

**Bericht  
der Aufsichtskommission Bildung  
und Gesundheit\***

KR-Nr. 59/2019

**über die vertiefte Untersuchung zum Beschaffungswesen der Hochschulen und Spitäler**

(vom 14. Februar 2019)

*Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit des Kantonsrates beschliesst:*

Inhalt	Seite
Das Wichtigste in Kürze. . . . .	3
1. Einleitung. . . . .	5
1.1 Ausgangslage. . . . .	5
1.2 Gegenstand und Zielsetzung der Untersuchung . . . . .	6
1.3 Vorgehen bei der Untersuchung. . . . .	6
1.4 Aufbau des Berichts. . . . .	7
2. Rechtliche Grundlagen . . . . .	8
2.1 Organisations- und aufsichtsrechtliche Grundlagen . . . . .	8
2.2 Beschaffungsrechtliche Grundlagen. . . . .	10
3. Wirtschaftlichkeit und Effizienz bei Beschaffungen der Hochschulen und Spitäler . . . . .	13
3.1 Beschaffungsvolumen . . . . .	13
3.2 Beschaffungsorganisation und Reformen . . . . .	14
3.3 Beschaffungsplattform P4U für Verbrauchsgüter an der UZH. . . . .	19
3.4 Kooperationen . . . . .	23
3.5 Unterstützung durch Externe . . . . .	26

---

\* Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit besteht aus folgenden Mitgliedern: René Truninger, Illnau-Effretikon (Präsident); Pia Ackermann, Zürich; Ruth Ackermann, Zürich; Bettina Balmer-Schiltknecht, Zürich; Hansruedi Bär, Zürich; Hans Finsler, Affoltern a. A.; Benjamin Fischer, Volketswil; Hanspeter Göldi, Meilen; Esther Guyer, Zürich; Alexander Jäger, Zürich; Carmen Marty Fässler, Adliswil; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

4.	Rechtmässigkeit bei Beschaffungen der Hochschulen und Spitäler. . . . .	28
4.1	Schulung und Sensibilisierung . . . . .	28
4.2	Allgemeine Prüf- und Kontrollmechanismen . . . . .	31
4.3	Umgang mit Ausnahmebestimmungen des Beschaffungsrechts . . . . .	34
4.4	Umgang mit Interessenkonflikten: Nebentätigkeitsregister. . . . .	37
4.5	Umgang mit Interessenkonflikten: Ausstandspflicht . . . . .	39
4.6	Umgang mit dem Spannungsfeld zwischen Beschaffungswesen und Drittmittelwesen . . . . .	41
4.7	Beschaffungen bei Einrichtungskrediten . . . . .	45
4.8	Meldestellen bei Missbrauchsverdacht . . . . .	46
4.9	Beschwerden. . . . .	47
5.	Feststellungen und Empfehlungen zur Rolle des Kantons. . . . .	48
5.1	Aufsicht durch den Regierungsrat und seine Direktionen. . . . .	48
5.2	Ausschlussliste des Kantons. . . . .	51
6.	Übersicht über die Empfehlungen und Ausblick. . . . .	52
7.	Dank . . . . .	54
8.	Anhang . . . . .	55
8.1	Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der Subkommission. . . . .	55
8.2	Wichtige beigezogene schriftliche Unterlagen. . . . .	55

---

## Das Wichtigste in Kürze

Alle kantonalen Hochschulen und Spitäler sind grundsätzlich gut aufgestellt, um ihre Beschaffungen rechtmässig, wirtschaftlich und effizient zu tätigen. In einigen Punkten besteht aber Verbesserungsbedarf, damit die öffentlichen Mittel optimal eingesetzt und Missbrauchsrisiken im Beschaffungswesen minimiert werden. Diese Schlussfolgerungen zieht die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit des Kantonsrates (ABG), nachdem sie das Beschaffungswesen des Universitätsspitals Zürich (USZ), des Kantonsspitals Winterthur (KSW), der Universität Zürich (UZH), der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), der Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK) und der Pädagogischen Hochschule Zürich (PHZH) vertieft untersucht hat.

Die Hochschulen und Spitäler des Kantons beschaffen zusammengekommen jedes Jahr für fast eine Milliarde Franken Waren und Dienstleistungen, die sie für ihre eigene Aufgabenerfüllung brauchen. Die Bedeutung des Beschaffungswesens für die Anstalten, für den Kanton als ihren Träger und für die Volkswirtschaft ist erheblich. Neben den finanziellen Aspekten müssen die Anstalten dabei unter anderem den Anforderungen des Beschaffungsrechts und der Korruptionsvermeidung, der nötigen Qualität der beschafften Güter und einer effizienten betrieblichen Organisation Rechnung tragen.

Der Regierungsrat und seine Direktionen sind für die allgemeine Aufsicht über die Anstalten und somit auch über deren Beschaffungswesen zuständig. Bisher werden sie nach den Erkenntnissen der ABG im Beschaffungsbereich erst aktiv, wenn ihnen Hinweise der Finanzkontrolle, von internen Stellen oder von Dritten vorliegen, die generelle Verstösse gegen die Rechtmässigkeit nahelegen. Dieser abwartende und auf Fragen der Rechtmässigkeit beschränkte Ansatz ist nicht ausreichend angesichts der finanziellen und reputationsmässigen Risiken, die der Kanton im Zusammenhang mit dem Beschaffungswesen der Anstalten trägt.

Die Anstalten selbst verfügen über weite Strecken über geeignete Strukturen, Zuständigkeiten und Abläufe, um ihre anspruchsvollen Aufgaben im Beschaffungsbereich zu lösen. Die ABG erkennt zudem bei den Leitungsorganen der Anstalten ein Bewusstsein für die Bedeutung und die Risiken des Beschaffungswesens.

In einigen Bereichen besteht aber auch auf der Ebene der Anstalten Handlungsbedarf. Zusätzliche Massnahmen braucht es etwa, damit die Regeln des Beschaffungsrechts nicht durch eine Stückelung von Aufträgen oder eine missbräuchliche Anwendung von Ausnahmebestimmungen umgangen werden können. Die ZHAW und die ZHdK müssen künftig sicherstellen, dass Personen, die befangen sind oder befangen

erscheinen, während des gesamten betreffenden Beschaffungsverfahrens in den Ausstand treten. Damit nicht ineffiziente Organisationsstrukturen aufrechterhalten werden, empfiehlt die ABG allen Anstalten eine periodische, kritische Überprüfung ihrer jeweiligen historisch gewachsenen Beschaffungsorganisation. Und vor allem die Fachhochschulen können ihre Beschaffungen nach Auffassung der ABG möglicherweise noch wirtschaftlicher gestalten, wenn sie sich mit potenziellen Partnern systematischer über mögliche Beschaffungskoperationen austauschen.

Gefordert ist schliesslich auch der Kantonsrat als Gesetzgeber: Die gesetzlichen Grundlagen lassen heute nicht zu, dass der Ausschluss von Anbietern nach schwerwiegenden Gesetzesverstössen praktikabel umgesetzt werden kann. Hier empfiehlt die ABG, das Verfahren praxistauglich zu regeln.

Um diese und weitere Schwachstellen im Zusammenhang mit dem Beschaffungswesen der Anstalten zu beheben, empfiehlt die ABG gestützt auf ihre vertieften Abklärungen die folgenden elf Massnahmen:

- E1: Die ABG empfiehlt allen Anstalten, in periodischen Abständen eine kritische, ergebnisoffene Überprüfung ihrer Beschaffungsorganisation zu veranlassen und erkanntes Optimierungspotenzial konsequent auszuschöpfen.
- E2: Die ABG empfiehlt, dass die UZH die mit der Anwendung von P4U verbundenen rechtlichen und wirtschaftlichen Risiken laufend sorgfältig abklärt.
- E3: Die ABG empfiehlt der ZHAW, der ZHdK und der PHZH, einen regelmässigen Informationsaustausch mit geeigneten Partnerinstitutionen zu etablieren und zu pflegen, um Potenziale für Beschaffungskoperationen systematisch prüfen zu können.
- E4: Die ABG empfiehlt der PHZH, ihre Mitarbeitenden mit Beschaffungsaufgaben mit einer gewissen Regelmässigkeit zu beschaffungsrechtlichen und allenfalls weiteren beschaffungsspezifischen Themen zu schulen.
- E5: Die ABG empfiehlt dem USZ, dem KSW, der UZH, der ZHAW und der ZHdK, ihre Anstrengungen zur Einhaltung der Zusammenrechnungspflicht mit geeigneten Massnahmen zu verstärken.
- E6: Die ABG empfiehlt allen Anstalten, ausreichende Bewilligungs- und Kontrollprozesse zu etablieren und durchzusetzen, welche die Einhaltung der submissionsrechtlichen Voraussetzungen sowie der Dokumentations- und Publikationspflichten für überschwellige freihändige Vergaben gewährleisten können.

- E7: Die ABG empfiehlt dem USZ, die flächendeckende Erfassung der Interessenbindungen seiner Mitarbeitenden konsequent gemäss dem Reglement über Nebenbeschäftigungen und öffentliche Ämter umzusetzen.
- E8: Die ABG hat die klare Erwartung, dass die ZHAW und die ZHdK die Ausstandspflicht ab sofort in allen Fällen gemäss den gesetzlichen Vorgaben anwenden und durchsetzen. Sie empfiehlt den beiden Hochschulen, ihre Reglemente entsprechend zu bereinigen.
- E9: Die ABG empfiehlt allen Anstalten, allenfalls in Zusammenarbeit mit der kantonalen Ombudsperson, die Mitarbeitenden verstärkt darauf aufmerksam zu machen, dass ausdrücklich auch für Meldungen zu Beschaffungsverfahren die Ombudsperson als Anlaufstelle zur Verfügung steht.
- E10: Die ABG empfiehlt dem Regierungsrat, die allgemeine Aufsicht über das Beschaffungswesen der Hochschulen und Spitäler zu verstärken, beispielsweise mit geeigneten Controlling- oder Reporting-Instrumenten, und als Prüfkriterien sowohl die Rechtmässigkeit als auch die Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Ordnungsmässigkeit zu berücksichtigen.
- E11: Die ABG empfiehlt dem Regierungsrat und dem Kantonsrat, die Anwendung der Ausschlussliste gemäss § 4b BeiG praxistauglich zu regeln.

## **1. Einleitung**

### **1.1 Ausgangslage**

Die ABG ist im Rahmen ihrer Oberaufsicht über die Hochschulen und Spitäler in den letzten Jahren verschiedentlich auf offene Fragen rund um Organisation, Effizienz, Wirtschaftlichkeit und Rechtmässigkeit im Beschaffungswesen der Anstalten gestossen. Auch die Finanzkontrolle stellte anlässlich ihrer Prüfungen bei den Anstalten teilweise Handlungsbedarf in dem Bereich fest. Dies ist nicht unbedingt erstaunlich angesichts des finanziellen Gewichts, der rechtlichen Komplexität und der vielfältigen Verknüpfung des Beschaffungswesens mit zahlreichen Geschäftsprozessen und Organisationseinheiten der Anstalten. Eine Gesamtschau zum Beschaffungswesen der Hochschulen und Spitäler hatte die ABG bisher aber nicht vorgenommen; von der 2013/14 durchgeführten vertieften Untersuchung der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission zum Beschaffungswesen in der kantonalen Verwaltung waren die selbstständigen Anstalten explizit ausgenommen (KR-Nr. 346/2014).

Vor diesem Hintergrund beschlossen die Präsidien der Aufsichtskommissionen im März 2017 auf Antrag der ABG, eine vertiefte Untersuchung zum Thema «Beschaffungswesen der Hochschulen und Spitäler» durchzuführen.

## **1.2 Gegenstand und Zielsetzung der Untersuchung**

Gleich wie die öffentliche Hand insgesamt stellen die Hochschulen und Spitäler des Kantons Zürich nicht alles selbst her, was sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben brauchen. Immer dann, wenn die öffentliche Hand deshalb Sachmittel oder Dienstleistungen auf dem freien Markt bezieht, spricht man von einer Beschaffung. Davon werden äusserst vielfältige unternehmerische, organisatorische, rechtliche und auch umwelt- und sozialpolitische Fragestellungen berührt. Die ABG legte zur Eingrenzung ihres Untersuchungsgegenstands den Fokus der Abklärungen auf die Organisation, die Zuständigkeiten und die Abläufe im Beschaffungswesen der sechs Anstalten. Auch die Wahrnehmung der Aufsicht durch den Regierungsrat bildete einen Teil der Abklärungen.

Ziel der Untersuchung war eine vertiefte Abklärung, ob die kantonalen Hochschulen und Spitäler die Anforderungen an ein rechtmässiges, wirtschaftliches und effizientes Beschaffungswesen erfüllen und mit welchen Massnahmen sich dieses allenfalls optimieren lässt.

Dabei konzentrierte sich die Untersuchung auf die systemisch-organisatorische Ebene. Operative Fragestellungen oder eine Überprüfung einzelner Beschaffungsvorgänge bildeten keinen Untersuchungsgegenstand. Ebenso wenig war das Beschaffungswesen der kantonalen Zentralverwaltung Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

## **1.3 Vorgehen bei der Untersuchung**

Die ABG setzte zur Durchführung der Untersuchung die Subkommission «Beschaffungswesen der Hochschulen und Spitäler» mit den folgenden vier Mitgliedern ein: Alexander Jäger (Vorsitz), Hanspeter Göldi, Esther Guyer und René Truninger. Vonseiten der Parlamentsdienste wurde die Subkommission bei ihren Arbeiten durch Hans-Peter Schaub unterstützt.

Die Subkommission führte zwischen dem 24. August 2017 und dem 1. November 2018 insgesamt 20 Sitzungen durch. Als wichtigste Informationsquellen dienten ihr erstens Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Anstalten, des Regierungsrates, der kantonalen Verwaltung und der Finanzkontrolle, zweitens schriftliche Antworten und

Unterlagen der genannten Gesprächspartner und drittens öffentlich verfügbare Unterlagen sowie Fachliteratur. Eine Liste aller Gesprächspartner der Subkommission und der wesentlichsten beigezogenen Unterlagen findet sich im Anhang dieses Berichts.

Die meisten ihrer Fragen richtete die Subkommission an alle sechs Anstalten in ähnlicher Form, weil sie von grundlegender Bedeutung sind und zudem wertvolle Quervergleiche ermöglichen. Darüber hinaus wurden allen Anstalten auch Fragen mit Bezug auf ihre spezifische Situation gestellt, um ihrer teilweise deutlich unterschiedlichen Ausgangslage Rechnung zu tragen.

In Absprache mit der Gesundheitsdirektion und der Bildungsdirektion lief alle Kommunikation der Subkommission mit den Anstalten entweder über die jeweilige Direktion oder wurde dieser in Kopie zugestellt. Die Subkommission stellte es den Direktionen frei, bei allen Gesprächen mit den Vertreterinnen und Vertretern der Anstalten aus ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich ebenfalls teilzunehmen. Die Gesundheitsdirektion machte davon Gebrauch, die Bildungsdirektion nicht.

Vor der definitiven Verabschiedung des vorliegenden Schlussberichts hatten der Regierungsrat und die Anstalten Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. Sie regten keine Änderungen am Bericht an und gaben an, allen Empfehlungen mit einer Ausnahme folgen zu können. Kritisch äusserte sich der Regierungsrat zur Empfehlung E10. Die ABG hat diese Empfehlung daraufhin nochmals überprüft und hält daran fest.

#### **1.4 Aufbau des Berichts**

Die weiteren Teile des vorliegenden Berichts sind wie folgt gegliedert:

Teil 2 gibt einen Überblick über die wichtigsten rechtlichen Grundlagen, die für das Beschaffungswesen der Hochschulen und Spitäler massgebend sind.

Die Teile 3, 4 und 5 enthalten die Feststellungen und Empfehlungen der ABG mit Bezug auf das Beschaffungswesen der Anstalten: zunächst mit Blick auf die Aspekte der Wirtschaftlichkeit und Effizienz (Teil 3), dann mit Blick auf das Kriterium der Rechtmässigkeit (Teil 4) und schliesslich mit Blick auf die Rolle des Kantons (Teil 5). Diese Unterteilung soll angesichts der zahlreichen behandelten Einzelaspekte die Orientierung erleichtern. Freilich sind manche Ausführungen in Teil 3 stark auch mit Fragen der Rechtmässigkeit verknüpft und umgekehrt, zumal sich nicht immer eine scharfe Trennlinie zwischen Fragen der Wirtschaftlichkeit und der Rechtmässigkeit ziehen lässt.

