 wurden 450 Ausschreibungen auf simap.ch publiziert. 2008 waren es 2'700 Publikationen. Auf der neuen Plattform simap1+, die auch vom Bund genutzt wurde, waren es 2010 bereits 10'000 Publikationen.

Aktuelle Nutzung:

- 13'000 Publikationen pro Jahr
- 3'300 Beschaffungsstellen
- 31'000 registrierte Anbieter
- 12'900 Online-Abonnemente
- ca. 170'000 Besucherinnen und Besucher der Webseiten simap.ch pro Monat

Das Gesamtvolumen der auf der Plattform ausgeschriebenen Aufträge beträgt mehr als 12 Mrd. Franken pro Jahr.

Dies würde die Akzeptanz bei den Anbietern weiter fördern und könnte dem Verein wichtige Impulse für zukünftige Entwicklungen liefern.

Dem Verein sowie dem neuen Geschäftsführer Roger Schnyder wünsche ich viel Erfolg bei der Berücksichtigung der Anforderungen seitens Verwaltung und Wirtschaft und bei der optimalen Umsetzung der neuen Vereinsstrategie.



Aus der Gerichtspraxis



I. Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2015.00081 vom 7. Mai 2015

1. Ausgangslage

Im Rahmen eines offenen Submissionsverfahrens betreffend Bauarbeiten im Zusammenhang mit einem Restausbau von Quartierplananlagen erteilte die Vergabestelle den Zuschlag einer Anbieterin (Zuschlagsempfängerin), die nach Zustellung des Offertöffnungsprotokolls festgestellt hat, dass sie ein fehlerhaftes Angebot eingereicht hatte. Bei der Position 311.515 des Leistungsverzeichnisses (Versetzen von zweireihigem Schalenstein Typ 12) hatte die Zuschlagsempfängerin nämlich versehentlich Fr. 620.00/m anstelle von Fr. 62.00/m eingesetzt. Die Zuschlagsempfängerin reichte unmittelbar nach Feststellung des

Fehlers auf der Grundlage des korrigierten Einheitspreises ein neues Pauschalangebot ein, wobei sie nicht nur den korrekten Betrag für die Position 311.515 einsetzte, sondern einen unveränderten (aber betraglich angepassten) Rabatt von 13% sowie den ebenfalls bereits gewährten Pauschalrabatt «Winter» von Fr. 185'000 offerierte. Die Vergabestelle erteilte in der Folge dem korrigierten Angebot den Zuschlag.

2. Zulässigkeit der Berichtigung offensichtlicher Rechnungs- und Schreibfehler nach § 29 Abs. 2 der Submissionsverordnung

Das Gericht führte im Rahmen

Impressum

Redaktion: Cyrill Bühler, Thalheim a.d.Th.; Roland Fey, Baudirektion, Zürich; Peter Hösli, Staatskanzlei, Zürich; Urs Keller, Urdorf; Michèle Klausberger, Stadt Zürich; Nicole Zumstein Bonvin, Stadt Winterthur.

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

der Entscheidungsbegründung aus, es sei nachvollziehbar, dass der Preis bei der Position 311.515 nicht um das Zehnfache höher sein könne als bei den genannten vergleichbaren Positionen. Unlautere Absichten der Zuschlagsempfängerin seien nicht ersichtlich. Es sei somit von einem offensichtlichen Fehler auszugehen, der nach Ablauf der Eingabefrist habe berichtigt werden dürfen.

3. Keine Optimierung des Angebotspreises in Kenntnis der Angebote der Mitbietenden

Als problematisch beurteilte das Gericht hingegen den Umstand, dass die Zuschlagsempfängerin trotz einer tieferen Brutto-Offertsumme keinen tieferen Rabatt gewährte und führte dazu aus, es sei naheliegend, dass das Missbrauchspotential erheblich sei, wenn die Korrektur eines offensichtlichen Rechen- oder Schreibfehlers nach Erhalt des Offertöffnungsprotokolls in Kenntnis der Angebote der Mitbietenden erfolge. Dies würde einem unzulässigen Abgebot nach Art. 11 lit. c der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) und § 31 der Submissionsverordnung (SubmV) gleichkommen. Das Gericht ist davon ausgegangen, dass bei einer von vornherein korrekt berechneten Bruttosumme ein betragslich tieferer Rabatt gewährt worden wäre, was insbesondere bei einem Pauschalrabatt der Fall sein müsste, da dieser bei einer tieferen Offertsumme andernfalls prozentual massiv höher ausfallen würde. Zwar sei ungewiss, wie hoch der gesamte Rabatt im konkreten Fall ausgefallen wäre. Diese Ungewissheit müsse sich aber zu Lasten der Zuschlagsempfängerin auswirken, da jeder Bieter für den Inhalt seines Angebots verantwortlich sei. Das Gericht berücksichtigte bei der Ermittlung des preisgünstigsten Angebots den gewährten Pauschalrabatt von Fr. 185'000 nicht vollumfänglich und kam so zum Schluss, dass das Angebot der Beschwerdeführerin tiefer war als das korrigierte Angebot der Zuschlagsempfängerin. Das Gericht hiess folglich die Beschwerde gut und hob den angefochtenen Zuschlag auf. Da das Gericht den Zuschlag aber nicht selber erteilt, wies es die Angelegenheit mit entsprechender Anordnung an die Vergabestelle zurück.

II. Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2015.00054 vom 9. Juli 2015

1. Ausgangslage

Die Vergabestelle lud im Rahmen eines Einladungsverfahrens drei Unternehmen zur Einreichung von Angeboten für die tägliche Belieferung der Vergabestelle mit frischen Früchten und Gemüse ein. Innerhalb der gesetzten Frist zur Einreichung der Angebote ging lediglich ein Angebot ein, während ein zweites Angebot nach Fristablauf bei der Vergabestelle einging. Diese hat den verspäteten Anbieter in der Folge vom Verfahren ausgeschlossen. Dagegen reichte der ausgeschlossene Anbieter Beschwerde ein.

2. Folgen der Beweislosigkeit für die Zustellung von Anordnungen einer Behörde

Der Anbieter begründete die Verspätung der Offertstellung damit, dass er die mit E-Mail versandte Einladung zur Einreichung eines Angebots nie erhalten hätte. Er habe sein Angebot aufgrund einer nachträglichen telefonischen Anfrage der Vergabestelle hin eingereicht. Das Gericht hielt fest, dass die Einladung zur Einre-

ichung eines Angebots im Einladungsverfahren nach § 11 Abs. 2 SubmV durch direkte Mitteilung zu erfolgen habe. Zwar mache diese Bestimmung keine Aussage zur Form der Mitteilung, aber aus dem Umkehrschluss aus den Vorgaben für das freihändige Verfahren, in welchem eine formlose Mitteilung erfolgen könne, ergebe sich, dass im Einladungsverfahren eine formlose Mitteilung ausgeschlossen sei. Für die Beweislast für die Übermittlung der Mitteilung würden die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsfahrensrechts gelten. Demnach trage die Behörde die Beweislast für die Zustellung ihrer Anordnungen. Im vorliegenden Vergabeverfahren habe die Vergabestelle nicht aufzeigen können, dass die E-Mail dem Beschwerdeführer mit hinreichender Gewissheit zugegangen, womit die ursprüngliche Einladung als nicht zugestellt gelte. Der Ausschluss wegen Verspätung sei deshalb unzulässig. Das Gericht hiess damit die Beschwerde gut und hob die Ausschlussverfügung der Vergabestelle auf.

Pflicht zur Publikation der Zuschläge: Hinweis an die Vergabestellen betreffend den Umgang mit Schreiben von TED

In letzter Zeit hat das simap-Kompetenzzentrum des Kantons Zürich (Baudirektion, Generalsekretariat, Abteilung Stab, 043 259 28 29/12) wiederholt Anfragen von kantonalen und kommunalen Vergabestellen erhalten. Die Vergabestellen wollten wissen, wie sie mit Schreiben und E-Mails des TED (Tenders Electronic Daily / EU) umzugehen haben, die sie im Zusammenhang mit laufenden Ausschreibungen erhalten haben. Das Kompetenzzentrum hat sich an den Verein simap.ch gewendet und um einen klärenden Hinweis an die Vergabestellen ersucht. Der Verein simap.ch hat rasch reagiert und Folgendes mitgeteilt: «Ausschreibungen, die dem GATT/WTO-Abkommen respektive Staatsvertrag unterliegen und die auf Deutsch, Englisch oder Französisch auf simap.ch publiziert wurden, werden automatisch von simap.ch an das Ted weitergeleitet und dort ebenfalls publiziert. Ausgenommen sind Abbrüche und Wettbewerbe, welche heute noch nicht an den Ted weiterge-

leitet werden. Erfolgt nach einer gewissen Zeit kein Zuschlag auf eine Ausschreibung, versendet Ted automatisch ein Mail (oder ein Schreiben, falls keine gültige E-Mail Adresse in der Ausschreibung angegeben wurde) an die Vergabestelle. In diesem Mail/Brief wird darauf hingewiesen, dass (in der EU) eine Verpflichtung zur Versendung einer Bekanntmachung über vergebene Aufträge besteht. Für die Schweiz gelten diese EU-Pflichten nicht. Die Vergabestellen können die Mails respektive die Briefe des Ted ignorieren.» Auf der Internetseite simap.ch wurde unter «Auftraggeber – Benutzerhinweise» inzwischen ein entsprechender Hinweis aufgeschaltet. Simap.ch hatte zuvor vergeblich versucht, die Meldungen beim Ted zu unterbinden. Für die Publikation der Zuschläge gilt im Kanton Zürich § 35 der Submissionsverordnung. Danach veröffentlicht die Vergabestelle Zuschläge im offenen und selektiven Verfahren sowie freihändig erteilte Zuschläge im Staatsvertragsbereich innert 72 Tagen im kantonalen Amtsblatt und auf einer gemeinsamen elektronischen Plattform von Bund und Kantonen (d.h. auf simap.ch).