



Öffentliches Beschaffungswesen

Leitfaden der Stadt Bülach für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen

SRB 118, 2. Mai 2001



Inhaltsverzeichnis

1.	Was bedeutet „öffentliches Beschaffungswesen“?	3
1.1.	Begriffe	3
1.2.	Wirtschaftliche Bedeutung	3
1.3.	Rechtliche Grundlagen	3
	• <i>Staatsverträge</i>	3
	• <i>Bundesrecht</i>	3
	• <i>Interkantonales Recht</i>	4
	• <i>Kantonales Recht</i>	4
	• <i>Kommunales Recht</i>	4
1.4.	Unterstellte Vergabestellen	5
2.	Verfahrensgrundsätze	5
2.1.	Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung der Anbietenden	5
2.2.	Wirksamer Wettbewerb	6
2.3.	Verzicht auf Abgebotsrunden	6
2.4.	Grundsatz der wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel	6
3.	Ablauf einer Beschaffung	6
3.1.	Bedarfsbestimmung	6
3.2.	Schwellenwerte	7
3.3.	Publikation der Ausschreibung	8
3.4.	Vergabekriterien und Bewertung der Angebote	8
3.5.	Auswertung der Eignungs- und Vergabekriterien	8
3.6.	Bestimmung des wirtschaftlichsten Angebotes	9



1. Was bedeutet „öffentliches Beschaffungswesen“?

1.1 Begriffe

Behörden und Gemeinwesen beziehen auf dem freien Wirtschaftsmarkt für ihre Aufgabenerfüllung Sachmittel und Leistungen von privaten Anbieterinnen und Anbietern. Die Begriffe „öffentliches Beschaffungswesen“, „Submissionswesen“ und „Vergabewesen“ werden in diesem Zusammenhang synonym verwendet. Dabei wird unterschieden zwischen Lieferungen, Dienstleistungen und Bauleistungen.

1.2 Wirtschaftliche Bedeutung

Das Beschaffungsvolumen von Bund, Kantonen und Gemeinden beträgt in der Schweiz jährlich ca. 36 Milliarden Franken. Allein schon diese Zahl zeigt die grosse Bedeutung des Submissionswesens. Für die beteiligten Unternehmen stellt das Submissionswesen einen wichtigen Faktor dar, weil damit der Wettbewerb auf internationaler, eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene transparent gewährleistet ist.

1.3 Rechtliche Grundlagen

Staatsverträge

- WTO-Übereinkommen (Government Procurement Agreement, GPA, früher GATT-/WTO-Übereinkommen genannt)
Das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen, das einen Teil des Regelwerks der Welthandelsorganisation WTO bildet, setzt international den Standard für das öffentliche Beschaffungswesen. Es enthält insbesondere die Grundsätze der Nichtdiskriminierung von Anbietenden und das Gleichbehandlungsgebot. Die Schweiz ist dem GPA per 1. Januar 1966 beigetreten. Auf Grund der verfassungsmässigen Kompetenzverteilung wird dieser Staatsvertrag je durch Rechtsgrundlagen auf Bundes- und Kantonsebene separat umgesetzt.
- Bilaterales Abkommen der Schweiz mit der EU und EFTA-Übereinkommen
Eine weitere staatsvertragliche Verpflichtung betrifft eines der bilateralen Abkommen mit der EU (in Kraft seit 1. Juni 2002), den Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens. Eine analoge Regelung gilt im Verhältnis zu den EFTA-Staaten.

Bundesrecht

- BoeB/VoeB
Für Vergaben des Bundes gilt das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB). Das BoeB wird durch die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen konkretisiert (VoeB). Beide Erlasse sind nur bei Beschaffungen des Bundes von Bedeutung.



- **Binnenmarktgesetz (BGBM)**

Direkte Auswirkungen für Kantone und Gemeinden hat hingegen das eidgenössische Binnenmarktgesetz, das diese u. a. verpflichtet, grössere Aufträge öffentlich auszuschreiben und generell diskriminierungsfrei zu vergeben.