Teil 6 gibt einen Überblick über die Empfehlungen der Kommission. Teil 7 enthält den Dank, Teil 8 den Anhang.

## **2. Rechtliche Grundlagen**

### **2.1 Organisations- und aufsichtsrechtliche Grundlagen**

Bei den vier Hochschulen und zwei Spitälern, die der Oberaufsicht durch die ABG unterliegen, handelt es sich um öffentlich-rechtliche Anstalten des Kantons mit je selbstständiger Rechtspersönlichkeit. Sie sind somit kein Teil der Zentralverwaltung und bei der Organisation und Erledigung ihrer Aufgaben im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben selbstständig. Auch hinsichtlich ihres Beschaffungswesens agieren sie als eigenständige Akteure ausserhalb der Zentralverwaltung. Auch die drei Fachhochschulen ZHAW, ZHdK und PHZH sind je eigenständige Anstalten; sie sind im Rahmenkonstrukt der Zürcher Fachhochschule (ZFH) zusammengefasst, der Grossteil der Kompetenzen – auch im Beschaffungswesen – liegt indessen bei den einzelnen Fachhochschulen.

Die wesentlichen organisations- und aufsichtsrechtlichen Grundlagen der Hochschulen und Spitäler sind in je einem Spezialgesetz festgelegt: im Universitätsgesetz (UniG<sup>1</sup>), im Fachhochschulgesetz (FaHG<sup>2</sup>), im Gesetz über das Universitätsspital Zürich (USZG<sup>3</sup>) beziehungsweise im Gesetz über das Kantonsspital Winterthur (KSWG<sup>4</sup>). Die vier Gesetze sehen bei allen Anstalten eine ähnliche, mehrstufige Führungs- und Aufsichtsorganisation vor: Sie weisen jeweils dem Kantonsrat die Oberaufsicht und dem Regierungsrat die allgemeine Aufsicht zu. Die unmittelbare Aufsicht obliegt jeweils einem strategischen Führungsorgan (Spitalrat, Fachhochschulrat bzw. Universitätsrat). Der Fachhochschulrat ist in identischer Besetzung für die strategische Führung sowohl der ZHAW als auch der ZHdK und der PHZH zuständig. Die operative Führung schliesslich kommt der Spitaldirektion, Hochschul- bzw. Universitätsleitung zu.

---

<sup>1</sup> UniG vom 15. März 1998, LS 415.11.

<sup>2</sup> FaHG vom 2. April 2007, LS 414.10.

<sup>3</sup> USZG vom 19. September 2005, LS 813.15.

<sup>4</sup> KSWG vom 19. September 2005, LS 813.16.



Für die Ausübung der Aufsicht des Regierungsrates ist bei den Spitälern die Gesundheitsdirektion, bei den Hochschulen die Bildungsdirektion federführend.<sup>5</sup> Im Universitätsrat und im Fachhochschulrat hat von Gesetzes wegen die Vorsteherin der Bildungsdirektion Einsitz. In den Spitalräten des USZ und des KSW ist die Gesundheitsdirektion des Regierungsrates mit beratender Stimme und Antragsrecht vertreten.

Die unmittelbare Aufsicht der strategischen Führungsorgane umfasst zumindest teilweise die Kompetenz, gegebenenfalls konkrete Entscheide der untergeordneten Organe aufzuheben und diesen Weisungen zu erteilen. Sie teilen sich diese sogenannte Dienstaufsicht mit den jeweiligen operativen Leitungsorganen der Anstalten.<sup>6</sup> Dadurch unterscheidet sich die unmittelbare Aufsicht von der allgemeinen Aufsicht des Regierungsrates und der Oberaufsicht des Kantonsrates über die Hochschulen und Spitäler: Sowohl die allgemeine Aufsicht als auch die Oberaufsicht stellen eine grundsätzlich nachträgliche, generelle Beaufsichtigung dar. Der Unterschied zwischen der Oberaufsicht des Kantonsrates und der allgemeinen Aufsicht des Regierungsrates wiederum liegt darin, dass die Oberaufsicht eine grössere Distanz zur Geschäftsführung der Anstalten wahren, stärker auf politisch bedeutsame Aspekte fokussiert und punktueller bleiben soll. Die Feststellungen und Schlussfolgerungen der parlamentarischen Kontrolle, so auch des vorliegenden Berichts, können nur in der Form der Empfehlung zuhanden der verantwortlichen Organe verabschiedet werden. Als Prüfkriterien für die parlamentarische Oberaufsicht über verselbstständigte Anstalten stehen die Fragestellungen im Vordergrund, ob die Interessen des Kantons gewahrt werden, der Umgang mit den Risiken angemessen ist und die Leistungserfüllung zielgerichtet erfolgt.

Gleich wie die Zentralverwaltung unterliegen die Hochschulen und Spitäler schliesslich der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle des Kantons. Diese prüft die Ordnungsmässigkeit, die Rechtmässigkeit, die Wirtschaftlichkeit, die Zweckmässigkeit und die Sparsamkeit der Haushaltsführung sowie der Wirksamkeitskontrollen.<sup>7</sup> Die Finanzkontrolle teilt ihre Prüfergebnisse den geprüften Stellen jeweils mit und legt diese zweimal jährlich in einem Semesterbericht dar. Soweit

---

<sup>5</sup> § 58 und Anhang 1 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR, LS 172.11).

<sup>6</sup> Näher dazu und zu diesem ganzen Absatz Müller (2008: insbesondere S. 19 und 20, 33–36).

<sup>7</sup> § 13 des Finanzkontrollgesetzes vom 30. Oktober 2000 (FKG, LS 614).

die Semesterberichte der Finanzkontrolle eine Hochschule oder ein Spital des Kantons betreffen, werden sie den obersten Organen der Anstalt, der zuständigen Direktion des Regierungsrates sowie der ABG und der Finanzkommission des Kantonsrates zugestellt. Die Berichte der Finanzkontrolle enthalten regelmässig auch Feststellungen zum Beschaffungswesen der geprüften Anstalten.

## **2.2 Beschaffungsrechtliche Grundlagen**

Alle sechs Anstalten sind Einrichtungen des öffentlichen Rechts und unterliegen als solche dem öffentlichen Beschaffungsrecht. Dessen wichtigste Grundlagen für die Hochschulen und Spitäler des Kantons Zürich sind in Rechtstexten auf internationaler, interkantonaler und kantonaler Ebene festgelegt: im WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA<sup>8</sup>), in der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB<sup>9</sup>), im kantonalen Gesetz über den Beitritt zur revidierten Interkantonalen Vereinbarung (BeiG<sup>10</sup>) und in der kantonalen Submissionsverordnung (SVO<sup>11</sup>).

An dieser Stelle können nur einige Grundzüge dieses Regelwerks dargestellt werden, die das Verständnis der weiteren Ausführungen im vorliegenden Bericht erleichtern sollen. Für ausführlichere Darstellungen wird auf das Handbuch für Vergabestellen des Kantons Zürich<sup>12</sup> und auf die im Anhang dieses Berichts angeführte Fachliteratur verwiesen.

### **2.2.1 Grundsätze des Beschaffungsrechts**

Das Beschaffungsrecht ist kein Selbstzweck, sondern dient der Erfüllung grundlegender Ziele, die der Bedeutung des öffentlichen Beschaffungswesens für die Volkswirtschaft und für den Staat Rechnung tragen. Zu den übergeordneten Zwecken des Beschaffungsrechts gehören insbesondere die Sicherstellung eines wirksamen Wettbewerbs,

---

<sup>8</sup> Government Procurement Agreement vom 15. April 1994, SR 0.632.231.422 in der Rechtssammlung des Bundes.

<sup>9</sup> IVöB vom 15. März 2001, LS 720.1.

<sup>10</sup> BeiG vom 15. September 2003, LS 720.1.

<sup>11</sup> SVO vom 23. Juli 2003, LS 720.11.

<sup>12</sup> Das Handbuch wird von der Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen des Kantons Zürich (KöB) herausgegeben und kann unter [https://bd.zh.ch/internet/baudirektion/de/themen/oeffentliche\\_beschaffung/hilfsmittel\\_vorlagen/handbuchfuervergabestellen.html](https://bd.zh.ch/internet/baudirektion/de/themen/oeffentliche_beschaffung/hilfsmittel_vorlagen/handbuchfuervergabestellen.html) heruntergeladen werden.

die wirtschaftliche Verwendung der öffentlichen Mittel, die Vermeidung von Korruption und die Vertrauenswürdigkeit des Staats. Diese Ziele sollen erreicht werden, indem das Beschaffungsrecht für eine Gleichbehandlung aller Anbieter durch die öffentliche Hand und für faire Wettbewerbsbedingungen sorgt. Hinzu kommen die Transparenz der Verfahren und der Rechtsschutz: Die Schritte des Vergabeverfahrens und die für den Vergabeentscheid massgeblichen Kriterien sollen für die Anbieter nachvollziehbar sein, und wenn ein potenzieller Anbieter eine Verletzung des Beschaffungsrechts vermutet, kann er vor Gericht Beschwerde führen.

### 2.2.2 Verfahrensarten

Im Kanton Zürich bestehen vier Verfahrensarten zur Abwicklung öffentlicher Beschaffungen. Welche Verfahrensart angewendet werden muss, hängt von der Auftragsart (Lieferauftrag, Dienstleistungsauftrag oder Bauauftrag) sowie vom Auftragswert (finanzieller Umfang des Auftrags) ab. Bei grossen Aufträgen muss ein Verfahren mit strengeren Vorgaben eingehalten werden, bei kleinen Aufträgen sind die Anforderungen weniger stark ausgebaut. Damit soll ein Mittelweg gefunden werden zwischen dem Aufwand, den strenge Verfahrensvorgaben bedeuten, und dem Missbrauchsrisiko, das mit den strengeren Vorgaben reduziert werden kann. Die Auftragswerte, ab denen ein höherstufiges Verfahren zur Anwendung kommt, werden «Schwellenwerte» genannt. Die vier Verfahrensarten sind die folgenden:

1. **Freihändiges Verfahren:** Im freihändigen Verfahren kann der Auftraggeber den Auftrag direkt an einen Anbieter seiner Wahl vergeben. Auf eine Ausschreibung oder die Einholung mehrerer Offerten darf er verzichten. Auch freihändige Verfahren müssen aber rechtsstaatliche Grundsätze einhalten, etwa das Verbot von Willkür und rechtsungleicher Behandlung oder die Gebote eines fairen Verfahrens sowie einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung. Nichtberücksichtigte Anbieter können auch freihändige Vergabeentscheide anfechten.
2. **Einladungsverfahren:** Bei Aufträgen mit einem Wert von über 100 000 Franken<sup>13</sup> muss die Vergabestelle mehrere Anbieter zur Abgabe eines Angebots einladen. Wenn möglich, müssen mindestens

---

<sup>13</sup> Der Schwellenwert von 100 000 Franken gilt für Lieferaufträge. Bei Dienstleistungsaufträgen sowie bei Bauaufträgen im Baunebengewerbe beträgt der Schwellenwert 150 000 Franken, bei Bauaufträgen im Bauhauptgewerbe 300 000 Franken.

drei geeignete Anbieter eingeladen werden. In der Einladung muss die Vergabestelle darlegen, welche Kriterien sie verwendet, um schliesslich ein Angebot auszuwählen.

3. Offenes Verfahren: Bei Auftragswerten über 250 000 Franken<sup>14</sup> muss das offene oder das selektive Verfahren angewendet werden. Beim offenen Verfahren wird der Auftrag öffentlich im kantonalen Amtsblatt und auf der gesamtschweizerischen Ausschreibungsplattform [www.simap.ch](http://www.simap.ch) ausgeschrieben. Aus den Ausschreibungsunterlagen muss hervorgehen, welche Kriterien die Vergabestelle verwendet, um schliesslich ein Angebot auszuwählen. Alle Interessierten können ein Angebot einreichen.
4. Selektives Verfahren: Das selektive Verfahren ist zweistufig: Zuerst wird mittels einer öffentlichen Ausschreibung und transparenten Kriterien eine Anzahl von Anbietern ausgewählt, die für den Auftrag grundsätzlich geeignet sind. Im zweiten Schritt können dann nur diese geeigneten Anbieter ein detailliertes Angebot einreichen, aus denen das wirtschaftlich günstigste ausgewählt wird.

Es gibt eine Reihe von Ausnahmeregeln, die eine freihändige Vergabe ohne Ausschreibung auch in sogenannten überschwelligen Fällen erlauben, also in Fällen, in denen der Schwellenwert für ein Einladungs- oder ein offenes Verfahren überschritten ist. Abschnitt 4.3 dieses Berichts geht darauf näher ein.

### **2.2.3 Zerstückelungsverbot und Verhandlungsverbot**

Die korrekte Bestimmung des Auftragswerts ist von zentraler Bedeutung, weil sie darüber entscheidet, welche Verfahrensart angewendet werden muss. Wichtig ist das Zerstückelungsverbot: Ein örtlich und sachlich zusammenhängender Auftrag darf nicht künstlich aufgeteilt werden, um ein höherstufiges Verfahren zu umgehen. Vergibt ein Auftraggeber mehrere gleichartige Aufträge, so gilt als Auftragswert der Gesamtwert all dieser Aufträge im Zeitraum von zwölf Monaten. Bei Daueraufträgen mit unbestimmter Laufzeit gilt als Auftragswert das Vierfache einer jährlichen Rate (Art. II GPA, §§ 2 und 4 SVO).

Ein weiterer wichtiger Grundsatz des interkantonalen Beschaffungsrechts ist das Verhandlungsverbot: Verhandlungen zwischen dem Auftraggeber und den Anbietenden über Preise, Preisnachlässe oder Änderungen des Leistungsinhalts sind nur im freihändigen Verfahren erlaubt. Bei allen höherstufigen Verfahren sind solche Verhandlungen

---

<sup>14</sup> Der Schwellenwert von 250 000 Franken gilt für Liefer- und Dienstleistungsaufträge sowie für Bauaufträge im Baunebengewerbe. Bei Bauaufträgen im Bauhauptgewerbe beträgt der Schwellenwert 500 000 Franken.

im Kanton Zürich verboten, gleich wie in allen anderen Kantonen auch (Art. 11 lit. c IVöB, § 31 SVO).<sup>15</sup> Auf Bundesebene waren Verhandlungen unter Einhaltung strenger Verfahrensvorschriften bisher zugelassen, doch im Rahmen seiner laufenden Beschaffungsrechtsrevision wird voraussichtlich auch der Bund ein Verhandlungsverbot einführen.<sup>16</sup> Das Verhandlungsverbot soll die Gleichbehandlung aller Anbieter und die Transparenz des Verfahrens sicherstellen.

### 3. Wirtschaftlichkeit und Effizienz bei Beschaffungen der Hochschulen und Spitäler

#### 3.1 Beschaffungsvolumen

Das jährliche Beschaffungsvolumen kann als ein grober Hinweis für die Bedeutung des Beschaffungswesens für die verschiedenen Anstalten herangezogen werden. Die Anstalten beschafften im Durchschnitt der Jahre 2015 und 2016 gemäss ihren Angaben jeweils Waren und Dienstleistungen im folgenden Umfang, wobei alle Zahlen grob gerundete Näherungswerte sind:

	Erfolgsrechnung: Beschaffungsvolumen in Fr. pro Jahr	Investitionsrechnung: Beschaffungsvolumen in Fr. pro Jahr	Erfolgsrechnung: Anteil Beschaffungen in %	Investitionsrechnung: Anteil Beschaffungen in %
USZ	395 Mio.		30%	
UZH	260 Mio.	40 Mio.	19%	>90%
KSW	160 Mio.	10 Mio.	33%	60%
ZHAW	50 Mio.	12 Mio.	11%	>95%
ZHdK	18 Mio.	2 Mio.	10%	>95%
PHZH	12 Mio.	0,1 Mio.	8%	>95%

Alle sechs Anstalten zusammen tätigen also jährlich Beschaffungen im Umfang von etwas weniger als einer Milliarde Franken. Im Verhältnis zu den jeweiligen Budgets machen die Beschaffungen bei

<sup>15</sup> Nach dem Kenntnisstand der ABG sind in Appenzell Innerrhoden und St. Gallen Verhandlungen möglich, jedoch nur bei solchen Aufträgen, deren Wert nach interkantonalem Recht auch eine freihändige Vergabe zuliesse.

