

## USIC-Wettbewerb: Beschaffung von Ingenieurdienstleistungen – Best Practice Award

# Kurzbericht des Bauherrn über das Beschaffungsverfahren

---

## 1. Projektübersicht

### 1.1. Projektinhalt

Die Glattalbahn ist das Produkt aus drei politischen Strategien: a) Siedlungsentwicklung nach Innen, b) Ergänzung der Verkehrsinfrastruktur im mittleren Glattal durch einen sog. ÖV-Mittelverteiler und c) zeit- und bedarfsgerechte Bereitstellung, um die weitere Siedlungsentwicklung nicht durch Leistungsentpässe im Verkehrsnetz zu behindern.

Das Projekt zielt darauf ab, die Verkehrsprobleme im mittleren Glattal durch eine 12,7 km lange, zweigleisige Neubaustrecke zwischen Zürich Oerlikon, Flughafen und Bahnhof Stettbach zu beseitigen. Das Trasse verläuft in der Regel auf der Stadtebene. Dabei wurde der ganze öffentliche Raum, d.h. von Fassade zu Fassade, funktional und gestalterisch in die Projektierung einbezogen. Enge Platzverhältnisse oder die Querung anderer Verkehrsträger (Eisenbahnlinien, Nationalstrassen) zwingen zu vertikalen Entflechtungen. Beispiele dafür sind der Margarethentunnel (400m in Opfikon) und die Viadukte Balsberg (700m in Kloten und Opfikon) und Glattzentrum (1'200m in Wallisellen). Neben den Glattalbahn-bedingten Strassenanpassungen stärkt der Kanton Zürich das Verkehrssystem durch zusätzliche Strassenausbauten und –anpassungen.

Bis zur Kreditgenehmigung in der Volksabstimmung von anfangs Februar 2003 war eine Finanzierung des Kernprojekts alleine zu Lasten des Verkehrsfonds des Kantons Zürich vorgesehen. Dank dem Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr des Bundes finanzieren Bund und Kanton die zweite und dritte Etappe (1A1 und 1A2) je hälftig.

Die erste Etappe (1A1) der Glattalbahn ist seit dem Fahrplanwechsel Ende 2006, die zweite Etappe (1A2) seit dem Fahrplanwechsel Ende 2008 in Betrieb. Die dritte Etappe (1B) ist noch in der baulichen Ausführung. Deren Inbetriebnahme findet per Fahrplanwechsel vom 12.12.2010 statt und wird die Voraussetzung für die Glattalbahn-Linie 12 schaffen, welche als Tangentialverbindung zur Stadt Zürich den Bahnhof Stettbach über Wallisellen und Opfikon mit dem Flughafen verbindet. Mit diesem Meilenstein wird das Agglomerationsprojekt abgeschlossen. Etappenweise Erweiterungen bis hin zu einer allfälligen Ringbahn um den Hardwald sind im Richtplan des Kantons Zürich vorgesehen, dies mit mittel- bis langfristigen Realisierungshorizonten.

### 1.2. Projektorganisation

Auf Initiative der IG ZUG (Interessengemeinschaft Zukunft Glattal, bestehend aus den Stadt- und Gemeindepräsidenten von Kloten, Opfikon, Wallisellen und Dübendorf) hat der Zürcher Verkehrsverbund ZVV die Planung des Projekts übernommen und bis zur Definition der strategischen Eckwerte geleitet: Eintrag des Vorhabens im kantonalen Richtplan 1995, Systementscheid zu Gunsten einer Stadtbahn, Finanzplanung.

Auf den 01.01.1998 hat der Kanton Zürich die VBG Verkehrsbetriebe Glattal AG mit der Projektierung und Realisierung beauftragt. Die VBG ist im Auftrag des ZVV die in dieser Region marktverantwortliche ÖV-Unternehmung. Aktionäre sind die Städte und Gemeinden wie auch der Kanton Zürich. Die VBG hat für das Projekt Glattalbahn eine Gesamtprojektleitung aufgebaut. Die restlichen Leistungen wurden/werden bei Dritten beschafft.

