

KRITERIUM

Informationen zur Submissionspraxis

KöB Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen des Kantons Zürich

Ressort Kontakte

Nr. 7/September 2002

Das aktuelle Interview

Mit Peter Kölbener, Geschäftsleiter des Baumeister-Verbandes Zürich, sprach René Manz vom KRITERIUM

René Manz: Die Einführung der revidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) und der Vergaberichtlinien (VRöB) stehen kurz bevor. Was waren Ihre bisherigen Erfahrungen mit der Submissionsverordnung (SVO), welche seit dem 1. Januar 1999 für den ganzen Kanton Zürich gültig ist?

Peter Kölbener: Anfänglich wurde die kant. Submissionsverordnung nur für Kantonsaufträge in Kraft gesetzt. Die neuen übergeordneten Bestimmungen hatten dazu geführt, dass die Handschrift der Juristen (und deren neues Tätigkeitssegment) unübersehbar war und in der Anlaufphase entsprechende Probleme und Unsicherheiten brachten. Die Entscheidungskompetenz der Techniker in der Verwaltung, Aufträge stärker nach Leistungsfähigkeit und Qualität der Anbieter zu vergeben, ist leider gewichen. Die öffentlich publizierten Vergabeentscheidungen sprechen eine deutliche Sprache. In der Regel trifft man nur zwei «Routine-Begründungen» an, nämlich «billigstes Angebot» oder «beste Erfüllung der Zuschlags-



Peter Kölbener

kriterien», wovon letztere nicht transparent gemacht werden. Nach gültiger Submissionsverordnung, § 31, sind nebst dem Preis 12 Kriterien beispielsweise aufgeführt, welche gewertet werden können. Die Berücksichtigung der Ökologie – sprich Transportdistanzen – als Beispiel kommt leider nicht zum Tragen, weil Juristen die Nichtdiskriminierung höher einstufen. Das führt in Einzelfällen zu grotesken Entscheidungen. Zum Teil werden enorme Transportdistanzen von Gütern, Personen usw. in Kauf genommen. Der Unsinn vom Hin- und Herfahren führt zu keinem Niederschlag in der Vergabe. Vernetztes Denken ist aus der Mode gekommen. Da hätte ich beispielsweise ein mutiges Gerichtsurteil erwartet. Auch die Lehrlingsausbildung wird praktisch nicht gewertet. Erfreulich ist, dass öffentliche Bauherren zunehmend die Gewichtung der Zuschlagskriterien bei der Ausschreibung klar bekannt geben. Per 1.1.1999 wurden auch die

«Die Entscheidungskompetenz der Techniker in der Verwaltung, Aufträge stärker nach Leistungsfähigkeit und Qualität der Anbieter zu vergeben, ist leider juristischen Überlegungen gewichen.»

Vorwort

Liebe Leserinnen, liebe Leser

Das Ressort Kontakte der Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen (KöB), das dieses Informationsblatt herausgibt, zählt zu seinen Schwerpunktaufgaben die Kontaktpflege der Vergabestellen von Kanton, Gemeinden und weiteren Organisationen zu den verschiedenen am Beschaffungswesen ebenfalls interessierten Kreisen. Zu denken ist dabei vor allem an die Anbietenden und ihre Verbände, die externen Beratern, die Rechtsvertreter, Gerichtspersonen und weitere Beteiligte. Sie alle in einen fruchtbaren Dialog über Probleme und Entwicklungen des Beschaffungswesens zu bringen, ist eines unserer wichtigsten Anliegen.

In diesem Sinn haben wir den Geschäftsleiter des Zürcher Baumeister-Verbandes in einem Interview um ein Stimmungsbild aus seiner Sicht gebeten, das interessante Aspekte der momentanen Diskussionen im Beschaffungswesen aufzeigt. Wir werden diese Interviewreihe fortsetzen.