<sup>16</sup> Siehe Art. 11 und 39 im Entwurf zum revidierten Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB), Stand nach Behandlung durch den Erstrat ([www.parlament.ch](http://www.parlament.ch), Geschäft Nummer 17.019).

den beiden Spitälern einen höheren Anteil aus als bei den Hochschulen. Dies überrascht insofern nicht, als die Tätigkeit eines Spitals im Vergleich zu einer Hochschule über weite Strecken geräte- und materialintensiver ist.

## **3.2 Beschaffungsorganisation und Reformen**

### **3.2.1 Feststellungen zu den bestehenden Beschaffungsorganisationen der Anstalten**

Die sechs Anstalten haben ihr jeweiliges Beschaffungswesen strukturell auf unterschiedliche Weise organisiert. Die ABG-Subkommission Beschaffungswesen hat sich von den einzelnen Anstalten die wesentlichen Aspekte ihrer jeweiligen Organisationsformen erläutern lassen. Diese sind in vielen Fällen komplex. Im Folgenden wird nur ein sehr grober Überblick über diese Vielfalt gegeben. Es sollen jene Punkte Erwähnung finden, die nötig sind, um die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der ABG nachvollziehbar zu machen. Eine detailliertere Darstellung würde den Rahmen des vorliegenden Berichts sprengen.

Das USZ verfügt bereits seit den 1990er-Jahren über eine vollständig zentralisierte Beschaffungsorganisation. Auch für geringfügige Beschaffungen ist hier der Zentrale Einkauf zuständig. Die einzigen Ausnahmen sind Beschaffungen, die durch kantonale Stellen für das USZ beschafft werden (namentlich Bauleistungen durch das Hochbauamt, Medikamente durch die Kantonsapotheke, Büromaterial durch die KDMZ). Der Zentrale Einkauf ist mit 24 Vollzeitstellen dotiert.

Die übrigen fünf Anstalten verfügen über unterschiedliche Mischmodelle. Gemein ist ihnen, dass investive<sup>17</sup> Beschaffungen jeweils über eine zentrale Stelle bewilligt und in der Regel auch abgewickelt werden. Bei der UZH und dem KSW gelten Güter und Dienstleistungen ab einem Wert von 10 000 Franken als investiv, bei den drei Fachhochschulen liegt die Aktivierungsgrenze bei 50 000 Franken. Für die nicht-investiven Beschaffungen richten sich die Zuständigkeiten jeweils nach der betroffenen Warengruppe: Typischerweise sind beispielsweise für die Beschaffung von ICT-Waren und ICT-Dienstleistungen, für Beschaffungen im Facility Management oder für Bibliotheksbedarf jeweils zentrale Stellen im Sinn eines Lead-Buyer-Modells zuständig. Hingegen

---

<sup>17</sup> Als «investiv» werden all jene Beschaffungen bezeichnet, die in der Rechnungslegung als Investitionen behandelt werden: Es handelt sich dabei um die Sachanlagen und immateriellen Anlagen, die gemäss den Grundsätzen der Rechnungslegung über die Investitionsrechnung abgewickelt und in die Bilanz aufgenommen werden.

erfolgt beispielsweise die Beschaffung externer Beratungsdienstleistungen typischerweise dezentral durch die einzelnen Einheiten der Anstalten.

Soweit dezentrale Einheiten Beschaffungen in eigener Zuständigkeit abwickeln, können sie bei einem Teil der Anstalten auf eigenen Antrieb hin zentrale Stellen beratend beiziehen, die regelmässiger mit Beschaffungen zu tun haben und deshalb über mehr Knowhow dazu verfügen: An der UZH sind dies die Abteilungen Bedarfsmanagement Infrastruktur sowie Material und Logistik, an der ZHAW die zentrale Finanzabteilung und am KSW die Abteilung Einkauf und Logistik. An der ZHdK und der PHZH bestehen nach den Erkenntnissen der ABG keine solchen «Kompetenzzentren» für Beschaffungsfragen; eine gewisse Beratungsfunktion nehmen hier am ehesten die Verwaltungsdirektoren und die zentralen Finanzabteilungen ein.

Bei spezifischeren und grösseren Beschaffungsvorhaben nehmen alle sechs Anstalten, auch der Zentrale Einkauf des USZ, mehr oder weniger regelmässig externe Beratung in Anspruch (siehe Abschnitt 3.5). Die Beschaffung von Bauleistungen wird bisher bei allen Anstalten durch das kantonale Hochbauamt abgewickelt; in Zukunft kann sich dies als Folge des Delegationsmodells bei der UZH und des Baurechtsmodells beim USZ und KSW ändern.

### **3.2.2 Feststellungen zu organisatorischen Reformen der Anstalten**

Keine Anstalt erkennt grundlegenden Änderungsbedarf in ihrem Beschaffungswesen. Derselben Ansicht sind auch die beiden zuständigen Fachdirektionen (Bildungsdirektion und Gesundheitsdirektion, siehe Abschnitt 5.1). Die UZH, das KSW und die ZHAW haben in der jüngsten Vergangenheit aber bestimmte organisatorische Reformen eingeleitet oder umgesetzt.

Bei der UZH laufen verschiedene Neuerungsvorhaben. Ein Teil davon geht auf Erkenntnisse einer externen Firma zurück, die von der UZH mit einer Analyse ihrer Beschaffungsprozesse beauftragt worden war, um Optimierungspotenziale in rund 30 verschiedenen Warengruppen zu eruieren. Im Bereich der niederpreisigen Verbrauchsgüter hat die UZH die elektronische Beschaffungsplattform P4U aufgebaut, die im Abschnitt 3.3 dieses Berichts näher beleuchtet wird. Die Beschaffung höherpreisiger Güter will die UZH in verschiedenen Bereichen stärker über Lead Buyer koordinieren. Zudem prüft die UZH, ihre dezentralen Einheiten in beschaffungsrechtlicher und verhandlungstaktischer Hinsicht künftig auch bei der Beschaffung von nichtinvestiven Gütern stärker zu unterstützen und zu koordinieren, um die Compliance und die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen.

Das KSW hat die Beschaffungstätigkeiten und -regeln verschiedener dezentraler Einheiten in zwei neu geschaffenen Diensten («Services und Versorgung» sowie «Organisationsentwicklung/ICT/Technik/Bau») zusammengeführt. Für die neu zentralisierten Bereiche verspricht sich die Leitung des KSW eine Senkung der Sachkosten um zwei bis drei Prozent, weil die Beschaffungsvolumina am Markt gebündelt werden, und zudem reduzierte Prozesskosten durch eine effizientere Abwicklung von Beschaffungen.

Die ZHAW schliesslich hat eine zentralisierte Beschaffungsorganisation für den ICT-Bereich eingeführt und auch im Bereich Facility Management eine Zentralisierung vorgenommen.

Das USZ, die ZHdK und die PHZH haben seit 2014 keine grösseren Reformen ihrer Beschaffungsorganisation eingeleitet, aber punktuelle, eher operative Justierungen in einzelnen Bereichen vorgenommen, die vor allem auf Hinweise der Finanzkontrolle zurückgingen. Bei der ZHdK liegt ein Schwerpunkt auf der Planung des Beschaffungsbedarfs für die kommenden Jahre, da ab 2019/20 die ersten Ersatzbeschaffungen für technische Infrastrukturen anstehen, seit beim Bezug des Toni-Areals 2013/14 die umfangreichen Erstbeschaffungen getätigt wurden. Basierend auf den Ergebnissen ihrer mehrjährigen Bedarfsplanung will die ZHdK dann festlegen, ob und für welche Bereiche der Aufbau einer zentralisierten, professionalisierten Beschaffungsstelle Sinn macht.

### **3.2.3 Beurteilung durch die ABG**

Die ABG nimmt zur Kenntnis, dass die Leitungen der verschiedenen Anstalten, die sich hinsichtlich der Mengengerüste, der Bedarfsstruktur und der Leistungsaufträge teilweise stark unterscheiden, unterschiedliche Organisationsmodelle für sinnvoll halten. Die ABG ist nicht der Ansicht, dass ein einziges Organisationsmodell existiert, das für sämtliche Anstalten und/oder für sämtliche Warengruppen in allen Anstalten optimal wäre. Die verschiedenen Beschaffungsorganisationen erscheinen für ihre jeweiligen Zwecke funktionsfähig. Letztlich ist im Beschaffungswesen entscheidend, dass jeweils das nötige fachspezifische Wissen zur Formulierung des Bedarfs zusammenfliesst mit dem nötigen beschaffungsrechtlichen Knowhow sowie dem nötigen Überblick zur Eruierung von Koordinationsmöglichkeiten mit Beschaffungsbedürfnissen anderer Organisationseinheiten. Während das fachspezifische Wissen ausser im Fall von standardisierbaren Gütern wie Büromaterial oder ICT in der Regel bei dezentralen Akteuren angesiedelt ist, können beschaffungsspezifisches Knowhow und Überblick besser durch zentrale Akteure gewährleistet werden. Dafür braucht es in jedem Or-



ganisationsmodell einen Dialog zwischen Nutzern und Beschaffungsspezialisten, dessen Erfolg nicht nur von den Organisationsstrukturen abhängt, sondern auch von der Unternehmenskultur und den involvierten Personen.

Die ABG stellt indessen auch fest, dass jene Reformen, die von den Anstalten umgesetzt oder geplant werden, ausnahmslos eine verstärkte Koordination, Standardisierung oder Zentralisierung bezwecken: Keine Anstalt plant Schritte hin zu einer stärkeren Dezentralisierung ihres Beschaffungswesens oder hat in den letzten Jahren solche unternommen. Die bereits vorgenommenen Zentralisierungsschritte erachteten alle Vertreterinnen und Vertreter der Anstalten als richtig und lohnend. Als Vorteile der Zentralisierung wurden insbesondere günstigere Einkaufspreise, effizientere Prozesse und eine gesteigerte Professionalität, Knowhowbündelung und Qualität bei der Anwendung der vielfältigen rechtlichen und ausserrechtlichen Vorgaben genannt. Die Delegationen mancher Anstalten führten gegenüber der Subkommission denn auch aus, dass sie zumindest in einigen Bereichen eine stärker zentralisierte Beschaffungsorganisation wählen würden, wenn sie diese auf der grünen Wiese entwerfen könnten; weil man es in der Realität aber mit historisch gewachsenen Strukturen zu tun habe, wäre der Aufwand einer Vereinheitlichung teilweise grösser als der Nutzen. Aus Sicht der ABG ist es grundsätzlich richtig, eine solche Abwägung vorzunehmen und funktionsfähige Strukturen nicht leichtfertig zu zerschlagen. Sie sieht jedoch ein Risiko, dass mit dieser Begründung auch sinnvolle Reformschritte hinausgeschoben werden.

Insgesamt hat die ABG aufgrund der vertieften Abklärungen den Eindruck, dass die Organisationsstrukturen im Beschaffungswesen der Hochschulen und Spitäler heute funktionsfähig, aber relativ stark pfadabhängig, also historisch geprägt sind. Die meisten Hochschul- und Spitalleitungen nehmen Optimierungen weitgehend punktuell und schrittweise vor, oft als Reaktion auf Hinweise der Finanzkontrolle. Dagegen ist nichts einzuwenden. Allerdings sollten die Anstaltsleitungen nach Auffassung der ABG ihre Beschaffungsorganisationen und -prozesse in periodischen Abständen auch einer grundsätzlichen, kritischen und ergebnisoffenen Überprüfung unterziehen, damit die Strukturen systematisch auf allfällige Entwicklungen im innerbetrieblichen, wirtschaftlichen oder regulatorischen Umfeld abgestimmt werden können. Für die ABG ist bei der UZH und dem KSW eine solche Herangehensweise stärker zu erkennen als bei den anderen vier Anstalten (siehe Abschnitt 3.2.2). Mit Blick auf die Zukunft empfiehlt sie allen Hochschulen und Spitalern, entsprechende Überprüfungen periodisch vorzunehmen, allenfalls unter Beizug externer, unvoreingenommener Expertise. Die ABG geht davon aus, dass eruiertes Optimierungspotenzial oft in Richtung einer stärkeren Koordination oder Zentralisierung wei-

sen wird, begrüsst aber, wenn diese Prüfungen ergebnisoffen vorgenommen werden.

- **Empfehlung E1:** Die ABG empfiehlt allen Anstalten, in periodischen Abständen eine kritische, ergebnisoffene Überprüfung ihrer Beschaffungsorganisation zu veranlassen und erkanntes Optimierungspotenzial konsequent auszuschöpfen.

Neben dem strukturellen Organisationsaufbau gehören auch Prozesse und Abläufe zur Beschaffungsorganisation. Die Subkommission liess sich bei ihren Abklärungen darüber orientieren, inwieweit verschiedene ausgewählte Punkte in den Beschaffungsprozessen der Anstalten organisatorisch verankert sind. Viele von ihnen werden in den weiteren Abschnitten dieses Berichts eingehender behandelt.<sup>18</sup> Weitere Aspekte, zu denen Abklärungen getroffen wurden, betreffen die von den Anstalten angewendeten Submissionsintervalle (Häufigkeit von Neuvergaben bei laufendem Bedarf), die Verwendung von Preisgleitklauseln (Absicherung gegen Preis- und Währungsschwankungen bei längerfristigen Aufträgen), die Bündelung von Bestellungen (Reduktion von Lieferfahrten und -kosten), die Berücksichtigung der gesamten Lebensdauerkosten eines Beschaffungsguts oder die Anwendung von Nachhaltigkeitsstandards (Berücksichtigung ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Kriterien über den Anschaffungspreis hinaus).

Im Grossen und Ganzen legten die Verantwortlichen der Hochschulen und Spitäler plausibel dar, dass sie für die Bedeutung der verschiedenen Aspekte sensibilisiert sind und dass diesen in den Beschaffungsprozessen der jeweiligen Anstalten angemessene Beachtung geschenkt wird. Auf Ausnahmen, wo dies nach Auffassung der ABG nicht der Fall ist, wird in den nachfolgenden Abschnitten des vorliegenden Berichts eingegangen.

In allgemeiner Hinsicht stellt die ABG fest, dass die untersuchten Aspekte in den verschiedenen Anstalten zu einem unterschiedlichen Grad institutionalisiert und organisatorisch abgesichert sind: Die Anstalten steuern und unterstützen die Beschaffungspraxis ihrer Organisationseinheiten und Mitarbeitenden unterschiedlich stark mit internen Handlungsleitfäden, Merkblättern und Reglementen. Insgesamt kristallisierte sich für die ABG der Eindruck heraus, dass der Institutionali-

---

<sup>18</sup> Beispielsweise die Schulung und Sensibilisierung (Abschnitt 4.1), die allgemeinen Prüf- und Kontrollmechanismen (4.2) oder das Vorgehen bei Interessenkonflikten (4.4 und 4.5).

sierungsgrad im Beschaffungswesen des USZ, der UZH und des KSW eher höher ist als bei den drei Fachhochschulen. Nach Auffassung der ABG ist es zwar zu begrüßen, wenn Überreglementierungen und bürokratische Leerläufe vermieden werden. Es ist auch nachvollziehbar, wenn die Fachhochschulen mit ihren vergleichsweise geringeren Beschaffungsvolumina (siehe Abschnitt 3.1) über eher weniger ausdifferenzierte Regelungen ihrer Beschaffungsprozesse verfügen. Im Sinn der Transparenz und einer gewissen Einheitlichkeit und Kontinuität sollten aber doch grundlegende Vorgaben oder zumindest Hilfestellungen dazu vorhanden und verschriftlicht sein, nach welchen Grundsätzen beispielsweise Kriterien der Nachhaltigkeit in Beschaffungsentscheide einfließen sollen oder wie die Koordination mit anderen Beschaffungseinheiten inner- und ausserhalb der eigenen Anstalt sichergestellt wird (siehe dazu die Abschnitte 3.4 und 4.2). Dies gilt gerade auch für Anstalten mit teilweise dezentraler Beschaffungsorganisation. Sonst besteht das Risiko, dass die Berücksichtigung von der individuellen und situativen Sensibilität der jeweiligen Beschaffungsverantwortlichen abhängt und bei personellen Wechsels ein unnötiger Knowhowverlust eintritt.