### 1.3. Gegenstand der Planersubmission

Für den usic-Wettbewerb wird das Verfahren für die Beschaffung von Tiefbau-Planerleistungen zur Realisierung der dritten Glattalbahn-Etappe (1B) aus dem Jahre 2007 beschrieben. Für die insgesamt fünf Tiefbauobjekte wurden Planerteams mit dem Leistungsumfang Projektleitung, Projektierung und Bauleitung ausgewählt. In den beiliegenden Wettbewerbs-Unterlagen liegen stellvertretend für alle Objekte die Submissionsunterlagen vom Objekt Bahnhof Wallisellen (BHFV) bei.

## 2. Das Beschaffungsverfahren

### 2.1. Warum das konkrete Verfahren

#### 2.1.1. Spezifische Ausgangslage

Das Bahntrasse weist im Normalfall eine Breite von 7m auf. Der Auftrag an die Tiefbau-Planermandate ist jedoch viel umfassender gestaltet, nämlich in der Bearbeitung der horizontalen und vertikalen Schnittstellen:

- zu den zahlreichen Werkleitungen,
- für die Glattalbahn als Teil des Gesamtverkehrssystems,
- zur Umsetzung der Planung von Fassade zu Fassade und
- zur Berücksichtigung der Vorstellungen über die erwünschte räumliche Entwicklung der Standortgemeinden. An verschiedenen Stellen lagen diese Vorstellungen noch nicht in ausgereifter Form vor. Deshalb wurde das Instrument Masterplan eingesetzt. In kooperativen Prozessen wurde unter Mitwirkung der Beteiligten zuerst eine Vision entwickelt und vor diesem Hintergrund dann das Projekt Glattalbahn projektiert und realisiert.

Die vielfältigen inhaltlichen Aufgaben und Probleme, die im vorgegebenen, engen Zeitrahmen gelöst werden mussten, stellten besondere Anforderungen an die Planerteams:

- Der Projektleiter wie auch die weiteren als Schlüsselpersonen bezeichneten Leistungsträger müssen über vier Handlungskompetenzen verfügen: Fach-, Methoden-, Selbst- (personale) und Sozialkompetenz. Insbesondere der Projektleiter muss zusätzlich über Führungskompetenz verfügen.
- Die geforderten Kompetenzen schaffen die Voraussetzung, dass die Projektleiter mit ihren Teams innerhalb und ausserhalb der Projektorganisation erfolgreich bestehen können:
  - Die vom Auftraggeber gewünschte Qualität muss jeweils unter Berücksichtigung der Dimensionen Leistung/Qualität, Kosten/Finanzierung, Termine, innerhalb der Projektorganisation interdisziplinär entwickelt werden.
  - Die Schnittstellen an der Projektgrenze müssen in allen Dimensionen geklärt werden. Deshalb kommt der Kommunikationsfähigkeit des Projektleiters grosse Bedeutung zu.

#### 2.1.2. Konsequenzen aus der rechtlichen und der spezifischen Ausgangslage

Aus der Analyse der rechtlichen Randbedingungen und der spezifischen Ausgangslage (2.1.1) wurden folgende fünf Konsequenzen zur Gestaltung des Submissionsverfahrens gezogen:

- Gemäss Submissionsverordnung erhält das **wirtschaftlich günstigste Angebot** den Zuschlag. Bei der Bewertung ist das Preis-/Leistungs-Verhältnis zu beachten, d.h. die Entscheidungsgrundlagen sollen auf dieser Zielfunktion basieren.
- Weil der Projekterfolg entscheidend von den operativen Führungskräften abhängt, erhielt die **Beurteilung der Schlüsselpersonen** bei der Auswahl der Auftragnehmer besonderes Gewicht. Deshalb wurde ein geeignetes Evaluationsverfahren gewählt, welches Ähnlichkeit mit der Auswahl von Führungskräften hat. Aus Aufwandgründen wurde keine allgemein angewendete Assessment-Center-Methode gewählt, jedoch ein Auswahlverfahren, in welchem das Gremium entsprechend ausgebildet und massgeschneidert zusammengesetzt ist.
- Da der Zuschlagsentscheid anfechtbar ist, soll der **Nachvollziehbarkeit** grosse Beachtung geschenkt werden.