Ebenfalls zum Thema Kontaktpflege gehört das Einvernehmen mit Ihnen, unseren Leserinnen und Leser. Wir haben bereits auf die ersten Ergebnisse unserer Leserumfrage hingewiesen und bringen nun eine detailliertere Auswertung Ihrer Meinungen. Die praktisch durchwegs gute Beurteilung des KRITERIUM lässt uns hoffen, dass wir auf dem richtigen Weg sind, wobei wir aber stets bestrebt sein werden «noch besser zu werden». Für Anregungen und Wünsche Ihrerseits sind wir selbstverständlich immer dankbar (vgl. Kontaktadresse im Impressum).

Aus unserem Redaktionsteam sind Walter Bosshard und Markus Burkhard ausgeschieden, doch ist es uns gelungen, zu den je zwei kantonalen und städtischen Vertretern auch zwei neue Gemeindevertreter hinzu zu gewinnen. Wir heissen Cyrill Bühler, Thalheim an der Thur, und Urs Keller, Urdorf, in unserem Kreis willkommen. Den ausscheidenden und den neuen Mitgliedern danken wir recht herzlich für ihre wertvolle Mitarbeit.

Für das Redaktionsteam
Herbert Lang

Gemeinden der Submissionsverordnung unterstellt und einige Gemeinden tun sich noch heute schwer damit, weil die Submissionen nun vornehmlich juristisch/technokratisch abgewickelt werden müssen. Offene Verfahren für Klein- und Kleinstaufträge sind in der Regel unsinnig. So ist mir z.B. ein Fall bekannt, wo ein Dorfbaumeister seinen Lastwagen verkaufte, den er wegen der öffentlichen Schneeräumung noch hielt, weil die Gemeinde dazu übergegangen war, auch Kleinstaufträge öffentlich auszuschreiben. Von Anrufen wegen Leitungsbrüchen zur Un-

«Die Unzulässigkeit von Abgebotsrunden ist zweifelsfrei positiv, für Anbieter wie für Bauherren. Es zwingt Anbieter, auf Anhieb ein verlässliches Angebot einzureichen.»

zeit will er auch nichts mehr wissen. Hier ist Augenmass gefordert, indem die Möglichkeiten der SVO (freihändige Vergabe oder das Einladungsverfahren) ausgenutzt werden.

R.M.: *Wo sehen Sie die Vor- und Nachteile der heute geltenden Regelung, und in welchen Bereichen kommt die bevorstehende Revision Ihren Anliegen und Wünschen entgegen?*

P.K.: Die vorgesehenen Anpassungen der IVöB lösen für den Kanton Zürich wenig Veränderungen aus, weil die Gemeinden – im Gegensatz zu anderen Kantonen – bereits der Submissionsverordnung unterstellt sind. Die Erhöhung der Schwellenwerte stellt kein Problem dar. Dass hingegen im Entwurf der Vergaberichtlinien (VRöB) ausdrücklich festgehalten wird, dass im freihändigen Verfahren Preisverhandlungen zulässig sind, ist ein Widerspruch in sich. Die Einsicht in die Protokolle der Offertöffnungen muss für die Anbieter unverändert bleiben, nicht «spätestens nach dem Zuschlag». Wenn das so bleiben sollte, müsste als Folge davon die nicht aufschiebende Wirkung bei Einsprachen anders als heute gelöst werden.

R.M.: *Wo orten sie den grössten Chancen- und wo den grössten*

Problembereich mit dringendem Handlungsbedarf auf Seite der Anbietenden?

P.K.: Die bisherigen Vorschriften waren akzeptabel und haben sich eingespielt. Probleme sehe ich bei der Handhabung, indem u.a. von den bis jetzt beiderseits anerkannten Leistungsbeschrieben CRB-NPK abgewichen wird. Bemerkenswert ist eine neue Tendenz, jetzt bei aktuellen Submissionen im Tiefbau der Stadt Zürich mit einem umfangreichen eigenen Leistungsbeschrieb des Tiefbauamts (TAZ). Bei der Offertstellung muss der Unternehmer nochmals definieren, was seiner Ansicht nach im Devis des TAZ falsch ausgesetzt oder vergessen wurde. Wenn beispielsweise dann auch noch steht: «Zu einem späteren Zeitpunkt können keine weiteren Forderungen gestellt werden», heisst das nichts anderes, als dass der Unternehmer für den mangelhaften Leistungsbeschrieb des Bauherrn gerade stehen muss. Die Devis sind die Grundlage der Werkverträge, und wenn zu wenig deutlich umschrieben wird, was der Bauherr will, sind Auseinandersetzungen vorprogrammiert. Es sollte Einigkeit darüber bestehen, was man gegenseitig – umschriebene Leistung/Menge und Preis – eingeht. Mit dieser neuen Ausschreibungsart und dem Begriff «Industrielles Bauen» kommen wir da auf eine neue Fahrbahn, die mit vielen Fragezeichen behaftet ist. Das Rad soll wieder einmal neu erfunden werden.