### **3.3 Beschaffungsplattform P4U für Verbrauchsgüter an der UZH**

#### **3.3.1 Feststellungen zur Funktionsweise von P4U**

Die UZH verfolgt für die Beschaffung nichtinvestiver<sup>19</sup> Verbrauchsgüter seit einigen Jahren einen neuartigen Ansatz. Bisher hatten die Institute diese Güter eigenständig und weitgehend unkoordiniert beschafft. Nun hat die UZH dafür die universitätsweite elektronische Beschaffungs- und Einkaufsplattform «Purchase for you (P4U)» eingerichtet. Die Nutzung von P4U ist für die Institute der UZH bis auf Weiteres freiwillig. Im März 2018 verwendeten rund 125 der 160 Institute zumindest für einen Teil ihrer Verbrauchsgüter die Plattform P4U. Die UZH rechnet damit, dass universitätsweit im Kalenderjahr 2018 Beschaffungen für 18 Mio. bis 20 Mio. Franken über P4U getätigt werden, mit stark steigender Tendenz. Mittelfristig strebt die UZH an, Beschaffungen im Umfang von jährlich rund 50 Mio. Franken über P4U abzuwickeln.

---

<sup>19</sup> Siehe für eine Begriffsklärung Fussnote 17.

P4U funktioniert aus Nutzersicht wie ein Onlineshop. Jene Anbieter, die dafür zugelassen werden, können ihre Warenkataloge darauf freischalten. Dieselben oder ähnliche Produkte können von mehreren Anbietern auf P4U angeboten werden, unter denen die einzelnen Nutzer dann auswählen können.

Die UZH gibt zentral vor, welche Bedingungen ein Anbieter erfüllen muss, damit er zur Plattform zugelassen wird. Neben technischen Bedingungen (Bereitstellung des Produktkatalogs in technisch kompatibler Form, Bereitstellung notwendiger Schnittstellen) gehören zu den Vorgaben der UZH auch solche zur Preisgestaltung: Anbieter werden nur zugelassen, wenn sie auf die Erhebung von Versandkosten und Kleinmengenzuschlägen verzichten und allen Instituten der UZH denselben, gegenüber ihren Katalogpreisen rabattierten Preis offerieren. Die Preise bzw. prozentualen Rabatte gegenüber den Katalogpreisen werden von der zentralen Abteilung Material und Logistik für die gesamte UZH ausgehandelt. Bisher hatten die Lieferanten den einzelnen Instituten, abhängig unter anderem von deren unterschiedlichen Beschaffungsvolumina, unterschiedliche Rabatte gewährt. Für die Zulassung auf P4U fordert die UZH von den Lieferanten, dass sie sämtlichen Instituten einen Rabatt gewähren, der mindestens etwas höher ist als der Rabatt für das bisher am besten behandelte einzelne Institut. Gemäss UZH werden jedenfalls bisher alle Anbieter zu P4U zugelassen, die diese Bedingungen erfüllen; eine weitere Selektion wird also nicht vorgenommen. Bisher sei es vereinzelt dazu gekommen, dass die Verhandlungen mit anfänglich interessierten Anbietern zu keiner Einigung führten – hauptsächlich weil die Anbieter den Nutzen einer Präsenz auf P4U schliesslich als zu gering betrachteten oder aber weil die Anbieter sich nicht in der Lage sahen, ihre Stammdaten so aufzubereiten, dass sie die technischen Anforderungen von P4U erfüllten. Im August 2018 waren 84 Anbieter auf P4U vertreten.

Die UZH geht davon aus, dass die Institute ihre Verbrauchsgüter dank P4U im universitätsweiten Durchschnitt um rund 6% günstiger beschaffen können (Vereinheitlichung der Rabatte auf höherem Niveau, Wegfallen von Kleinmengen- und Versandkosten, wirksamere Rechnungskontrolle). Neben der Kostensenkung durch geringere Beschaffungspreise verspricht sich die UZH von P4U eine Effizienzsteigerung bei den internen Prozessen (Vereinheitlichung und elektronische Unterstützung) und einen besseren universitätsweiten Überblick über die Beschaffungstätigkeiten der Institute in deren Zuständigkeitsbereich.

Alle Beschaffungen über P4U werden nach dem freihändigen Verfahren abgewickelt. Die UZH begründet dies damit, dass die Beschaffungen für jedes Produkt und jedes Institut gesondert zu betrachten seien. Weil ihre Institute eigenständige Organisationseinheiten mit eige-

nem Budget sind, die über ihre Beschaffungen für Güter unter 10 000 Franken selbstständig entscheiden können, kann nach Auffassung der UZH der Auftragswert für jedes Institut separat betrachtet werden. Kein einzelnes Institut gebe für gleichartige Verbrauchsgüter mehr als 100 000 Franken aus. Somit werde der beschaffungsrechtliche Schwellenwert nirgends erreicht und es komme das freihändige Verfahren zum Zug – gleich wie auch vor der Einrichtung von P4U. In einem Rechtsgutachten hat die UZH abklären lassen, ob es zulässig ist, auf eine universitätsweite, institutsübergreifende Zusammenrechnung zu verzichten. Das Gutachten kommt zum Schluss, dass das Vorgehen der UZH zulässig sei und dass sich durch die Einführung von P4U daran nichts geändert habe. Für Investitionen, bei denen bereits heute eine zentrale Zuständigkeit in der UZH besteht und die Ausgangslage deshalb eine andere wäre, ist gemäss UZH kein Einsatz von P4U vorgesehen.

### 3.3.2 Beurteilung durch die ABG

Die ABG begrüsst ausdrücklich, dass Anstalten innovative Wege suchen, um Wirtschaftlichkeit und Effizienz im Beschaffungswesen zu optimieren. P4U erscheint als betrieblich und wirtschaftlich gut geeigneter Ansatz, um Preise und Prozesskosten im Beschaffungswesen zu senken und gleichzeitig der Vielfalt von spezifischen Bedürfnissen in den dezentralen Organisationseinheiten gerecht zu werden.

Klar ist dabei, dass sich auch innovative Lösungen innerhalb der Grenzen des Beschaffungsrechts zu bewegen haben. Die ABG hat zur Kenntnis genommen, dass ein von der UZH in Auftrag gegebenes Gutachten bezüglich P4U keine submissionsrechtlichen Bedenken äussert. Rechtsauslegungen ausserhalb des Aufsichtsrechts sind nicht Aufgabe der parlamentarischen Oberaufsicht. Die ABG will aber offenlegen, in welcher Hinsicht für sie noch Fragezeichen bestehen, die sich in ausführlichen Abklärungen mit der UZH sowie auch nach Gesprächen mit der Finanzkontrolle und der Baudirektion nicht aufgelöst haben<sup>20</sup>:

Die UZH begründet die separate, institutsweise Betrachtung der Auftragswerte, d.h. den Verzicht auf eine institutsübergreifende Zusammenrechnung, wesentlich damit, dass ihre Institute «unabhängige Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge durchführen und die Kaufentscheidungen eigenverantwortlich treffen». Der ABG stellt sich die Frage, ob die Voraussetzung des «unabhängigen Vergabeverfah-

<sup>20</sup> Die Verantwortlichen der Bildungsdirektion gaben im März 2018 an, keine Kenntnis von P4U zu haben, worauf die Subkommission auf Nachfragen dazu verzichtete.

rens» auch dann noch erfüllt und das Zerstückerungsverbot (siehe Abschnitt 2.2.3) auch dann eingehalten ist, wenn der Preis und die Lieferkonditionen für alle Institute zentral durch die UZH ausgehandelt werden, wie es mit P4U der Fall ist. Die Ausgangslage erinnert damit ein Stück weit an einen universitätsweiten Rahmenvertrag; bei Rahmenverträgen wiederum ist unbestritten, dass alle voraussehbaren Einzelbezüge zusammenzurechnen sind, um das korrekte Verfahren für die Vergabe des Rahmenvertrags zu eruieren.<sup>21</sup> Die ABG sieht eine gewisse Diskrepanz darin, wenn die UZH am Markt, bei der Aushandlung der Konditionen mit den Anbietern, als ein einziger Akteur auftritt, sich beschaffungsrechtlich jedoch weiterhin als 160 Akteure betrachtet. Verstärkt würde sich die Frage zudem dann stellen, wenn die UZH künftig allen Instituten die Verwendung von P4U für ihre Beschaffungen obligatorisch vorschreiben sollte, wie die UZH es nach eigenen Angaben erwägt. Werden die Institute von der UZH obligatorisch auf jene Anbieter eingeschränkt, die auf der zentralen Plattform zur Auswahl stehen, reduziert dies die Unabhängigkeit der Institute bei der Durchführung ihrer Vergabeverfahren und bei der Fällung ihrer Kaufentscheidungen.

Die Relevanz dieser Fragestellung ist nicht nur eine der Rechtmässigkeit: Letztlich besteht nach Auffassung der ABG ein gewisses Risiko, dass P4U trotz seinen wirtschaftlichen Vorteilen nicht immer gewährleisten kann, dass die UZH-Institute und die günstigsten Anbieter für die von ihnen nachgefragten Güter zusammenfinden. So gibt es offenbar interessierte Anbieter, für welche die technischen Voraussetzungen für den Zugang zur Plattform eine Hürde darstellen. Zudem erfahren Anbieter, die sich über die offizielle Ausschreibungsplattform [www.simap.ch](http://www.simap.ch) über nachgefragte Leistungen orientieren, unter Umständen gar nicht erst davon, dass an der UZH potenziell Bedarf nach ihrem Angebot besteht.

Die ABG betont, dass sie in der Beschaffungsplattform P4U einen unternehmerisch innovativen, interessanten Ansatz mit bedeutenden Chancen erkennt. Nach Auffassung der ABG kann die Anwendung von P4U aber wie dargelegt auch Risiken im Bereich der Rechtmässigkeit (wenn ein Beschaffungsverfahren einer gerichtlichen Anfechtung wegen fehlender Zusammenrechnung nicht standhalten sollte) sowie Risiken im Bereich der Wirtschaftlichkeit (wenn es dem Auffinden der günstigsten Angebote im Weg stehen sollte) bergen. Sie empfiehlt, dass die UZH die mit der Anwendung von P4U verbundenen Risiken laufend sorgfältig abklärt.

---

<sup>21</sup> Galli u. a. (2013), S. 120; Kantonales Handbuch für Vergabestellen, S. 11–10.

- **Empfehlung E2:** Die ABG empfiehlt, dass die UZH die mit der Anwendung von P4U verbundenen rechtlichen und wirtschaftlichen Risiken laufend sorgfältig abklärt.

Die UZH hat gegenüber der Subkommission angegeben, dass sich aus ihrer Sicht die unternehmerischen Vorteile von P4U möglicherweise auch mit einer Anwendung von Einladungs- und Ausschreibungsverfahren kombinieren liessen, wobei verschiedene Punkte noch näher zu prüfen wären. Sollte die Risikoabwägung der UZH für die bisherige Praxis schliesslich negativ ausfallen, würde es die ABG begrüssen, wenn die UZH die Möglichkeit einer solchen Kombination näher prüfen würde.

Soweit die Verwendung von P4U beschaffungsrechtlich unproblematisch ist, unterstützt die ABG eine Anwendung für die gesamte UZH. In diesem Fall dürfte P4U auch ein interessantes Modell für die anderen Anstalten ohne zentralisierte Beschaffungsorganisation sein.

## 3.4 Kooperationen

### 3.4.1 Grundlagen

Zur Tätigung von Beschaffungen können sich auch mehrere Institutionen zusammenschliessen. Infrage kommen Beschaffungskooperationen der kantonalen Hochschulen und Spitaler untereinander, mit dem Kanton, mit anderen öffentlich-rechtlichen Anstalten oder auch mit Privaten. Der klassische Fall einer solchen Kooperation ist die Bildung einer Einkaufsgemeinschaft, deren angeschlossene Institutionen am Markt als ein einziger Auftraggeber auftreten und den Auftrag gemeinsam vergeben. Ein solches Vorgehen hat den Vorteil, dass durch die Zusammenlegung der Beschaffungsmengen der einzelnen Partner oft bessere Beschaffungskonditionen, insbesondere niedrigere Preise, erzielt werden können. Weitere potenzielle Vorteile sind die Reduktion des Verfahrensaufwands, indem der Aufwand für das Beschaffungsverfahren nur einmal statt bei jeder Institution anfällt, und der gegenseitige Austausch von Knowhow zwischen den beteiligten Institutionen. Neben der gemeinsamen Vergabe eines Auftrags durch eine Einkaufsgemeinschaft sind auch niederschwelligere Kooperationsformen denkbar, beispielsweise ein Erfahrungsaustausch oder die Einrichtung eines gemeinsamen Kompetenzzentrums, das die verschiedenen Partner bei Beschaffungsfragen berät (siehe auch Abschnitt 3.5).

Neben Vorteilen können Kooperationen auch Nachteile haben: Die Koordination zwischen den beteiligten Institutionen kann aufwendig sein, und die Entscheidungswege werden verlängert. Wenn die Bedürfnisse der beteiligten Partner bezüglich des Beschaffungsgegenstands

oder des Beschaffungszeitpunkts nicht deckungsgleich sind, kann eine gemeinsame Beschaffung unter Umständen nicht alle Bedürfnisse optimal abdecken. Zudem lässt sich durch das Pooling von Beschaffungsvolumina nicht immer ein besserer Preis erzielen. Die Vor- und Nachteile einer Kooperation müssen deshalb im konkreten Fall gegeneinander abgewogen werden. Ob in einem Fall eine Kooperation eingegangen wird, ist ein unternehmerischer Entscheid, der letztlich von den operativ Verantwortlichen getroffen werden muss. Zu beachten ist dabei im Übrigen, dass Kooperationen nicht zu unzulässigen Wettbewerbsabreden oder zu einer unzulässigen Ausnützung einer allfälligen marktbeherrschenden Stellung gemäss dem Kartellgesetz des Bundes verwendet werden dürfen.<sup>22</sup>

### **3.4.2 Feststellungen zu den Kooperationen der Anstalten**

Alle Hochschulen und Spitäler kennen in mehr oder weniger grossem Umfang Beschaffungs Kooperationen über die Grenzen ihrer Anstalt hinaus. Nach den Erkenntnissen der ABG sind diese beim KSW am stärksten institutionalisiert. Dieses ist an einem Verbund mit den Spitälern Biel und Chur beteiligt. Deren Einkäufer treffen sich einmal monatlich und die CEOs dreimal pro Jahr, um unter anderem Kooperationspotenzial bei anstehenden Beschaffungen zu eruieren. Daneben kooperiert das KSW situativ auch mit weiteren Spitälern, beispielsweise hat es die Beschaffung von Rettungswagen gemeinsam mit dem Spital Bülach ausgeschrieben.

Die UZH pflegt ebenfalls systematische Beschaffungspartnerschaften, wobei die Partnerinstitutionen je nach Warengruppe andere sind: Beispielsweise werden naturwissenschaftliche Geräte standardmässig in einem Beschaffungsverbund mit den Einheiten des ETH-Bereichs (Verbund KoBe ETH+) beschafft, E-Medien standardmässig über das schweizweite Konsortium der Hochschulbibliotheken, Netzwerk- und Softwarekomponenten über den schweizweiten Hochschulverbund SWITCH. Beim Strom habe sich nach eingehender Prüfung erwiesen, dass aufgrund der speziellen Preismodelle des Strommarkts ein Alleingang der UZH für beide Partner günstigere Einkaufspreise bringe als eine gemeinsame Beschaffung mit dem Immobilienamt des Kantons. Für die Beschaffung von Labormaterial, Medikamenten und technischen Gasen prüft die UZH derzeit eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem USZ.

---

<sup>22</sup> Siehe Art. 5 und 7 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz, SR 251) sowie Galli u.a. (2013), S. 188 und 189, 556–558.



Beschaffungsk Kooperationen des USZ bestehen vor allem mit anderen Einheiten des Kantons (Beschaffung der Bauleistungen durch das Hochbauamt, der Medikamente durch die Kantonsapotheke, des Büromaterials von der kantonalen Drucksachen- und Materialzentrale [KDMZ]) und für Blutprodukte mit der Stiftung Zürcher Blutspendedienst, wobei sich diese Partnerschaften grösstenteils aus Vorgaben des Kantons ergeben und gleich auch für das KSW gelten. Für andere Beschaffungsgüter kommt es laut USZ einzelfallweise zu gemeinsamen Beschaffungen mit anderen Institutionen. So hat das USZ im Jahr 2018 einen Auftrag für temporäres Pflege- und Sitzwachenpersonal gemeinsam mit den Stadtspitalern Waid und Triemli ausgeschrieben. Insgesamt sei das Kooperationspotenzial für das USZ aber begrenzt, da der Koordinationsaufwand oft gross sei und es in der Regel selbst über die kritische Grösse verfüge, um eine starke Marktposition einzunehmen.