- Dem Aspekt der **Transparenz** wird grosse Beachtung geschenkt. Das Auswahlverfahren wie auch die Projektgrundlagen werden offen gelegt, damit die Anbieter ihre Angebote auf bestmöglichen Grundlagen erstellen können.
- Mit dem Aspekt der **Vorbefasstheit** wird wie folgt umgegangen:
  - Der Auftraggeber ist daran interessiert, dass Know-how aus früheren Projektphasen nutzbringend einfließen kann. Die rechtsgleiche Behandlung erfordert jedoch, dass alle Anbieter umfassend Einsicht in die vorliegenden Akten nehmen können. Dazu wurden bei der VBG während der Zeit der Angebotsbearbeitung ein Lesezimmer eingerichtet und sämtliche Vorakten bereit gelegt. Interessierten wurde die Möglichkeit angeboten, von wichtigen Dokumenten Kopien zu erstellen.
  - Im Leitfaden wurde die gewählte Lösung inkl. der Regelung betreffend allfälligen Interessenkonflikten thematisiert (Beilage 3.1, Kapitel 4.3.3).

## 2.2. Durchführung des Verfahrens in fünf Schritten

- Vor Beginn des öffentlichen Beschaffungsverfahrens legt der Verwaltungsrat der VBG als zuständige Vergabestelle den **Verfahrensablauf** und die **Spielregeln** fest (Beilage 1).
- Die **Eignungsprüfung** wird auf der Basis der verlangten Angaben im schriftlichen Angebot durchgeführt. Die Entscheide dazu fällt vorerst das Auswahlgremium, eine Bestätigung erfolgt im Zuge der Zuschlagsentscheide durch die Vergabestelle.
  - Die schriftlichen Angaben der Anbieter über die fachliche, finanzielle und wirtschaftliche wie auch die organisatorische Leistungsfähigkeit werden gemäss den in Kapitel 4.4.3 des Submissions-Leitfadens aufgeführten Eignungskriterien beurteilt (Beilage 3.1).
- **Prüfung der Zuschlagskriterien:** Das "wirtschaftlich günstigste Angebot" ist dasjenige mit dem grössten Quotienten zwischen dem Leistungspotenzial und dem Angebotspreis (in Mio. CHF). Faktisch heisst dies eine gleichwertige Berücksichtigung von Leistung und Preis.
  - Das Leistungspotenzial wird als Summe der gewichteten Bewertung der nachfolgenden Aspekte ermittelt:
    - Die fünf Zuschlagskriterien zur Ermittlung des Leistungspotenzials sind: Schlüsselpersonal (36%), Personaleinsatzplan (25%), Auftragsanalyse (30%), Mandatsbezogene Qualitätssicherung (6%), Lehrlingsausbildung (3%) (Abbildung 5 in Beilage 3.1).
    - Die Lehrlingsausbildung wird anhand des Anteils Auszubildender im Verhältnis zur gesamten Belegschaft des Anbieters berechnet (Details in Kapitel 4.4.4 Beilage 3.1).
    - Das Auswahlgremium beurteilt die anderen vier Zuschlagskriterien und benotet jeweils in der Skala 3 (= gut), 2 (= genügend), 1 (= ungenügend); halbe Noten sind erlaubt. Die Notenskala führte dazu, dass die Abweichung in gut 50% der insgesamt 250 Noten unter den vier Mitgliedern des Auswahlgremiums um höchstens eine halbe Note abwich. Grössere Abweichungen als eine halbe Note wurden an der Notenkonferenz verhandelt; Zielsetzung war eine Benotung mit höchstens einer halben Note Abweichung. Anschliessend wurde das arithmetische Mittel je Aspekt gebildet und mit der zugehörigen Gewichtung multipliziert. Die Benotung wurde vorerst auf der Basis der schriftlichen Angebote vorgenommen und im Anschluss an die Eindrücke aus der Präsentation überprüft und allenfalls justiert. Zur Präsentation wurden aus Aufwandgründen nur jene Anbieter eingeladen, welche nach der Auswertung der schriftlichen Angebote in engster Wahl standen.
  - Die Preisangebote werden rechnerisch und inhaltlich geprüft und die bereinigten Angebote fliessen in die Berechnungen ein.
- Nach Abschluss des Beurteilungs- und Bewertungsprozesses erstellt das Auswahlgremium den **ENTWURF des Zuschlagsantrags**. Dieser wird durch den Verwaltungsratsausschuss Infrastruktur der VBG geprüft und zu Händen des Verwaltungsrats verabschiedet. Der Verwaltungsrat VBG fällt an einer Sitzung die **Zuschlagsentscheide**. Diese werden den Anbietern anschliessend inklusive Rechtsmittelbelehrung schriftlich eröffnet. Sofern von Anbietern gewünscht, werden Erläuterungsgespräche durchgeführt.