R.M.: *Ist die im Rahmen der GATT/ WTO-Bestimmungen beabsichtigte Marktöffnung auf nationaler und internationaler Ebene für Ihre Verbandsmitglieder Realität geworden, und, falls JA: Inwieweit nutzen sie die Chance, welche die Marktöffnung bietet?*

P.K.: Die Marktöffnung auf internationaler Ebene hatte für die Bauwirtschaft der Schweiz marginale Bedeutung, weil sie auf den Binnenmarkt ausgerichtet ist. Die Zeiten, als viele schweizerische Bauunternehmen im Ausland produzierten, sind Vergangenheit, zum Teil eine leidvolle. Nach meinem Wissensstand gibt es wenige Unternehmer, die im süddeutschen Raum tätig sind. Hingegen hat die Marktöffnung

konkrete Chancen für ausländische Anbieter gebracht, speziell bei grossen Infrastrukturbauten. Indessen ist bei vielen Ausländern die Illusion gewichen, der Baumarkt Schweiz sei ein Hochpreisland und es lasse sich das grosse Geld verdienen. Verschiedene Ausländer haben das Feld für kleinere Objekte bereits wieder geräumt. Für Planer und Generalunternehmer war die Marktöffnung in Einzelfällen positiv. Die Zürcher Unternehmen leiden natürlich auch unter dem «Zürich-Syndrom». Man meint in anderen Kantonen, die Zürcher hätten zuhause eigentlich schon genug Arbeit und eine ausreichende Auslastung. «Warum müssen sie jetzt noch in andere Gebiete vordrängen?» Wenn Zürcher Unternehmer im Wallis, im Jura, Graubünden oder in weiteren Gebieten tätig werden wollen, dann wird immer noch mit einer gewissen Methodik – die ist nicht immer gleich – versucht, den ungeliebten Zürcher «auszuhebeln». Den Widerstand gegen Zürcher Unternehmen, welche ausserhalb dem Mittelland tätig werden wollen, den gibt es nach wie vor. Kennen Sie Baustellen im Glarnerland mit zürcherischen Unternehmen? Wie steht es umgekehrt? Zürich ist liberal und das finde ich auch gut so, aber mit dem Gegenrechtsprinzip hapert es noch.

«Das Beschwerderecht muss sein. Wir haben gehofft, dass bereits in kurzer Zeit zu wesentlichen Fragen Grundsatzentscheide fallen. Das war bisher leider zu wenig der Fall.»

Wir hatten einen schwierigeren Fall im Wallis, wo versucht wurde, den «Standard Wallis» auch auf den Unternehmer Zürich anzuwenden, was jeglicher Rechtsgrundlage entbehrte. Der Zürcher Unternehmer wurde im Grunde genommen schikaniert. Das konnten wir in der Zwischenzeit lösen, weil es nicht rechtens war.

R.M.: *Was bedeutet das Verbot von Abgebotsrunden für Ihre Verbandsmitglieder? Hat es gesamtgesellschaftlich gesehen zu eher höheren oder eher tieferen Preisen geführt?*

«Wir waren gegen die auf-schiebende Wirkung. Wenn Beschwerden zu einer grundsätzlichen Erkenntnis führen, müssen Gerichtssentscheide Einfluss auf die zukünftige Praxis haben und damit wäre das wesentliche Ziel erfüllt.»