Interkantonales Recht

- **IVöB**

Die Kantone haben sich für die Umsetzung des GPA zu einem Konkordat zusammengeschlossen. Diese interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) vom 25. November 1994 hat den Charakter einer Rahmenordnung. Sie muss daher in jedem Kanton separat umgesetzt werden. Die IVöB liegt seit dem 15. März 2001 in einer revidierten Fassung vor; dieser Vereinbarung ist der Kanton Zürich ebenfalls beigetreten (vgl. Gesetz über den Beitritt zur revidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (Beitrittsgesetz) vom 15. September 2003).

- **VRöB**

Ergänzend zum Konkordat hat die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren-Konferenz (BPUK) Vergaberichtlinien (VRöB) erlassen, die den Kantonen als Grundlage für ihre Ausführungsbestimmungen zum Konkordat dienen sollen.

Kantonales Recht

- **Beitrittsgesetz (BeiG / Submissionsverordnung (SVO))**

Der Erlass der Ausführungsbestimmungen ist im Kanton Zürich mit dem Gesetz über den Beitritt des Kantons Zürich zu Interkantonalen Vereinbarung vom 15. September 2003 und der Submissionsverordnung vom 23. Juli 2003, genehmigt vom Kantonsrat am 1. Dezember 2003, erfolgt. Die neuen kantonalen Bestimmungen sind am 1. Januar 2004 in Kraft getreten.

Kommunales Recht

- **Interne Dienstanweisungen**

Die kommunalen Vergabestellen unterstehen – vorbehältlich ihrer kommerziellen oder industriellen Tätigkeiten – grundsätzlich dem übergeordneten kantonalen Recht. Noch bestehende Submissionserlasse auf kommunaler Ebene sind somit nicht mehr anwendbar. Kommunale Richtlinien und Anleitungen bei Ermessenfragen sind als interne Dienstanweisungen möglich, doch können die anwendbaren kantonalen Regeln damit weder aufgehoben, verändert noch ergänzt werden.



1.4 Unterstellte Vergabestellen

Dem **Staatsvertragsbereich** (GPA, bilaterales Abkommen der Schweiz mit der EU und EFTA-Übereinkommen) und dem **Nicht-Staatsvertragsbereich** (innerschweizerisches Recht) unterstehen die folgenden Vergabestellen:

- Kantonale Verwaltung
- Gemeinden
- Kantonale und kommunale Einrichtungen des öffentlichen Rechtes, sofern sie keinen kommerziellen oder industriellen Charakter haben
- Behörden und öffentliche Unternehmen aller Stufen in den Sektoren Wasser, Energie (ohne Gas und Wärme) und Verkehr
- Private Unternehmen mit ausschliesslichen oder besonderen Rechten in den Sektoren Wasser, Energie und Verkehr (inkl. Drahtseilbahnen und Skilifte)
- Öffentliche sowie aufgrund eines besonderen oder ausschliesslichen Rechts tätige private Unternehmen im Bereich des Schienenverkehrs und im Bereich der Gas- und Wärmeversorgung

Nur dem **Nicht-Staatsvertragsbereich** unterstehen die folgenden Vergabestellen:

- Andere Träger kantonaler oder kommunaler Aufgaben (auch Private), sofern sie keinen kommerziellen oder industriellen Charakter haben
- Objekte und Leistungen (auch von Privaten), die zu mehr als 50% der Gesamtkosten mit öffentlichen Geldern (Bund, Kanton, Gemeinden) subventioniert werden. Dabei spielt es keine Rolle, ob sie direkt zu über 50% subventioniert werden und demzufolge die Subventionierung der konkreten Leistung bloss indirekt erfolgt.