Die ZHAW, die ZHdK und die PHZH beziehen einen Teil ihrer Softwarelizenzen und Netzwerkdienstleistungen wie die UZH über den Hochschulverbund SWITCH und arbeiten bei Bibliotheksbeschaffungen ebenfalls im Konsortium der Hochschulbibliotheken mit. Für die Weiterentwicklung der gemeinsam beschafften Schulsoftware Evento kooperieren sie in einem dafür eingerichteten Gremium der Schweizer Fachhochschulen. Gemäss ZHAW werden auch in der Kommission Finanz- und Rechnungswesen der Fachhochschulen Beschaffungsfragen mit anderen Schweizer Fachhochschulen besprochen. Auch die ZHAW, die ZHdK und die PHZH beziehen verschiedene Güter über Stellen des Kantons (beispielsweise Multifunktionsgeräte von der KDMZ, Mobilium über das Immobilienamt). Eine gemeinsame SAP-Beschaffung aller drei Fachhochschulen vom Kanton wurde angestossen, nach einiger Zeit aber abgebrochen, da sich für die ZHAW eine eigenständige Beschaffung offenbar als preislich und qualitativ vorteilhafter herausstellte.

### **3.4.3 Beurteilung durch die ABG**

Die ABG stellt fest, dass alle Hochschulen und Spitäler für Beschaffungsk Kooperationen offen sind und solche auch effektiv realisieren, wo sie diese für vorteilhaft erachten. Dass Kooperationen nur dort eingegangen beziehungsweise aufrechterhalten werden, wo die Vorteile überwiegen, liegt auf der Hand. Gewisses Optimierungspotenzial erkennt die ABG in der Sicherstellung des Informationsflusses mit möglichen Kooperationspartnern, namentlich bei der ZHAW, der ZHdK und der PHZH. Fallweise Beschaffungsk Kooperationen können nur zustande kommen, wenn die potenziellen Kooperationspartner einander regelmässig und frühzeitig über ihre geplanten Beschaffungsvorhaben informieren. Nur so kann überhaupt geprüft werden, ob eine Kooperation

Sinn machen würde. Gemäss den Erkenntnissen der ABG tauschen die drei Fachhochschulen solche Informationen eher unsystematisch und informell mit möglichen Partnern aus, womit der Informationsfluss von individuellen und situativen Faktoren abhängig wird. Die angehörten Vertreter der Fachhochschulen anerkannten gegenüber der Subkommission, dass hier noch ein gewisses Steigerungspotenzial liegen könnte. Die ABG empfiehlt, dieses auszuschöpfen und mit einer massvollen Institutionalisierung von Informationsgefässen und deren aktiven Nutzung sicherzustellen, dass Kooperationspotenziale jeweils rechtzeitig erkannt werden können. Die Empfehlung ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass sich die Delegationen aller drei Fachhochschulen gegenüber der Subkommission wohl offen zeigten für eine verstärkte Kooperation untereinander, für die Subkommission aber nicht erkennbar war, dass eine der Schulen dies proaktiv vorantreiben würde. Freilich kommen als Kooperationspartner nicht nur die drei Fachhochschulen untereinander, sondern auch Dritte infrage. Die Erkenntnisse der ABG legen vor allem bei den Fachhochschulen Verbesserungspotenzial in diesem Bereich nahe, weshalb die Empfehlung an diese gerichtet wird. Selbstverständlich geht sie davon aus, dass auch die UZH, das USZ und das KSW diesem Punkt weiterhin die angemessene Aufmerksamkeit schenken.

- ▶ **Empfehlung E3:** Die ABG empfiehlt der ZHAW, der ZHdK und der PHZH, einen regelmässigen Informationsaustausch mit geeigneten Partnerinstitutionen zu etablieren und zu pflegen, um Potenziale für Beschaffungsk Kooperationen systematisch prüfen zu können.

### 3.5 Unterstützung durch Externe

#### 3.5.1 Feststellungen zum Beizug externer Unterstützung durch die Anstalten

Alle Hochschulen und Spitäler ziehen fallweise spezialisierte Firmen bei, um sich bei der Durchführung komplexer Ausschreibungen in beschaffungsrechtlicher, teilweise auch in fachlicher und verfahrenstechnischer Hinsicht beraten zu lassen. Das KSW stellt externe Fachleute zu diesem Zweck bisweilen auch temporär als Projektleitende an. Die Verantwortung für die Verfahren bleibt indessen in allen Fällen bei den Anstalten, und alle Ausschreibungen erfolgen in ihrem Namen; die Externen nehmen also bloss eine beratende Rolle ein.

Externe Unterstützung wird laut den Anstalten dann in Anspruch genommen, wenn es sich um besonders komplexe, grosse oder ressourcenintensive Ausschreibungen handelt oder wenn diese spezifisches Knowhow erfordern, das intern nicht vorhanden ist. Mehrere Anstalten gaben an, bei der Vorbereitung öffentlicher Ausschreibungen für IT-Bedarf generell juristische Unterstützung beizuziehen, weil die rechtliche Konformität von IT-Ausschreibungen besonders oft umstritten sei. Die Kosten für die externe Begleitung liegen gemäss den Angaben der Anstalten üblicherweise im fünfstelligen Frankenbereich pro Ausschreibung, wobei sie natürlich je nach Komplexität und Knowhowbedarf variieren.

Im Vordergrund steht dabei die Unterstützung durch private, spezialisierte Firmen. Mit einer gewissen Regelmässigkeit werde auch auf das Beschaffungsknowhow der Baudirektion zurückgegriffen, höchstens in Ausnahmefällen auf jenes der Bildungsdirektion beziehungsweise der Gesundheitsdirektion. Anders gelagert sind die Fälle, in denen kantonale Stellen die Beschaffungen für die Anstalten federführend tätigen (beispielsweise Beschaffung von Baudienstleistungen durch das Hochbauamt, von Mobiliar durch einen Rahmenvertrag des Immobilienamts oder von SAP-Lizenzen über einen Rahmenvertrag der Finanzverwaltung).

### **3.5.2 Beurteilung durch die ABG**

Aus Sicht der ABG ist es grundsätzlich sinnvoll, dass die Hochschulen und Spitäler fallweise und gezielt externe Unterstützung zur Abwicklung von Beschaffungsvorhaben beziehen, wo ihre eigenen Ressourcen oder ihr eigenes Knowhow nicht ausreichen beziehungsweise wo der Nutzen einer externen Begleitung die Kosten ibersteigt. Die unternehmerisch optimale Balance zwischen dem Aufbau eigener Ressourcen (Insourcing) und der Beauftragung externer Beraterfirmen (Outsourcing) ist dabei jeweils auch losgelöst vom Einzelfall, auf einer strategisch-organisatorischen Ebene, zu beurteilen, beispielsweise als Teil einer periodischen Grundsatzüberprüfung der Organisationsstrukturen (siehe Empfehlung E1 im Abschnitt 3.2.3).

Die ABG begrüsst insofern, dass die ZHdK nach Vorliegen ihrer mehrjährigen Bedarfsplanung prüfen will, ob es allenfalls effizienter wäre, für die Vergabe von Aufträgen vermehrt interne Ressourcen aufzubauen und dafür weniger externe Unterstützung in Anspruch zu nehmen. Insbesondere für die Anstalten mit geringeren Beschaffungsvolumina kommen dabei nach Auffassung der ABG auch ein Pooling interner Ressourcen und deren gemeinsame Nutzung durch mehrere Anstalten oder eine vermehrte Kooperation mit dem Kanton als mög-

liche Optionen in Betracht. In diesem Sinn regt die ABG die Anstalten an, bei der Umsetzung der Empfehlungen E1 und E3 (Abschnitte 3.2.3 und 3.4.3) jeweils auch die Frage einzubeziehen, welche organisatorischen Lösungen eine möglichst effiziente Versorgung mit ausreichendem Beschaffungsknowhow erlauben.

#### **4. Rechtmässigkeit bei Beschaffungen der Hochschulen und Spitäler**

Wie im Abschnitt 2.2.1 dieses Berichts dargelegt, bezwecken die Vorgaben des Beschaffungsrechts die Korruptionsvermeidung, die wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel und einen fairen Wettbewerb unter den potenziellen Anbietern. Die Einhaltung dieser Vorgaben ist kein vernachlässigbarer oder lästiger Selbstzweck, sondern sowohl für einen glaubwürdigen Staat als auch für einen effizienten Einsatz öffentlicher Mittel und die Vermeidung von Marktverzerrungen elementar. Aus dieser Überzeugung legte die Subkommission bei ihren Abklärungen einen Schwerpunkt auf die Frage, wie die Hochschulen und Spitäler rechtmässige Beschaffungsverfahren gewährleisten.

##### **4.1 Schulung und Sensibilisierung**

###### **4.1.1 Sensibilisierung als Daueraufgabe**

Damit Beschaffungsvorhaben korrekt abgewickelt werden können, ist es grundlegend, dass die involvierten Mitarbeitenden ausreichende Kenntnisse der Vorgaben, Schranken und Spielräume des Beschaffungsrechts haben und für dessen Bedeutung sowie für die Missbrauchsrisiken im öffentlichen Beschaffungswesen sensibilisiert sind. Dies gilt umso mehr, als davon auszugehen ist, dass in jenen Fällen, in denen rechtliche Vorgaben nicht eingehalten werden, grossmehrheitlich nicht kriminelle Absicht, sondern Unkenntnis oder mangelnde Sensibilität die Ursache ist, wie auch mehrere Gesprächspartner der Subkommission darlegten.

Die Sensibilisierung der Mitarbeitenden für ein recht- und ordnungsmässiges Verhalten ist eine Daueraufgabe, die neben klaren Regeln auch eine entsprechende Unternehmens- und Führungskultur sowie angemessene interne Kommunikation voraussetzt. Inwieweit die letzten Faktoren gewährleistet sind, lässt sich nicht anhand einfacher Kriterien beurteilen. Vielmehr hängen sie wesentlich von der Haltung und dem Engagement der Verantwortlichen und Mitarbeitenden aller Stufen ab. Die Subkommission gelangte in ihren Gesprächen mit

den Vertreterinnen und Vertretern der Anstalten zum Eindruck, dass zumindest diese im Allgemeinen gut für die Compliance-Anforderungen des Beschaffungswesens sensibilisiert sind und Wert darauf legen, diese Haltung ihren Mitarbeitenden zu vermitteln.

#### **4.1.2 Feststellungen zu Verhaltensgrundsätzen der Anstalten**

Ein mögliches konkretes Instrument zur Formulierung und Kommunikation klarer Verhaltensgrundsätze ist ein Verhaltenskodex. Einen solchen hat der Regierungsrat per 1. Januar 2018 für alle Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung erlassen (RRB Nr. 1205/2017), um Korruption nicht nur, aber auch in Beschaffungsprozessen vorzubeugen (beispielsweise Annahme von keinerlei Geschenken in hängigen Beschaffungsprozessen, Hinweis auf vorhandene Meldestellen, Sensibilisierung für potenzielle Interessenkonflikte bei Nebenbeschäftigungen). Die Mitarbeitenden der selbstständigen Anstalten unterliegen diesem Kodex nicht, ausser wenn die Leitung ihrer Anstalt ihn ebenfalls für verbindlich erklärt. Weil die Subkommission den kantonalen Kodex in seiner Kürze, Tonalität und Klarheit für gut gelungen erachtet, erkundigte sie sich bei den Anstaltsleitungen, wie sie sich zur Option stellen, diesen ebenfalls zu übernehmen.

Alle Hochschulen und Spitäler gaben an, in ihren Reglementen bereits Regelungen zu kennen, die inhaltlich ähnlich seien. Die PHZH, die bereits über einen eigenen Verhaltenskodex verfügt, will diesen gestützt auf den Kodex des Regierungsrates auf Optimierungsmöglichkeiten prüfen. Bei der UZH verteilen sich Regeln zur Förderung eines verantwortungsbewussten, korrekten und ehrlichen Verhaltens ihrer Mitarbeitenden bisher auf verschiedene Reglemente. Sie will bis Ende 2018 die Formulierung eines eigenen, auf den Kontext der UZH zugeschnittenen Kodex prüfen. Die ABG begrüsst dies.

#### **4.1.3 Feststellungen zur Schulung der Mitarbeitenden durch die Anstalten**

Ein weiteres Instrument sind Schulungen. Mit Ausnahme der PHZH haben in den letzten Jahren alle Anstalten konkrete Massnahmen getroffen, um Mitarbeitende, die Aufgaben im Beschaffungswesen wahrnehmen, auch über die Beratung bei einzelnen konkreten Beschaffungsvorhaben hinaus zu schulen.

Das USZ führt einerseits obligatorische Weiterbildungsveranstaltungen für seine Spezialistinnen und Spezialisten des Zentralen Einkaufs durch, bietet aber auch Schulungen für weitere Mitarbeitende an, um deren Verständnis und Sensibilität für die rechtlichen Grund-

lagen des öffentlichen Beschaffungswesens zu fördern. Eine entsprechende Veranstaltung sei zuletzt im Jahr 2017 von rund hundert Bereichsleitern, Projektleitern, Klinikmanagern und Mitarbeitenden des Rechtsdiensts besucht worden. Regelmässige Schulungen seien auch in Zukunft geplant.

Das KSW führt zum Thema Beschaffungsrecht zum einen Schulungen für das obere Kader und die Spitalleitung durch, die vor allem der Sensibilisierung und zudem der Vermittlung von Sachkenntnissen dienen. Zum anderen nutzt es zur Schulung der Fachkräfte namentlich das Kursangebot des Kompetenzzentrums Beschaffungswesen des Bundes.

Auch an der UZH gibt es je nach Zielgruppe spezifische Schulungsmassnahmen: Für Führungskräfte seien Beschaffungsthemen ein Teil der universitätsinternen Weiterbildung «Führen an der UZH». Die Mitarbeitenden der Einheiten mit universitätsweiten Funktionen im Beschaffungswesen (Material und Logistik sowie Bedarfsmanagement Infrastruktur) nutzten vor allem Weiterbildungsangebote des Kantons Zürich und eines nationalen Fachverbands von Einkäufern. Vor allem für Mitarbeitende mit Beschaffungsaufgaben in dezentralen Einheiten bietet die UZH seit 2018 den «EinkäuferInnen-Tag» an, der in Zukunft jährlich und mit wechselnden Schwerpunktthemen durchgeführt werden soll.

Sowohl die ZHAW als auch die ZHdK nutzen zur Schulung ihres Personals mit Beschaffungsaufgaben hauptsächlich das Weiterbildungsangebot des Kantons Zürich. Bei der ZHdK wurden jene Mitarbeitenden, die mit der Durchführung investiver Beschaffungen betraut sind, 2017 zum Besuch eines solchen Angebots im Umfang von zwei Halbtagen verpflichtet.

Die PHZH sieht nach eigenen Angaben keine spezifischen Schulungen vor. Sie verweist darauf, dass der überwiegende Teil ihres Beschaffungsvolumens auf Beschaffungen entfällt, die durch den Rektor, den Verwaltungsdirektor, die Abteilungsleitungen der Verwaltungsdirektion oder die Prorektorinnen und Prorektoren bewilligt werden müssen. Diese verfügten über das notwendige Fachwissen und die notwendige Erfahrung, und bei schwierigen Fällen werde der Verwaltungsdirektor von den Mitarbeitenden proaktiv zurate gezogen.

#### **4.1.4 Beurteilung durch die ABG**

Die ABG begrüsst die Bemühungen der Anstalten um die Schulung und Sensibilisierung ihrer Mitarbeitenden mit Blick auf die Compliance im Beschaffungswesen ausdrücklich. Soweit sie dies aufgrund der ihr vorliegenden Informationen beurteilen kann, erscheinen ihr die Massnahmen mit Ausnahme der PHZH angemessen. Dabei stellen die

Schulung und Sensibilisierung im Beschaffungswesen wichtige Daueraufgaben dar, denen auch weiterhin die gebotene Aufmerksamkeit zu schenken ist.