P.K.: Die Unzulässigkeit von Abgebotsrunden ist zweifelsfrei positiv, für Anbieter wie für Bauherren. Es zwingt Anbieter, auf Anrieb ein verlässliches Angebot einzureichen. Bauherren erhalten ein klare Ausgangslage. Wenn Abgebotsrunden möglich wären, würden Anbieter in jedem Fall den Rabatt einrechnen. Weil Abgebotsgespräche, also ein «Basar», für alle Anbieter individuell erfolgen würden, wäre keine Transparenz gegeben. Die Gefahr der aktiven und passiven Bestechung würde bestehen. Die Nachfragemacht spielt ebenfalls eine Rolle. Wer offeriert, überlegt sich ja unter welchen Gesetzmässigkeiten der Bauherr die Offerte behandelt. Der Unternehmer macht sich in der Einreichungsphase Überlegungen, was nachher abläuft. Wenn er zum vornherein weiss, dass der Auftraggeber Gespräche im Hinblick auf Rabatt führt, dann muss er den Rabatt, den er später geben will, vorher einrechnen. Wenn er hingegen weiss, dass die Zahl, die er deponiert, netto ist, dann ist die Ausgangslage anders. Darum muss man die beiden Verfahren, private und öffentliche Verfahren, differenziert betrachten. Weil sich die Unternehmer darauf einstellen, bei der öffentlichen Submissionen ohne Abgebotsrunde zu offerieren, ist die Schlusssumme anders als bei einem Generalunternehmer. Er weiss zum voraus, dass der Generalunternehmer oder der Private ein- oder zweimal auf den Preis zurückkommt. Beide Methoden führen zum gleichen Ziel. Wenn behauptet wird, der Preis für Bauleistungen für die öffentliche Hand sei höher, dann frage ich mich: warum bauen Bauunternehmer überhaupt noch für Private? Es wäre ja attraktiver, nur noch für die öffentliche Hand zu arbeiten, wenn die Preise besser wären.

R.M.: Stimmt es, dass die sehr weitgehende Reglementierung im Submissionsbereich der öffent-

lichen Hand mit Beschwerderecht der Anbietenden zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Aufträgen öffentlicher und privater Bauherren geführt hat, und, falls JA: in welchen Bereichen? Was ist Ihre Meinung zur Praxis des Verwaltungsgerichts zur aufschiebende Wirkung?

P.K.: Eine Wettbewerbsverzerrung kann ich nicht erkennen, weil die beiden Verfahren schliesslich zu vergleichbaren Ergebnissen führen. Das Beschwerderecht muss sein. Wir haben gehofft, dass bereits in kurzer Zeit zu wesentlichen Fragen Grundsatzentscheide fallen. Das war bisher leider zu wenig der Fall. Das Beschwerderecht sollte aber nicht für den Abbau von Frustrationen eingesetzt werden. Ich war immer dagegen, dass man auf dem Beschwerdeweg Streit um Details führt. Bezüglich Pro und Kontra zur aufschiebenden Wirkung gibt es zwei Haltungen. Im Rahmen der seinerzeitigen Diskussionen um die Submissionsverordnung waren wir gegen die aufschieben-

de Wirkung (bei bereits abgeschlossenen Verträgen), u.a. wegen der Blockierung der Bauausführung. Wenn Beschwerden zu einer grundsätzlichen Erkenntnis führen, müssen Gerichtssentscheide Einfluss auf die zukünftige Praxis haben und damit wäre das wesentliche Ziel erfüllt.

R.M.: Falls Sie könnten, würden Sie das Rad der Zeit vor den 1. November 1997, dem Zeitpunkt der Inkraftsetzung des Beitritts-gesetzes zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB), zurückdrehen und falls JA: Weshalb?

P.K.: Das ist im Moment eine rein theoretische Frage. Mit dem Status Quo leben wir. Es wird sich erst in einem längeren Zeitraum herausstellen, ob GATT-Abkommen und die ganze Frage der Liberalisierung der Weltmärkte Bestand haben werden. Die Globalisierung jedenfalls hat bisher nicht nur positive Aspekte gezeigt. ■