2. Verfahrensgrundsätze

Das Beschaffungsrecht orientiert sich als Spezialgebiet des Verwaltungsrechts an folgenden Grundsätzen:

2.1 Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung der Anbietenden

Die Vergabestellen sind zur Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung verpflichtet. Das bedeutet, dass sie alle Anbietenden gleich zu behandeln haben, unabhängig davon, ob sie aus anderen Gemeinden, Regionen, Kantonen oder Staaten stammen. Bei letzteren ist dieser Grundsatz nur bei denjenigen Staaten zu beachten, die Gegenrecht halten. Während im Staatsvertragsbereich der Grundsatz der Gleichbehandlung der Anbietenden für alle in- und ausländischen Unternehmen gleichermassen gilt, ist im Nicht-Staatsvertragsbereich aufgrund von IVöB und Binnenmarktgesetz die Gleichbehandlung nur für inländische Unternehmen gewährleistet. Mit anderen Worten ist es der Vergabe-



stelle überlassen, ob sie Angebote ausländischer Anbietender zulassen will oder nicht; ausländische Anbietende haben im Nicht-Staatsvertragsbereich auch keine Rechtsmittelmöglichkeiten.

2.2 Wirksamer Wettbewerb

Die Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen wollen sicherstellen, dass die Vergabestellen für einen wirksamen Wettbewerb sorgen. Somit ist es unzulässig, aus regional- und strukturpolitischen Gründen, bzw. aus reiner Gewohnheit, Sachmittel und Leistungen während Jahren immer von den gleichen Herstellerfirmen oder Dienstleistungsunternehmen zu beziehen.

2.3 Verzicht auf Abgebotsrunden

Im Gegensatz zum Bundesrecht gilt für Vergaben im Kanton Zürich der Grundsatz der Unveränderbarkeit der Angebote nach deren Eingabe bei der Vergabestelle. Nach Ablauf der Einreichungsfrist sind Ergänzungen von Angeboten nur in einem engen Rahmen von Berichtigungen und Erläuterungen zulässig. Verhandlungen zwischen der Vergabestelle und den Anbietenden über Preise, Preisnachlässe und Änderungen des Leistungsinhaltes sind nicht zulässig.

2.4 Grundsatz der wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel

Das allgemeine Gebot des sorgsamem Umgangs mit Steuermitteln und die Finanzknappheit vieler Gemeinwesen erfordern, dass der Staat bei den einzukaufenden Sachmitteln und Leistungen die wirtschaftlich günstigsten Angebote berücksichtigt. Dies ist nicht gleichzusetzen mit den billigsten Angeboten. Das Gemeinwesen hat vielmehr auch dafür zu sorgen, dass die Leistungen in einer bedarfsgerechten Qualität beschafft werden. Dem ist sowohl bei der Beschreibung der Leistung, als auch bei der Festlegung von sachgerechten und präzise formulierten Vergabekriterien Rechnung zu tragen.

3. Ablauf einer Beschaffung

3.1 Bedarfsbestimmung

Die Vorschriften des öffentlichen Beschaffungswesens sehen verschiedene Vergabeverfahren vor. Massgebend für die Verfahrensart ist grundsätzlich auf das jeweilige Auftragsvolumen. Den verschiedenen Vergabeverfahren sind entsprechende Schwellenwerte (in Franken) zugeordnet. Erreicht das Auftragsvolumen einen bestimmten Betrag (d.h. bei Überschreiten des Schwellenwerts), kommt es zur Anwendung des betreffenden Verfahrens.

Je grösser das Auftragsvolumen ist, umso offener hat der Wettbewerb zu sein. Dabei ist zu beachten, dass sachlich zusammenhängende Aufträge nicht aufgeteilt werden dürfen, um so Vergabebestimmungen zu umgehen. Besteht z.B. eine Option auf Folgeaufträge oder sind Verträge mit einer Laufzeit von mehreren Jahren vorgesehen, ist der Gesamtwert massgebend.



3.2 Schwellenwert und Verfahrensart

Das für die jeweilige Vergabestelle anwendbare Recht; der Schwellenwert bestimmt sich somit entweder:
 Nach den staatsvertraglichen Regelungen (GPA, bilaterales Abkommen der Schweiz mit der EU und EFTA-Übereinkommen)

Oder nach kantonalem Recht. (Normalfall), Schwellenwerte im Nicht-Staatsvertragsbereich.