Der PHZH empfiehlt die ABG, ihre Mitarbeitenden mit Beschaffungsaufgaben in einer gewissen Regelmässigkeit zu beschaffungsrechtlichen und allenfalls weiteren beschaffungsspezifischen Fragen zu schulen. Zwar ist es nachvollziehbar, dass die Mitarbeitenden der PHZH nicht in dem Umfang und der Differenziertheit zu Beschaffungsfragen geschult werden können wie bei Anstalten mit deutlich höherem Beschaffungsvolumen und entsprechend ausdifferenzierter Beschaffungsorganisation, zumal es an der PHZH keine Mitarbeitenden gibt, die sich ausschliesslich oder hauptsächlich mit Beschaffungen beschäftigen. Die ABG kann auch keine Aussagen dazu machen, wie der beschaffungsrechtliche Kenntnisstand der zuständigen PHZH-Mitarbeitenden tatsächlich ist, da dies nicht Gegenstand der vertieften Untersuchung war. Gerade vor dem Hintergrund, dass andere Anstalten sogar ihre Beschaffungsspezialistinnen und -spezialisten regelmässig weiterbilden, erstaunt es aber, wenn die PHZH für ihre Generalistinnen und Generalisten keinen Weiterbildungsbedarf erkennt. Verlässt sich eine Institution für die Gewährleistung des beschaffungsrechtlichen Knowhows allzu stark auf einzelne Personen, birgt dies ausserdem Risiken mit Blick auf die Sicherstellung der Kontinuität.

- ▶ **Empfehlung E4:** Die ABG empfiehlt der PHZH, ihre Mitarbeitenden mit Beschaffungsaufgaben mit einer gewissen Regelmässigkeit zu beschaffungsrechtlichen und allenfalls weiteren beschaffungsspezifischen Themen zu schulen.

## 4.2 Allgemeine Prüf- und Kontrollmechanismen

Die Subkommission befragte die Hochschulen und Spitäler nach den grundlegenden Prüf- und Kontrollmechanismen zur Sicherstellung der Rechtmässigkeit ihrer Beschaffungen. Der Abschnitt 4.2 gibt einen allgemein gehaltenen Überblick über die generellen Regelungen dazu. Die nachfolgenden Abschnitte des Berichts (4.3 bis 4.7) gehen näher darauf ein, mit welchen Massnahmen die Anstalten die Rechtmässigkeit von Beschaffungen bei verschiedenen Ausgangslagen gewährleisten, die diesbezüglich besondere Risiken bergen.

#### 4.2.1 Feststellungen der ABG

Nach den Angaben der Anstalten ergeben sich ihre internen Prozesse zur Prüfung, Bewilligung und Kontrolle von Beschaffungen hauptsächlich aus ihren generellen Vorgaben zur finanziellen Steuerung. Von grundlegender Bedeutung sind die hierarchisch abgestuften Ausgabenkompetenzen, die Budget- und Investitionsplanungsprozesse sowie Nachkontrollen durch die zentralen Finanzabteilungen und interne Kontrollsysteme. Von externer Seite nimmt ausserdem die kantonale Finanzkontrolle punktuelle, stichprobenweise Nachkontrollen sowie periodische Vertiefungsprüfungen vor. Dabei sind die zuständigen Prüf-, Bewilligungs- und Kontrollinstanzen bei Beschaffungen jeweils auch dafür verantwortlich, neben Kriterien wie Bedarfsgerechtigkeit, Wirtschaftlichkeit und finanzieller Tragbarkeit die Einhaltung der beschaffungsrechtlichen Aspekte zu berücksichtigen.

Als weitere Prüf- und Sicherungsmechanismen, die für die Gewährleistung der beschaffungsrechtlichen Anforderungen wichtig sind, nennen die Anstalten das Vieraugenprinzip und Doppelunterschriften, standardisierte Antragsformulare, die Überprüfung von Verträgen durch den zentralen Rechtsdienst sowie generell die Begleitung oder Führung von Beschaffungsverfahren durch zentrale, spezialisierte Stellen (siehe dazu Abschnitt 3.2).

Eine generelle Herausforderung ist für die Anstalten die Einhaltung der Zusammenrechnungspflicht beziehungsweise des Zerstückelungsverbots. Dieses verlangt, dass für die Ermittlung des Auftragswerts (und folglich des korrekten Vergabeverfahrens) der Gesamtwert aller gleichartigen Aufträge eines Auftraggebers im Zeitraum von zwölf Monaten zusammengerechnet wird; bei Daueraufträgen ist als Auftragswert das Vierfache einer jährlichen Rate zu verwenden (siehe Abschnitt 2.2.3). Damit das korrekte Vergabeverfahren angewendet werden kann, muss vor der Vergabe von Einzelaufträgen erkannt werden, dass in absehbarer Zeit mehrere ähnliche Einzelaufträge – möglicherweise über verschiedene Organisationseinheiten verteilt – anfallen werden und dass diese bei einer Zusammenrechnung einen Gesamtwert erreichen, der einen beschaffungsrechtlichen Schwellenwert überschreiten könnte. Werden gleichartige Aufträge nicht zusammengefasst, kann dies die Eruierung des vorteilhaftesten Angebots verhindern und begünstigt im Extremfall die Umgehung des Beschaffungsrechts zu Zwecken der Korruption.

Zumindest ein Teil der Anstalten führt neben den erwähnten allgemeinen Prüf- und Bewilligungsmechanismen und der Sensibilisierung der Verantwortlichen für die Einhaltung der Zusammenrechnungspflicht Analysen ihrer Kreditorenbuchhaltung durch: Damit kann festgestellt werden, bei welchen Lieferanten grössere jährliche Umsätze



resultiert haben, und diese werden dann auf die Ähnlichkeit der bezogenen Leistungen untersucht. Hierbei handelt es sich um nachträgliche Analysen zu bereits erteilten Aufträgen, die aber immerhin eine korrekte Zusammenrechnung und Vergabe allfälliger weiterer, künftiger Aufträge an denselben Lieferanten erlauben.

Trotz diesen Massnahmen ist die Finanzkontrolle in den letzten Jahren bei fast allen Hochschulen und Spitälern und mit einiger Regelmässigkeit auf Fälle gestossen, in denen gleichartige oder ähnliche Aufträge freihändig als Einzelaufträge vergeben worden sind, die bei einer Zusammenrechnung ein Einladungs- oder ein offenes Verfahren verlangt hätten. Für die PHZH sind der ABG keine entsprechenden Feststellungen der Finanzkontrolle bekannt.

#### **4.2.2 Beurteilung durch die ABG**

Soweit die ABG dies überschauen und beurteilen kann, verfügen die Hochschulen und Spitäler grundsätzlich über klare, angemessene Zuständigkeiten und Abläufe für die Rechtmässigkeitsprüfung, Bewilligung und Nachkontrolle von Beschaffungen. Sie empfiehlt den Anstalten aber, ihre Anstrengungen zur Erkennung gleichartiger Aufträge und Einhaltung der Zusammenrechnungspflicht zu verstärken. Die ABG fordert keine lückenlosen Kontrollen, erachtet die Anzahl der von der Finanzkontrolle festgestellten mutmasslichen Abweichungen von der Zusammenrechnungspflicht aber als zu gross. Als Ansatzpunkte sind für die ABG beispielsweise systematische Kreditorenanalysen, häufigere Stichprobenkontrollen auch bei kleineren Auftragsvergaben und/oder strengere Meldepflichten dezentraler Einheiten an eine koordinierende Stelle denkbar. Im Fall der PHZH hat die ABG keine konkreten Hinweise auf Verbesserungsbedarf, weshalb an sie keine Empfehlung ausgesprochen wird. Selbstverständlich erwartet die ABG, dass auch die PHZH der Einhaltung der Zusammenrechnungspflicht im Sinn einer Daueraufgabe weiterhin die notwendige Aufmerksamkeit schenkt.

- **Empfehlung E5:** Die ABG empfiehlt dem USZ, dem KSW, der UZH, der ZHAW und der ZHdK, ihre Anstrengungen zur Einhaltung der Zusammenrechnungspflicht mit geeigneten Massnahmen zu verstärken.

### **4.3 Umgang mit Ausnahmebestimmungen des Beschaffungsrechts**

#### **4.3.1 Rechtliche Grundlagen**

Es gibt eine Reihe von Ausnahmeregeln, die eine freihändige Vergabe ohne Ausschreibung auch in solchen Fällen erlauben, in denen aufgrund des Auftragswerts normalerweise ein Einladungs- oder ein offenes Verfahren vorzunehmen wäre: beispielsweise wenn aufgrund der technischen oder künstlerischen Besonderheiten eines Auftrags von vornherein nur ein Anbieter infrage kommt, wenn die Beschaffung aus unvorhersehbaren Gründen dringlich ist oder wenn es um die Beschaffung eines Prototyps geht, der auf Ersuchen des Auftraggebers im Rahmen eines Forschungs- oder Versuchsauftrags erst neu entwickelt wird (Art. XV GPA, § 10 SVO).

Bei solchen ausnahmsweisen freihändigen Vergaben bestehen aus Compliance-Sicht insofern besondere Risiken, als damit grosse Beträge ohne Wettbewerb und ohne öffentliches Verfahren vergeben werden können. Gemäss Rechtsprechung und Lehre sind diese Ausnahmebestimmungen deshalb restriktiv und nur bei zwingenden sachlichen Gründen anzuwenden. Wird ein Auftrag im Wert von über 350 000 Franken<sup>23</sup> unter Berufung auf eine Ausnahmeregel freihändig vergeben, muss die Vergabestelle dies in einem internen Bericht dokumentieren und zudem den Zuschlag nachträglich auf [www.simap.ch](http://www.simap.ch) publizieren (§§ 10 und 35 SVO). Die Dokumentationspflicht beugt einer leichtfertigen Anwendung von Ausnahmebestimmungen vor und kann der Klärung von Verantwortlichkeiten dienen. Die Publikationspflicht schafft Transparenz und ermöglicht es nichtberücksichtigten Anbietern, gegen die ausnahmsweise freihändige Vergabe Beschwerde einzulegen.

#### **4.3.2 Feststellungen zur Anwendung der Ausnahmebestimmungen in den Anstalten**

An der PHZH, wo ohnehin nur wenige Beschaffungen die betragsmässigen Schwellenwerte überschreiten, kam in den letzten Jahren in keinem Fall eine Ausnahmebestimmung zur Anwendung. Die übrigen Anstalten konnten zur Häufigkeit von Auftragsvergaben, die in den letzten Jahren gestützt auf eine Ausnahmeregelung freihändig vergeben wurden, entweder nicht oder nicht ohne Weiteres genaue Angaben machen. Am häufigsten waren solche Fälle 2015 und 2016 offenbar am USZ mit über 20 ausnahmsweisen freihändigen Vergaben pro Jahr. An der

---

<sup>23</sup> Dieser Schwellenwert von 350 000 Franken gilt für Liefer- und Dienstleistungsaufträge. Bei Bauaufträgen beträgt der Schwellenwert 8 700 000 Franken.

UZH liegen aufgrund der dezentralen Abwicklung nichtinvestiver Beschaffungen lediglich für die investiven Beschaffungen Zahlen vor; bei diesen gab es rund zehn ausnahmsweise freihändige Vergaben in einem Gesamtwert von über 5 Mio. Franken pro Jahr. Beim KSW, bei der ZHAW und der ZHdK gab es im erfragten Zeitraum pro Jahr jeweils einige wenige überschwellige Aufträge, die gestützt auf eine Ausnahmebestimmung freihändig vergeben wurden.

Oft erfolgten diese Vergaben deshalb freihändig, weil aufgrund der technischen oder künstlerischen Besonderheiten des Auftrags oder aus Gründen des Schutzes geistigen Eigentums nur ein Anbieter infrage kam (§10 Abs. 1 lit. c SVO).

Beim USZ, bei der ZHAW, der ZHdK und beim KSW ist die Finanzkontrolle in den letzten Jahren auf Fälle von ausnahmsweisen freihändigen Vergaben gestossen, in denen die vorgeschriebene interne Dokumentation und Begründung fehlte und/oder die öffentliche Publikation unterlassen wurde, die das Beschaffungsrecht vorschreibt. Die betroffenen Anstalten gaben gegenüber der Subkommission an, die internen Kontrollprozesse mittlerweile optimiert und die Verantwortlichen sensibilisiert zu haben. Bei der UZH wurde die ABG durch eine Aufsichtseingabe eines Bürgers auf dieselbe Problematik aufmerksam gemacht: Die UZH ist Teil eines Konsortiums der Hochschulbibliotheken. Dieses beschafft unter anderem elektronische Zeitschriften von internationalen Wissenschaftsverlagen, bei denen eine Monopolsituation besteht, womit in der Regel die Voraussetzungen für eine freihändige Vergabe erfüllt sind. Da der Auftragswert von 350 000 Franken überschritten war, hätte allerdings eine Publikation des Zuschlags erfolgen müssen, was jedoch unterblieb. Die UZH hat dies anerkannt. Sie will bei künftigen Beschaffungen des Konsortiums gemeinsam mit der ETH Zürich, die federführend für Beschaffungen des Bibliothekskonsortiums verantwortlich ist, für die Einhaltung der Publikationspflicht sorgen.

#### **4.3.3 Feststellungen zur Preisermittlung bei Fehlen eines Markts**

Gerade im Forschungsumfeld für Prototypen oder Erstanfertigungen sowie im Spitalumfeld für hochspezialisierte Geräte können Beschaffungen anfallen, für die faktisch eine Monopolsituation besteht. In solchen Fällen vermag das Beschaffungsrecht allein, das auf den Mechanismen des Anbieterwettbewerbs aufbaut, eine wirtschaftliche Mittelverwendung nicht sicherzustellen. Es erlaubt in solchen Fällen unabhängig vom Auftragswert eine freihändige Vergabe.<sup>24</sup> Die Subkom-

---

<sup>24</sup> § 10 Abs. 1 lit. c und h SVO.

mission erkundigte sich bei den Anstalten, welche Strategien sie verfolgen, um auch solche Produkte zu angemessenen Preisen zu erhalten.

Den drei Fachhochschulen stellt sich die Problematik offenbar selten. Das USZ, das KSW und die UZH gaben an, bei anderen Spitälern nachzufragen, welchen Preis diese für dasselbe Produkt zahlen, und die Marktpreise von möglichst vergleichbaren Produkten als Referenz heranzuziehen. Die UZH verweist zudem darauf, dass bei investiven Beschaffungen ab 10 000 Franken in jedem Fall eine Begleitung durch die zentrale Abteilung «Bedarfsmanagement Infrastruktur» gewährleistet sei; sie will aber prüfen, ob die zentrale Unterstützung der dezentralen Beschaffungsstellen bei der Aushandlung angemessener Preise noch erweitert werden kann. Ein Gegengewicht zu überhöhten Preisen sieht die UZH in den generellen Budgetrestriktionen sowie darin, dass auch die Anbieter für die Weiterentwicklung ihrer Prototypen ein grosses Interesse daran hätten, mit Spitzenuniversitäten zusammenzuarbeiten.

#### 4.3.4 Beurteilung durch die ABG

Im Kontext der Hochschulen und Spitäler liegen regelmässig Situationen vor, in denen auch bei grösseren Auftragswerten eine freihändige Vergabe gerechtfertigt oder sogar unumgänglich ist. Umso wichtiger ist es, dass klare Prozesse etabliert sind, welche die Einhaltung der Dokumentations- und Publikationspflichten in diesen Fällen sicherstellen. In der Vergangenheit war dies noch zu selten der Fall. Auch besteht in einem Teil der Anstalten jedenfalls für die Vergangenheit nicht ohne Weiteres ein Überblick über die Anzahl ausnahmsweiser freihändiger Vergaben. Die ABG begrüsst, dass die Anstalten nach entsprechenden Hinweisen der Finanzkontrolle Anpassungen an ihren Prozessen vorgenommen haben. Sie empfiehlt, der Ausgestaltung und Durchsetzung der Bewilligungs- und Kontrollprozesse zu den ausnahmsweisen freihändigen Vergaben die notwendige Aufmerksamkeit zu schenken.

- **Empfehlung E6:** Die ABG empfiehlt allen Anstalten, ausreichende Bewilligungs- und Kontrollprozesse zu etablieren und durchzusetzen, welche die Einhaltung der submissionsrechtlichen Voraussetzungen sowie der Dokumentations- und Publikationspflichten für überschwellige freihändige Vergaben gewährleisten können.

## 4.4 Umgang mit Interessenkonflikten: Nebentätigkeitsregister

### 4.4.1 Feststellungen zu den Nebentätigkeitsregistern der Anstalten

Die Subkommission befragte alle Anstalten danach, wie diese das Risiko beurteilen, dass Mitarbeitende bei Beschaffungsgeschäften gleichzeitig auf der Seite des Auftraggebers (als Bedarfsstelle in der betreffenden Anstalt) und auf der Seite eines potenziellen Lieferanten (beispielsweise im Rahmen einer Nebentätigkeit als Verwaltungsratsmitglied) involviert sind und mit welchen Massnahmen sie solchen Konstellationen begegnen.