Wir sind auf dem richtigen Weg

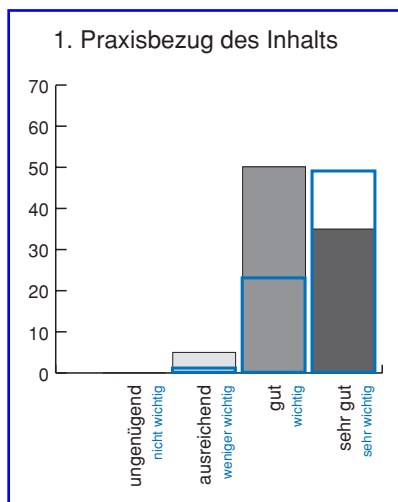
Resultate der Leserumfrage

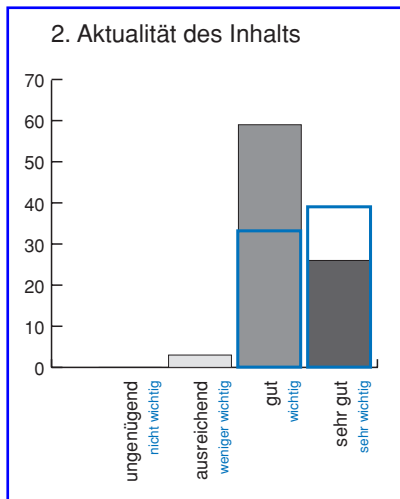
Als die Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen mit Hilfe des Ressorts Kontakte im Sommer 2000 begann, mit dem KRITERIUM eine Zeitschrift herauszugeben, standen zwei Hauptziele im Vordergrund:

Erstens sollte der Praxisbezug von Erlassen des Submissionswesens geprüft und hergestellt werden, und zweitens sollte der Kontakt zwischen der Privatwirtschaft und Verbänden einerseits sowie den vergebenden Stellen der öffentlichen Hand (vorab Kanton und Gemeinden) andererseits im Rahmen des neuen Submissionsrechts verstärkt werden.

Das KRITERIUM zählt heute 768 Abonnenten, die Auflage beträgt rund 2'000 Exemplare.

Auf die in der Nummer 5 vom November 2001 durchgeführte Leserumfrage sind annähernd 100 Antworten eingegangen. Der Rücklauf ist somit beachtenswert und erlaubt recht gut gesicherte Erkenntnisse über die mit der Umfrage ermittelten Meinungen. Die drei wichtigsten Fragen nach

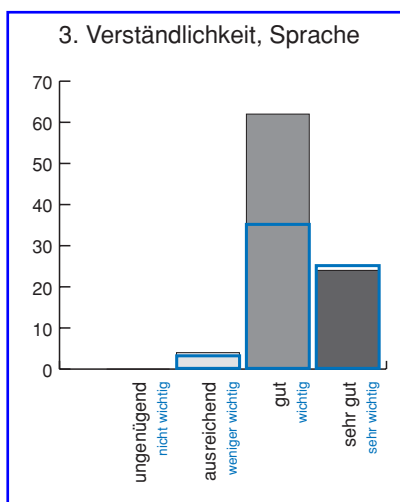




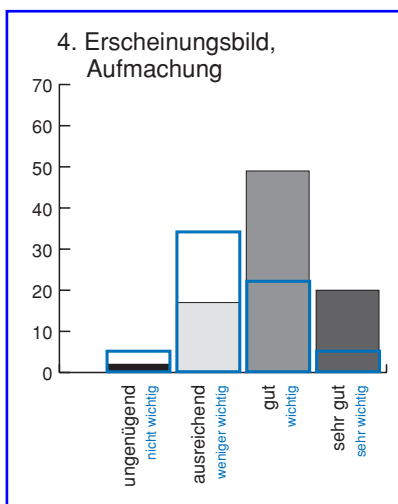
dem Praxisbezug des Inhalts, der Aktualität des Inhalts sowie der Verständlichkeit und Sprache der Artikel sind mit den Noten gut bis sehr gut beurteilt worden. Die Hauptbeurteilung der Leserschaft in bezug auf die Zielsetzungen ist klar und ermutigt die Herausgeber, das Erscheinen des KRITERIUMS weiterzuführen. Bei der parallel dazu gestellten Frage nach der Relevanz dieser Fragen zeigte sich, dass Bewertung und Relevanz weitgehend übereinstimmen.