- Nach Bestätigung des Verwaltungsgerichts, wonach keine Beschwerden eingetroffen sind, werden die **Verträge schriftlich geschlossen**.

### 3. Folgerungen

Das durchgeführte Beschaffungsverfahren für die Planersubmission der dritten Etappe Glattalbahn (1B) hat zu positiven Ergebnissen geführt.

- Die ausgewählten Projektleiter erfüllen mit ihren Teams die Aufträge, grösstenteils sogar sehr gut:
  - Die Qualität der Leistungen entspricht den Erwartungen des Auftraggebers.
  - Die operative Führung der einzelnen Objekte erfolgt durch die Projektleiter persönlich.
  - Das Schlüsselpersonal steht in ausreichender Verfügbarkeit im Einsatz.
  - Die Präsentation anlässlich des Beschaffungsverfahrens schafft Gelegenheit zum persönlichen Kennenlernen ("Chemietest").
- Die konsequente Umsetzung des Begriffs "wirtschaftlich günstigstes Angebot", d.h. bestes Preis-/Leistungsverhältnis hat sich bewährt. Die grafische Darstellung Leistungspotenzial/Preis ist nachvollziehbar. Der Auftraggeber konnte überzeugt werden, mehr Leistungspotenzial mit einem höheren Honorar zu erkaufen.
- Das Submissionsverfahren konnte ohne Beschwerden abgeschlossen werden:
  - Eine unabhängige Prüfung der Submissionsunterlagen durch den Hausjuristen vor Verfahrensbeginn hat sich bewährt.
  - Strafpunkte wegen sehr tiefen Stundenansätzen unter dem Aspekt "können die Mitarbeitenden angemessen entschädigt werden" wurde bei der ersten Anwendung im Jahre 1998 kaum verstanden. In der Zwischenzeit wird dieser Ansatz sogar unterstützt.
  - Erläuterungsgespräche führen zu Verständnis für die Zuschlagsentscheide. Dabei wurde jeweils der Beurteilungs- und Bewertungsablauf offen gelegt, jedoch ohne Begründung der Benotung.
- Transparenz / transparentes Verfahren:
  - Die klare, nachvollziehbare Darstellung der Ausgangslage und der Spielregeln wie auch das Offenlegen der Vorakten haben sich bewährt.
  - Klare Aussagen zur Haltung bzgl. Vorbefasstheit und Interessenkonflikt haben zu keinen kritischen Diskussionen geführt.
- Die fünf Beauftragten konnten aus 29 Angeboten ausgewählt werden. Bei keinem Objekt hat der Anbieter mit dem tiefsten Preisangebot den Zuschlag erhalten. Die "wirtschaftlich günstigsten Angebote" lagen preislich je nach Objekt zwischen 5% bis 17% über den tiefsten Offerten.
- Der Aufwand für das Submissionsverfahren bewegt sich in einem vertretbaren Rahmen, gemessen an der Bedeutung der Zuschlagsentscheide.

### 4. Lehren für künftige Ausschreibungen

Die VBG hat grössten Wert darauf gelegt, die Submissions-Spielregeln völlig transparent bekannt zu geben und sie während des Verfahrens konsequent anzuwenden. Insbesondere hiess das, dass das "wirtschaftlich günstigste Angebot" nicht automatisch dem tiefsten Preis entspricht. Die VBG hat Gewinner und Unterlegene offen orientiert und auf Wunsch auch Erläuterungsgespräche durchgeführt. Sie hat dank dieser Politik Planer gefunden, die ausgezeichnete Arbeit zu vernünftigen Preisen geleistet haben bzw. leisten und damit Verantwortung mittragen, dass jeder Steuerfranken bestmöglich eingesetzt wird.

---