Fast alle Anstalten bezeichnen solche Konstellationen in ihrem Umfeld als selten. Eine Ausnahme bildet hier das USZ, dessen Mitarbeitende regelmässig in die forschungsbasierte Entwicklung von Produkten involviert sind, an deren späteren Nutzung das USZ ein Interesse hat. Unabhängig von der Häufigkeit, mit der potenzielle Interessenkonflikte vorkommen, braucht es geeignete Instrumente und Verfahren zum Umgang damit. Ein wichtiges solches Instrument bildet die Erfassung von Nebentätigkeiten der Mitarbeitenden. Mit einem Nebentätigkeitsregister können zumindest Interessenkonflikte beruflicher Natur<sup>25</sup> erkannt werden.

Alle sechs Anstalten kennen ein solches Nebentätigkeitsregister. Dieses beruht jeweils auf der Selbstdeklaration der Mitarbeitenden, wobei diese an allen Anstalten durch Verordnung oder Reglement zur Meldung verpflichtet werden.<sup>26</sup> In zweierlei Hinsicht ist die diesbezügliche Situation an der UZH besonders: Einerseits unterliegen hier im Unterschied zu den übrigen Anstalten Mitarbeitende, die keine Professur innehaben, keiner generellen Meldepflicht für Nebenbeschäftigungen; freilich müssen sie eine Bewilligung einholen, wenn die Zulässigkeit einer Nebenbeschäftigung fraglich ist, wenn Ressourcen der UZH dafür beansprucht werden oder wenn es sich um ein Verwaltungsrats- oder Geschäftsleitungsmandat handelt.<sup>27</sup> Andererseits unterliegen Professorinnen und Professoren an der UZH nicht nur einer internen Deklarationspflicht, sondern die Liste ihrer Interessenbindungen wird seit 2017 aufgrund einer gesetzlichen Regelung auch veröffentlicht (§ 11a UniG).<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Interessenkonflikte können auch etwa aufgrund persönlicher Beziehungen zu einem Anbieter vorliegen, beispielsweise bei verwandtschaftlichen oder engen freundschaftlichen Verbindungen.

<sup>26</sup> Bei den Fachhochschulen beispielsweise § 39 der Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule (LS 414.112).

<sup>27</sup> Siehe §§ 53–61 der Personalverordnung der Universität Zürich (LS 415.21).

<sup>28</sup> Das Register der Interessenbindungen kann unter <https://www.uzh.ch/prof/ssl-dir/interessenbindungen/client/web/> eingesehen werden.

#### 4.4.2 Beurteilung durch die ABG

Die ABG erachtet die für die Anstalten etablierten Regelungen und Mechanismen zur Erfassung der Nebentätigkeiten grundsätzlich als plausibel und als zweckmässig für den Beschaffungskontext. Sie konnte zudem zur Kenntnis nehmen, dass nach Einschätzung der Leitungsorgane der Anstalten ausser dem USZ auch die operative Umsetzung der Regelungen funktioniert und ihnen keine Hinweise auf systematische Lücken in den Nebentätigkeitsregistern vorliegen. Unbestritten ist dabei, dass auch die Anstaltsleitungen nicht abschliessend beurteilen können, ob sämtliche Selbstdeklarationen vollständig korrekt und lückenlos sind.

Anders gelagert ist die Situation am USZ. Für jene USZ-Angestellten, die gleichzeitig eine Universitätsprofessur innehaben, ist die Erfassung der Nebentätigkeiten durch die UZH gewährleistet (siehe oben). Für die übrigen Angestellten wurden die gemeldeten und bewilligten Nebenbeschäftigungen bis 2016 hingegen nicht systematisch erfasst und dokumentiert. Per 1. März 2016 setzte das USZ dann im Nachgang zu einer Prüfung der Finanzkontrolle ein Reglement über Nebenbeschäftigungen und öffentliche Ämter der USZ-Angestellten in Kraft, das ein einheitliches Melde- und Bewilligungsverfahren und eine systematische Erfassung sicherstellen soll. Gemäss Auskunft des USZ werden neue Meldungen seit 2016 nun im zentralen Personalinformationssystem erfasst. Eine Nacherfassung der Meldungen, die vor dem März 2016 gemacht worden waren, blieb aber lange Zeit aus. Die Finanzkontrolle kam bei einer Prüfung 2017 denn auch zum Schluss, dass das USZ-weite Register mit nur gerade 31 erfassten Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämtern «offensichtlich unvollständig» war.<sup>29</sup> Per 30. November 2018 enthielt das Register laut USZ 350 Einträge. Im Januar 2019 forderte das USZ seine Mitarbeitenden schliesslich schriftlich dazu auf, ihre vor dem 1. März 2016 gemeldeten Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämter im zentralen System nachzuerfassen. Die ABG erachtet einen Überblick über die Interessenbindungen der Mitarbeitenden als ein zentrales Element, um korrekte Beschaffungsverfahren gewährleisten zu können. Sie nimmt deshalb mit Genugtuung zur Kenntnis, dass das USZ die Nacherfassung der Interessenbindungen mittlerweile eingeleitet hat und empfiehlt, diese Nacherfassung konsequent und ohne zusätzliche Verzögerungen fertig umzusetzen und das Register auch weiterhin aktiv zu pflegen.

---

<sup>29</sup> Semesterbericht 2/2017 der Finanzkontrolle, S. 44 und 45.

- **Empfehlung E7:** Die ABG empfiehlt dem USZ, die flächen-deckende Erfassung der Interessenbindungen seiner Mitarbeitenden konsequent gemäss dem Reglement über Nebenbeschäftigungen und öffentliche Ämter umzusetzen.

Die ABG legt in dem Zusammenhang Wert auf die Feststellung, dass Nebentätigkeiten von Mitarbeitenden grundsätzlich keineswegs negativ zu beurteilen sind. In vielen Fällen sind sie sogar wünschenswert, um den gegenseitigen Austausch zwischen Forschung, Entwicklung und Praxis zu fördern. Umso wichtiger ist indessen – gerade, aber nicht nur im Kontext des Beschaffungswesens –, dass ein klarer Umgang mit Fällen gewährleistet ist, in denen eine Nebentätigkeit zu potenziellen Interessenkonflikten führen kann. In solchen Fällen müssen die Interessen der Anstalt und der Öffentlichkeit angemessen geschützt werden. Ein zentrales Instrument dafür ist die Ausstandspflicht, die im nächsten Abschnitt behandelt wird.

## 4.5 Umgang mit Interessenkonflikten: Ausstandspflicht

### 4.5.1 Rechtliche Grundlagen und Zweck der Ausstandspflicht

Wenn Mitarbeitende der Vergabestelle befangen sind oder befangen erscheinen, dann haben sie bei öffentlichen Beschaffungen gleich wie bei allen anderen sogenannten Anordnungen der öffentlichen Hand in den Ausstand zu treten. Dies wird in § 5a VRG<sup>30</sup> geregelt, der für die Hochschulen und Spitäler ebenso wie für die Zentralverwaltung gilt. Spezifisch für das Beschaffungswesen hält überdies auch Art. 11 IVöB ausdrücklich fest, dass die Ausstandsregeln zu beachten sind.

Im Beschaffungswesen trägt die Ausstandspflicht insbesondere dazu bei, dass alle potenziellen Anbieter gleich behandelt und die öffentlichen Mittel wirtschaftlich eingesetzt werden. Letztlich bezweckt sie auch, das Vertrauen aller Beteiligten in die Korrektheit und Fairness des Verfahrens und damit dessen Legitimität zu stärken. Die Ausstandsregeln sind von allen Personen zu beachten, die auf das Vergabeverfahren in irgendeiner Form Einfluss nehmen können – auch etwa von Sachbearbeitenden oder Protokollführenden –, und dies nicht erst beim Vergabeentscheid, sondern auch schon während der Vorbereitungsarbeiten.<sup>31</sup> Nur so kann verhindert werden, dass eine befangene Person beispielsweise auf die Definition der Anforderungen an den Beschaffungsgegenstand Einfluss nimmt, um den von ihr bevorzugten Anbieter zu bevorzugen.

<sup>30</sup> Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959, LS 175.2.

<sup>31</sup> Kantonales Handbuch für Vergabestellen, S. 2–6; Galli u. a. (2013), S. 494.

#### **4.5.2 Feststellungen zur Anwendung der Ausstandspflicht durch die Anstalten**

Die UZH, die PHZH, das USZ und das KSW bekennen sich vorbehaltlos zur Durchsetzung der Ausstandspflicht bei ihren Beschaffungen. Für die Kontrolle und Durchsetzung im Einzelfall sind die jeweiligen Linienvorgesetzten verantwortlich. Die meisten dieser vier Anstalten weisen ihre Mitarbeitenden im Rahmen ihrer eigenen Reglemente oder Verhaltenskodizes nochmals ausdrücklich auf die – bereits gesetzlich festgehaltenen – Ausstandsregeln hin. Die UZH will prüfen, ob sie die Ausstandspflicht im Rahmen ihrer Standardprozesse für Beschaffungsvorhaben und/oder in einem Verhaltenskodex für die Mitarbeitenden noch wirksamer kommunizieren könnte. Die ABG begrüsst dies, denn sie erachtet die angemessene Sensibilisierung der Mitarbeitenden als wichtige Bedingung für eine funktionierende Anwendung der Ausstandsregeln.

Hingegen legten die ZHAW und die ZHdK gegenüber der Subkommission dar, dass sie ihr Personal bei Beschaffungsgeschäften auch im Fall einer Befangeneheit gemäss § 5a VRG nicht generell zum Ausstand verpflichten. Die ZHdK sieht eine Ausstandspflicht erst ab gewissen Schwellenwerten. Die ZHAW liess offen, in was für Fällen von Beschaffungsvorhaben sie eine Ausstandspflicht erkennt. Beide Hochschulen verweisen stattdessen auf Regelungen, die für die Vergabe von Aufträgen, bei denen ein Interessenkonflikt des Auftraggebers besteht, auf anderem Weg eine ordnungsgemässe Abwicklung gewährleisten sollen: So fordern sie für solche Aufträge die Zustimmung des Rektors und des Verwaltungsdirektors sowie einen Nachweis, dass das gewählte Angebot im Vergleich zu Konkurrenzofferten «angemessen» ist.<sup>32</sup>

#### **4.5.3 Beurteilung durch die ABG**

Nach Auffassung der ABG können die von der ZHAW und der ZHdK aufgestellten Alternativregeln allenfalls eine wirtschaftliche Mittelverwendung, jedoch kaum eine Gleichbehandlung der potenziellen Anbieter sicherstellen. Auf jeden Fall aber genügen sie nach der klaren Auffassung der ABG und der von der Subkommission beigezogenen Quellen nicht den gesetzlichen Vorgaben: Diese sehen nirgends vor, dass die Ausstandspflicht nur für bestimmte Beschaffungsvorhaben gelte. Im Übrigen nimmt die ABG zur Kenntnis, dass diese Lücke in den

---

<sup>32</sup> Finanzreglement der ZHAW (Ziff. 6.3) sowie Richtlinie Beschaffungswesen allgemein der ZHdK (Ziff. 3).



Reglementen der ZHAW und der ZHdK offenbar weder durch die unmittelbare Aufsicht des Fachhochschulrates noch durch die allgemeine Aufsicht des Regierungsrates erkannt wurde.

- ▶ **Empfehlung E8:** Die ABG hat die klare Erwartung, dass die ZHAW und die ZHdK die Ausstandspflicht ab sofort in allen Fällen gemäss den gesetzlichen Vorgaben anwenden und durchsetzen. Sie empfiehlt den beiden Hochschulen, ihre Reglemente entsprechend zu bereinigen.

## 4.6 Umgang mit dem Spannungsfeld zwischen Beschaffungswesen und Drittmittelwesen

### 4.6.1 Risiken des Drittmittelwesens für das Beschaffungswesen

Alle Hochschulen und Spitäler finanzieren sich zu einem Teil aus Drittmitteln. Dies ist grundsätzlich erwünscht. Im Zusammenhang mit dem Beschaffungswesen birgt diese Finanzierungsquelle freilich Risiken, die es mit geeigneten Massnahmen einzudämmen gilt. Risiken entstehen namentlich dann, wenn Drittmittelgeber gleichzeitig auch Anbieter von Gütern sind, welche die Anstalt zu beschaffen hat. Bei dieser Ausgangslage besteht die Gefahr, dass einem Anbieter ein Auftrag nicht deshalb erteilt wird, weil er das wirtschaftlich günstigste Angebot gemacht hat, sondern vielmehr deshalb, weil er zu künftigen Zuwendungen motiviert und/oder für vergangene Zuwendungen belohnt werden soll. Dies wäre auch in solchen Fällen hochproblematisch, in denen keine persönliche Bereicherung durch einzelne Mitarbeitende stattfindet, sondern die Drittmittel vollumfänglich an die Institution fliessen: Wenn nicht mehr die vorteilhaftesten Angebote beschafft würden, wäre dies sowohl zum Schaden der Anstalt als auch zum Schaden aller anderen Anbieter. Es würde auch gegen das Beschaffungsrecht verstossen, das es grundsätzlich verbietet, die Anbietersauswahl nach sachfremden Kriterien zu treffen. Nicht zuletzt läge unter Umständen ein Verstoß gegen das Korruptionsstrafrecht vor.

### 4.6.2 Handlungsgrundsätze der Finanzkontrolle

Die Subkommission liess sich zunächst von der Finanzkontrolle informieren, welchen Umgang mit diesen Risiken sie empfiehlt. Die Finanzkontrolle erachtet die Einhaltung von vier Prinzipien im Drittmittelwesen für wichtig, um unwirtschaftlichem Handeln und Korruption bei Beschaffungen vorzubeugen. Die Prinzipien sollen unabhängig davon gelten, ob die Zuwendung an die Anstalt insgesamt, an eine ein-

zelle Organisationseinheit der Anstalt oder über einen Dritten (etwa eine Stiftung) erfolgt. Die Verantwortung für die Einhaltung der Prinzipien sieht die Finanzkontrolle primär auf Stufe der jeweiligen Anstaltsleitung.

1. Das Trennungsprinzip verlangt, dass Beschaffungen und die Drittmittelerwirtschaftung personell strikt getrennt sind. Um Interessenkonflikte zu verhindern, dürfen Personen, die aktiv Drittmittel einwerben, nicht in Beschaffungsvorgänge involviert sein.
2. Das Transparenz- und Genehmigungsprinzip verlangt die Offenlegung der Zuwendungen, die Mitarbeitende im Rahmen ihrer Aufgabe entgegennehmen, gegenüber den Leitungsorganen der Anstalt. Die Entgegennahme soll der Genehmigung durch die Anstaltsleitung unterliegen und nicht durch die endbegünstigte Organisationseinheit allein beschlossen werden. So kann die Anstaltsleitung ihre Verantwortung wahrnehmen, die Risiken einer Annahme der Drittmittel abzuwägen und bei einem Verdacht auf Unregelmässigkeiten in einem Beschaffungsvorgang einzugreifen.
3. Das Dokumentationsprinzip verlangt die schriftliche Dokumentation der Vorgänge, die zur Annahme von Drittmitteln führen: Um allfällige spätere Vorhaltungen aufklären zu können, soll etwa festgehalten werden, wer am Prozess der Annahme einer Zuwendung mitarbeitete und wer diese genehmigte, wann dies geschah und inwieweit Leistungen und Gegenleistungen vereinbart oder aber ausgeschlossen wurden.
4. Das Äquivalenzprinzip verlangt, dass stets auf ein angemessenes Verhältnis zwischen Leistungen und Gegenleistungen geachtet wird. Es kommt beispielsweise im Fall von Auftragsforschung zum Tragen. Die Beurteilung der Äquivalenz soll stets Teil der schriftlichen Dokumentation sein.

Die ABG erachtet diese Handlungsgrundsätze als sinnvoll.

#### **4.6.3 Feststellungen der ABG zu den Massnahmen der Hochschulen und Spitäler**

Die Subkommission liess sich von den Hochschulen informieren, welche Massnahmen sie anwenden, damit die Erwirtschaftung von Drittmitteln keinen Einfluss auf ihre Beschaffungstätigkeit hat. Bei der Formulierung der Fragen lehnte sie sich an die Handlungsgrundsätze der Finanzkontrolle an.

Alle Anstaltsleitungen gaben an, von keinem Fall in ihrer Institution Kenntnis zu haben, bei dem ein Vergabeentscheid mit Kickbacks verknüpft worden wäre. Das KSW und die PHZH wiesen darauf hin,

dass sie generell nur sehr selten Zuwendungen von Firmen erhalten, die in einem Lieferantenverhältnis mit der Anstalt stehen oder dafür infrage kämen.