Trotz den vorwiegend positiven Antworten waren auch kritische Töne zu hören. So wurde angemerkt, dass einzelne Beiträge etwas zu stark im Allgemeinen geblieben sind, anstatt konkrete wichtige Punkte zu erklären. Auch wurde beanstandet, dass die Anwendung des Submissionsrechts – mangels Fachleuten und Erfahrung – insbesondere für kleinere Gemeinden schwierig sei.

Die Fragen nach dem Erscheinungsbild und dem Umfang

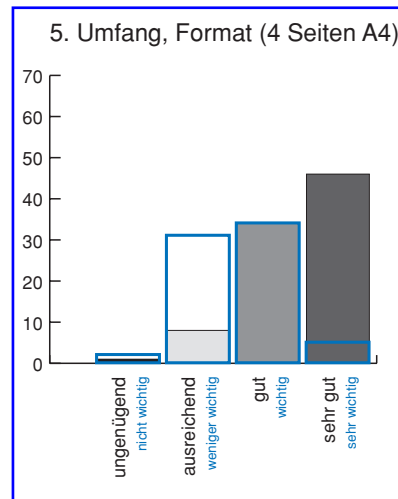


ergeben ein etwas differenziertes Bild. Während immer noch gut die Hälfte der Antworten die Aufmachung und das Erscheinungsbild als gut taxierten, wurde es von knapp je einem Viertel einerseits mit sehr gut, andererseits aber nur mit ausreichend bewertet, während zwei Antworten das Urteil: ungenügend aussprachen. Allerdings hat eine deutliche Mehrheit der Antworten (rund 60 %) das Erscheinungsbild als weniger wichtig bis nicht wichtig eingestuft. Mit dem gebotenen Umfang des Kriteriums waren die meisten der Antwortenden einverstanden, werteten aber diesen Gesichtspunkt ebenfalls als nicht besonders wichtig. Immerhin kann daraus der Schluss gezogen werden, dass angesichts der vielen



weiteren Informationen aus allen Gebieten eine Vergrößerung des Angebots einer einzelnen Ausgabe nicht gewünscht wird.

Der überwiegende Teil der antwortenden Personen erhält das KRITERIUM persönlich adressiert. Sie geben das Kriterium in aller Regel auch in Zirkulation. Eine Stimme wendet sich deutlich gegen die persönliche Adressierung, weil nach ihrer Ansicht der Aufwand für Verpackung, Papier und Porti eine Verschwendung darstellt. Die meisten schätzen die durch KRITERIUM gebotene Information, auch wenn sie teilweise andere Quellen haben; allein für zwei Lesende bringt KRITERIUM nichts Neues. Zwei Drittel der Antworten stammen von Personen, die in der öffentlichen Verwaltung von Bund, Kantonen



oder Gemeinden tätig sind; ein Drittel ist das Echo aus der Privatwirtschaft. Trotz dem Vorwiegen des öffentlichen Sektors ist es also Tatsache geworden, dass KRITERIUM die beiden Partner des Submissionswesens im Gedankenaustausch miteinander verbindet. In Bezug auf die Praxisnähe der antwortenden Personen kann festgestellt werden, dass praktisch alle an der Umfrage Beteiligten entweder selbst zuständig sind für die Vorbereitung und Durchführung von Submissionen oder sich jedenfalls häufig mit Submissionen beschäftigen. Die Frage, ob jemand bereit sei, für das KRITERIUM einen bescheidenen Beitrag zu leisten, wurde zu gleichen Teilen bejaht und verneint. Dieses Resultat ist für die Redaktion erfreulich, spiegelt sich doch darin die Wertschätzung der Leserschaft gegenüber dem KRITERIUM. Allerdings kann festgehalten werden, dass keine Absicht besteht, für das KRITERIUM eine Abonnementsgebühr zu verlangen.

Fred Hirschi

Impressum

Redaktion:

Cyrril Bühler, Thalheim a.d.Th.
Fred Hirschi, Staatskanzlei, Zürich
Urs Keller, Urdorf
Herbert Lang, Baudirektion, Zürich
Daniela Lutz, Stadt Winterthur
René Manz, Stadt Zürich

Kontaktadresse:

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

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