Die Art der nachgefragten Leistungen sind:

- Lieferungen
- Dienstleistungen
- Bauleistungen

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Übersicht der Schwellenwerte nach kantonalem Recht:

Verfahrensart		Lieferungen (Auftragswert CHF)	Dienstleistungen (Auftragswert CHF)	Bauleistungen (Auftragswert CHF)	
				Baunebengewerbe**	Bauhauptgewerbe*
Freihändige Vergabe		< 100'00	< 150'000	< 150'000	< 300'000
Einladungsverfahren		< 250'000	< 250'000	< 250'000	< 500'000
Offenes Verfahren	Selektives Verfahren	ab 250'000	ab 250'000	ab 250'000	ab 500'000

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Übersicht der Verfahren nach kantonalem Recht:

Offenes Verfahren	Selektives Verfahren (Präqualifikation)	Einladungsverfahren	Freihändiges Verfahren
Öffentliche Ausschreibung. Alle Anbietenden können ein Angebot einreichen	Öffentliche Ausschreibung. Antrag auf Teilnahme v. allen Anbietenden möglich. 1. Schritt (anfechtbar): Eignungsprüfung der Anbietenden, 1. Selektion. 2. Schritt: ausgewählte Anbieter dürfen konkretes Angebot einreichen. Zahl der zu Angebotsabgabe Eingeladenen darf beschränkt werden (=> 3)	Die Ausschreibende Stelle bestimmt, welche Anbietenden ohne Ausschreibung direkt zur Angebotsabgabe eingeladen werden. Es müssen – wenn möglich – mindestens drei Angebote eingeholt werden.	Direkte Vergabe des Auftrages an eine/n Anbietende/n ohne Ausschreibung



* Zum **Bauhauptgewerbe** gehören gemäss § 3, Abs. 1, SVO alle Arbeiten für die tragenden Elemente eines Bauwerkes, wie:

Maurer- und Betonarbeiten, Gerüst und Fassadenisolationsarbeiten, Aushubarbeiten, Strassenbau (inkl. Belagseinbau), Spezialtiefbau (Pfählungen, Baugrubensicherungen, Ankerarbeiten usw.), Steinhauer- und Steinbrucharbeiten; Abbruch.

** Zum **Baunebengewerbe** gehören alle übrigen Bauarbeiten, wie:

Maler-, Gipser-, Dachdecker-, Plattenleger-, Gärtner-, Spenglerei-, Heizungs-, Klima-, Lüftungs-, Schreiner-, Zimmer-, Metallbau- sowie Sanitär- und Elektroinstallationsarbeiten.

Im Einzelfall muss immer geprüft werden, ob Bauarbeiten ein tragendes Element betreffen – so können Zimmer- oder Metallbauarbeiten je nach Bauvorhaben ein tragendes oder ein nicht tragendes Element betreffen.

3.3 Publikation der Ausschreibung

Erfolgt eine Ausschreibung im **offenen oder selektiven** Verfahren, ist sie mindestens im kantonalen Amtsblatt und einer elektronischen Internet-Plattform von Bund und Kantonen zu veröffentlichen (www.simap.ch)

3.4 Vergabekriterien und Bewertung der Angebote

Eignungs- und Vergabekriterien sind ein Kernthema des Beschaffungswesens. Mit der Festlegung von sachgerechten und präzise formulierten Kriterien für den Einzelfall soll gewährleistet werden, dass das wirtschaftlich günstigste Angebot den Zuschlag erhält.

- **Eignungskriterien** sind anbieterbezogen und definieren, welche Voraussetzungen grundsätzlich erfüllt sein müssen, um für den Auftrag in Frage zu kommen (z.B. Ausbildung, technische Ausrüstung, Erfahrung etc.).
- **Vergabekriterien** sind demgegenüber anbieterbezogen, neben dem Preis und anderen wirtschaftlichen Kriterien können insbesondere auch qualitative Kriterien gewählt werden.

Eignungskriterien dürfen nicht diskriminierend sein. Eignungskriterien sind in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen zwingend bekannt zu geben. Die Eignungskriterien sind in Rangierung ihrer Wichtigkeit bekannt zu geben.

3.5 Auswertung der Eignungs- und Vergabekriterien

- **Eignungskriterien**
Jeder Unternehmer ist separat zu bewerten. Die von der Bauherrschaft bzw. der Vergabestelle (z.B. Stadtverwaltung Bülach, Abteilung Bau und Umwelt, Städtische Betriebe, Ausschuss Bau und Infrastruktur, Stadtrat Bülach) festgelegten Eignungskriterien sind zu erfüllen damit die Bewertung der Vergabekriterien vorgenommen werden



kann. Erfüllt ein Unternehmer auch nur eines der verlangten Eignungskriterien nicht, ist er vom Verfahren auszuschliessen.

- Vergabekriterien

Die Stadt Bülach führt ständige Listen auf Grund Erfahrungen mit Unternehmern aus dem Baugewerbe. Der Leistungserbringungsprozess beurteilt die Termintreue (Start-, Zwischen- und Endtermine) mit bis zu 20 Punkten / die Zielqualität (Lieferqualität, die Qualität der einzelnen Bauteile und des gesamten Bauwerkes) mit bis zu 24 Punkten / das Personal (Fachkompetenz der Mannschaft, aber auch das Teamverhalten und die Stimmung auf der Baustelle, der Umgang mit dem Publikum usw.) mit bis zu 16 Punkten / die Baustellenführung (Vorarbeiter, Poliere und Bauführer) mit bis zu 16 Punkten / die Rechnungsführung (die Ausmassgarantie, die Abwicklung der Regieaufträge, Lieferscheine, Teil- und Schlusszahlungen) mit bis zu 12 Punkten so wie den Gesamteindruck der Bauarbeiten durch die Oberbauleitung (Baustelle, Baustellenbetrieb, die Ordnung, Signalisation, Einhaltung von Vorschriften usw.) mit bis zu 12 Punkten.

Der Unternehmer erhält Kenntnis von seiner Beurteilung und akzeptiert diese mit seiner Unterschrift. Die Punktezahl wird in die „ständige Liste“ übertragen. Diese Liste ist für Konkurrenten nicht einsehbar und die Bewertung wird im Falle beschränkter Submissionen zum Eignungskriterium und bei öffentlichen Submissionen zum Bewertungskriterium zur Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots. Neuunternehmer werden auf Grund von nachweislich guten Referenzen mit maximal 75 Punkten aufgenommen. Neuunternehmer ohne erstklassige Referenzen erhalten 70 Punkte.

3.6 Bestimmung des wirtschaftlichsten Angebotes

In der Regel werden neben der Unternehmensqualifikation immer der Preis meistens auch die Termine und nur in begründeten Ausnahmefällen weitere Kriterien herangezogen.

Die Kriterien werden wie folgt in die Formel zur Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots einbezogen:

- Kriterium Preis

Preiswertestes Angebot (PA) 100%

ergibt 100 Punkte

Übrige Angebote (ÜA) $X = 200 - (100 * (\text{ÜA} \text{ dividiert durch PA}))$

ergibt X Punkte

- Kriterium Unternehmerbewertung

Punktezahl nach Unternehmerliste oder Neuunternehmer mit 75 Punkten bei nachkontrollierten guten Referenzen.



- Kriterium Termine
Bestes Bauprogramm erhält 100 Punkte
- Weitere Kriterien
Nur in absoluten und begründeten Ausnahmefällen (Spezialarbeiten usw.)

Die Gewichtung ist vor Submissionsstart festzulegen, soll aber folgende Kontinuität erreichen:

Preis 70%

Unternehmerbewertung 20%

Termine 10%

Abweichungen von dieser Gewichtung sind ausreichend zu begründen. Zum Beispiel Weglassen des Kriteriums Termin, wenn die Bauzeit keine Rolle spielt oder aber Gewichtung der Termine über 10% (zu Lasten der Gewichtung Preis) wenn die Bauzeit von sehr grosser Bedeutung ist.

Damit ergibt sich immer eine Rangierung auf einer Skala von bis maximalen 100 Punkten. Der Unternehmer mit der maximalen Punktezahl liefert das wirtschaftlich günstigste Angebot und erhält den Zuschlag.