Alle kantonalen Hochschulen und Spitäler haben die Genehmigung von Zuwendungen durch Führungsverantwortliche der Anstalt geregelt. Bei der ZHAW und der ZHdK obliegt bei sämtlichen Zuwendungen der Entscheid über die Annahme dem Rektor. Bei den anderen Anstalten hängt die Genehmigungsbefugnis vom finanziellen Umfang der Zuwendung ab. Bei allen Anstalten ist für die Annahme von Zuwendungen über 50 000 Franken die Unterschrift mindestens eines Mitglieds der Anstaltsleitung erforderlich. Ab 50 000 (USZ, KSW), 200 000 (PHZH) beziehungsweise 500 000 Franken (UZH) liegt die Genehmigungskompetenz entweder beim Spitaldirektor oder bei der gesamten Anstaltsleitung. Eine schriftliche Dokumentation, in der Regel in Form eines Vertrags, ist grösstenteils vorgeschrieben – entweder für alle Zuwendungen, ab einem bestimmten Betrag oder wenn mit einer Zuwendung Gegenleistungen verbunden sind (etwa bei Sponsoring).

Die personelle Trennung zwischen Drittmittelwesen und Beschaffungswesen ist in unterschiedlichem Mass gewährleistet. Das KSW gibt an, generell keine aktive Einwerbung von Drittmitteln zu betreiben, und jene Mitarbeitenden, die in irgendeiner Form von Zuwendungen eines potenziellen Lieferanten profitieren, müssen bei Beschaffungsverfahren in den Ausstand treten. Beim USZ sind die Mitarbeitenden des Zentralen Einkaufs nicht in die Drittmittelinwerbung involviert, offen blieb für die Subkommission indessen, inwieweit Forschende und Klinikdirektoren, die Drittmittel anwerben, an Beschaffungsverfahren des USZ mitwirken. Die ZHAW, die ZHdK und die PHZH sehen die personelle Trennung gegenüber dem Drittmittelwesen bei jenen Beschaffungen gewährleistet, die über eine zentrale Stelle der jeweiligen Fachhochschule laufen. Massnahmen zur personellen Trennung bei jenen Beschaffungen, welche die Fachhochschulen dezentral abwickeln, nannten die drei Fachhochschulen keine. Die UZH schliesslich erachtet eine absolute personelle Trennung zwischen der Einwerbung von Drittmitteln und Beschaffungsentscheiden als nicht sinnvoll, weil sowohl die Akquise von Drittmitteln als auch die Beurteilung der geeignetsten Beschaffungsgüter das Knowhow der Forschenden benötige. Eine komplette Trennung hätte nach Einschätzung der UZH gewichtige negative Folgen für ihre Drittmittelakquisition und/oder ihre Forschungsleistung.

Die Anstalten wenden verschiedene weitere Massnahmen an, um einen Einfluss von Überlegungen zum Drittmittelwesen auf Beschaffungsentscheide zu vermeiden: Genannt wurden beispielsweise der schriftliche Ausschluss von Gegenleistungen bei der Annahme von Zu-

wendungen, eine Prüfung durch den Rechtsdienst in fraglichen Fällen, die Prüfung von Zuwendungen auf Konformität mit Richtlinien und Kodizes (beispielsweise Pharmakodex), das Vieraugenprinzip und Doppelunterschriften oder die Durchführung von Beschaffungen durch Kommissionen statt Einzelpersonen, wobei die Kommissionen mit Delegierten aus unterschiedlichen Organisationseinheiten und Funktionsstufen besetzt werden.

Einen interessanten weiteren Ansatz verfolgt die UZH, die ab 2019 auf ihrer Webseite eine sogenannte Transparenzliste veröffentlicht. Diese soll alle Spenden über 100 000 Franken auflisten, die jeweils im Vorjahr von der UZH entgegengenommen wurden. Für jede Spende sollen die Spendenden und die begünstigte Stelle offengelegt werden, wobei eine Anonymisierung unter bestimmten Voraussetzungen möglich sein soll. Die UZH erwartet nicht, dass die Transparenzliste zu einem Einbruch der Zuwendungen führen wird.

#### **4.6.4 Beurteilung durch die ABG**

Die ABG nimmt zur Kenntnis, dass alle kantonalen Hochschulen und Spitäler Regeln und Mechanismen kennen, die eine Beeinflussung von Beschaffungsverfahren durch Zuwendungen von potenziellen Anbietern zumindest erschweren. Für eine abschliessende Einschätzung, ob diese Massnahmen den bestehenden Risiken angemessen sind, sind noch eingehendere Abklärungen notwendig, als sie im Rahmen dieser Untersuchung möglich waren. Dabei ist etwa auch zu berücksichtigen, inwieweit die bestehenden Regeln in der Praxis angewendet sowie kontrolliert werden und in welchem Umfang den einzelnen Anstalten Zuwendungen durch potenzielle Auftragnehmer angeboten werden.

Die ABG erwartet von allen Anstalten, dass sie die Risiken, die sich aus dem Spannungsfeld zwischen Drittmittelwesen und Beschaffungswesen ergeben, aktiv bearbeiten und dabei das Trennungsprinzip, das Transparenz- und Genehmigungsprinzip, das Dokumentationsprinzip und das Äquivalenzprinzip beachten. Sie erwartet, dass die Verantwortlichen bei Entscheiden über die Annahme von Zuwendungen den Risiken mit Blick auf unvoreingenommene Beschaffungsverfahren hohes Gewicht beimessen und auf eine Annahme im Zweifelsfall verzichten. Die Herkunft von Zuwendungen ist gut zu dokumentieren. Kann das Trennungsprinzip nicht auf anderem Weg realisiert werden, ist es über eine konsequente Anwendung der Ausstandspflicht für Begünstigte von Zuwendungen potenzieller Anbieterfirmen umzusetzen. Die Einführung der sogenannten Transparenzliste durch die UZH begrüsst die ABG. Mit Interesse wird sie verfolgen, welche Erfahrungen die UZH damit macht. Bewährt sich die Transparenzliste, könnten

ähnliche Instrumente auch für die anderen Hochschulen und Spitäler sinnvoll sein.

## **4.7 Beschaffungen bei Einrichtungskrediten**

### **4.7.1 Feststellungen**

An der UZH und am USZ werden bei der Neuberufung oder Beförderung von Professorinnen und Professoren Einrichtungskredite gesprochen, die sie zum Aufbau und zur Einrichtung der Professur verwenden können. Die Höhe und Ausgestaltung dieser Einrichtungskredite ist jeweils ein Gegenstand der Berufungsverhandlungen. Submissionsrechtlich problematisch wäre es, wenn die Anstalten bei solchen Verhandlungen Zusagen machen würden, die dem Ergebnis eines unvoreingenommenen Vergabeverfahrens vorgreifen würden: Würde beispielsweise die Anschaffung von Gütern ganz bestimmter Hersteller zugesagt, könnte im anschliessenden Vergabeverfahren die Gleichbehandlung der potenziellen Anbieter nicht gewährleistet werden.

Die UZH und das USZ legten der Subkommission jedoch dar, dass dieses Risiko mit klaren internen Vorgaben ausgeschlossen werde: In Berufungsverhandlungen werden nur finanzielle und personelle Mittel zugesprochen. Auf allfällige Marken- oder Herstellerwünsche der Kandidatinnen und Kandidaten werde nicht eingegangen. Vielmehr werde in der schriftlichen Berufungszusage stets ausdrücklich darauf hingewiesen, dass allfällige Beschaffungen aus Einrichtungskrediten den internen und übergeordneten rechtlichen Bestimmungen unterliegen. Für die Abwicklung investiver Beschaffungen aus Einrichtungskrediten ist gleich wie bei allen investiven Beschaffungen die zentrale Stelle der UZH (Abteilung «Bedarfsmanagement Infrastruktur») zuständig, sie stelle die submissionsrechtliche Korrektheit sicher. Diese Vorgaben würden sehr konsequent angewendet und seien heute auch breit akzeptiert.

### **4.7.2 Beurteilung durch die ABG**

Die ABG begrüsst die klare Linie der UZH und des USZ im Zusammenhang mit Beschaffungen bei Einrichtungskrediten. Sie erachtet das von den Anstalten beschriebene Vorgehen als zweckmässig.

## **4.8 Meldestellen bei Missbrauchsverdacht**

### **4.8.1 Feststellungen**

Wenn Mitarbeitende oder auch andere Anspruchsgruppen Hinweise auf Unregelmässigkeiten bei Beschaffungsverfahren haben, müssen sie diese an eine geeignete Meldestelle melden können. Nicht nur, aber auch im Beschaffungswesen sind solche Meldestellen ein zentrales Element zur Aufdeckung und Vorbeugung von Betrug und Korruption. Die Meldenden müssen dabei vor negativen Sanktionen geschützt sein, sofern sie den Inhalt ihrer Meldung aus guten Gründen für wahr halten dürfen.

Bei allen Anstalten können Meldungen zum einen innerhalb der Hochschule beziehungsweise des Spitals an die Linienvorgesetzten, an den Rechtsdienst oder an die Anstaltsleitung gemacht werden. Zum anderen fungiert gleich wie für die Zentralverwaltung auch für die kantonalen Hochschulen und Spitäler die Ombudsperson des Kantons als externe Meldestelle. Diese kann auf eine entsprechende Meldung hin oder auch aus eigener Initiative Abklärungen einleiten. Die Vertraulichkeit und die Anonymität der Meldenden sind bei Hinweisen an die Ombudsperson gewährleistet.<sup>33</sup>

### **4.8.2 Beurteilung durch die ABG**

Die ABG begrüsst, dass mit der kantonalen Ombudsperson eine externe, zur Vertraulichkeit verpflichtete und abklärungsbefugte Meldestelle vorhanden ist. Grundsätzlich erscheint dies als sachgerechte Lösung. Allerdings legen die Erkenntnisse der Subkommission nahe, dass wohl vielen Mitarbeitenden der Hochschulen und Spitäler nicht bekannt sein dürfte, dass sie sich bei Missbrauchsverdacht im Beschaffungswesen an die Ombudsperson wenden können. Wer allgemein nach einer Whistleblowing-Stelle sucht, stösst eher auf die Ombudsperson als jemand, der nach einer Meldestelle zum Beschaffungswesen sucht. Angesichts der finanziellen Bedeutung und des grundsätzlichen Missbrauchspotenzials im Beschaffungsbereich empfiehlt die ABG deshalb, die Funktion der Ombudsperson als Meldestelle auch im Beschaffungsbereich mit geeigneten Massnahmen bekannter und sichtbarer zu machen. Entsprechende Hinweise könnten beispielsweise in internen Mailings, im Intranet, in Reglementen, in Verhaltenskodizes und in Mitarbeitendenschulungen (siehe dazu auch Abschnitt 4.1) platziert werden.

---

<sup>33</sup> §§ 89 ff. VRG.

- **Empfehlung E9:** Die ABG empfiehlt allen Anstalten, allenfalls in Zusammenarbeit mit der kantonalen Ombudsperson, die Mitarbeitenden verstärkt darauf aufmerksam zu machen, dass ausdrücklich auch für Meldungen zu Beschaffungsverfahren die Ombudsperson als Anlaufstelle zur Verfügung steht.

## 4.9 Beschwerden

### 4.9.1 Feststellungen: Beschwerden gegen die Anstalten im Beschaffungswesen

Gegen die Verfügungen des öffentlichen Auftraggebers zu einer Beschaffung können übergangene oder unterlegene Anbieter vor Verwaltungsgericht Beschwerde einreichen (Art. 15–18 IVöB).

Seit 2012 wurden acht Beschaffungsverfahren des USZ, drei Beschaffungsverfahren des KSW sowie je ein Beschaffungsverfahren der UZH und der ZHdK mit einer Beschwerde angefochten. Bei Beschaffungen der ZHAW und der PHZH kam es seit 2012 zu keinen Beschwerden (Stand Anfang 2018). In allen Beschwerdefällen zogen entweder die Beschwerdeführer diese noch vor dem Gerichtsverfahren zurück oder aber das Gericht trat nicht auf die Beschwerde ein oder wies sie ab. Wo Beschwerden zurückgezogen wurden, geschah dies laut den Anstalten mit einer Ausnahme jeweils aus Eigeninitiative der Beschwerdeführer und ohne aussergerichtliche Einigung. In einem Fall, in dem das USZ zunächst den Abbruch eines Beschaffungsverfahrens zu Patienten- und Verlegungstransporten verfügt hatte, einigte es sich mit dem Beschwerdeführer aussergerichtlich darauf, das Beschaffungsverfahren doch weiterzuführen, worauf dieser die Beschwerde zurückzog.

### 4.9.2 Beurteilung durch die ABG

Die ABG nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass in der jüngeren Vergangenheit kein Beschaffungsverfahren einer Anstalt durch ein Gericht als unkorrekt taxiert worden ist. Zwar darf darin nicht etwa ein Beweis gesehen werden, dass sämtliche Beschaffungsvorhaben durch die Hochschulen und Spitäler rechtlich einwandfrei durchgeführt werden (siehe auch die Abschnitte 4.2 und 4.3 zu einigen Feststellungen der Finanzkontrolle). Denn es kann vorkommen, dass gegen ein Verfahren keine Beschwerde ergriffen wird, obwohl es tatsächlich fehlerhaft war – namentlich wenn die benachteiligten Anbieter die Fehlerhaftigkeit innerhalb der Beschwerdefrist von zehn Tagen nicht erkennen, wenn sie den Aufwand für eine Beschwerdeführung nicht leisten kön-

nen oder wollen oder wenn sie auf eine Beschwerde verzichten, weil sie befürchten, dass sie sich damit im Hinblick auf spätere Auftragsvergaben unbeliebt machen könnten. Die einwandfreie Erfolgsbilanz der Anstalten bei Beschwerdeverfahren ist aber jedenfalls ein Indiz, dass die Rechtmässigkeit ihrer Beschaffungen in der Regel gewährleistet ist.

## **5. Feststellungen und Empfehlungen zur Rolle des Kantons**

### **5.1 Aufsicht durch den Regierungsrat und seine Direktionen**

#### **5.1.1 Feststellungen zur Ausübung der Aufsicht durch den Regierungsrat**

Wie in Abschnitt 2.1 dargelegt, kommt dem Regierungsrat die allgemeine Aufsicht über die selbstständigen Anstalten und somit auch über deren Beschaffungswesen zu. Der Regierungsrat hat die Bildungsdirektion mit der Ausübung der Aufsicht über die Hochschulen beauftragt, die Gesundheitsdirektion mit der Aufsicht über die Spitäler. Im Rahmen der vertieften Untersuchung liess sich die Subkommission deshalb auch darlegen, wie die Direktionen des Regierungsrates diese Aufgabe im Bereich des Beschaffungswesens wahrnehmen.

Die beiden Direktionen konzentrieren sich nach ihren Angaben auf eine generelle Rechtmässigkeitskontrolle und allfällige systematische Missstände im Beschaffungswesen der Anstalten. Eine Überprüfung einzelner, laufender Beschaffungsverfahren ist aufgrund der selbstständigen Rechtsstellung der Anstalten ausgeschlossen.<sup>34</sup> Ein Controlling oder Reporting, das den Direktionen über ausgewählte Aspekte des Beschaffungswesens der Anstalten regelmässig Aufschluss gäbe, wäre zulässig; weder die Bildungsdirektion noch die Gesundheitsdirektion haben aber ein solches institutionalisiert. Aktiv werden die Direktionen

---

<sup>34</sup> Ein Sonderfall sind diesbezüglich Beschaffungen der Hochschulen, die Ausgaben von über 1 Mio. Franken erfordern: Die Ausgabenkompetenz dafür liegt beim Universitätsrat beziehungsweise Hochschulrat, deren Aktuarate durch das Hochschulamt der Bildungsdirektion wahrgenommen werden. Bei solchen Geschäften erfolgt eine summarische Prüfung durch das Hochschulamt, auch unter beschaffungsrechtlichen Gesichtspunkten. Bei Ausgaben über 3 Mio. Franken ist sowohl bei den Hochschulen als auch bei den Spitälern der Kantonsrat zuständig.



dann, wenn ihnen vonseiten der Finanzkontrolle, von Dritten oder von internen Stellen Hinweise auf eine systematische Nichteinhaltung von Rechtsvorschriften vorliegen. Es gebe jedoch nur selten Anlass zu Aufsichtshandlungen im Zusammenhang mit dem Beschaffungswesen. Ist dies doch der Fall, stehen den Direktionen verschiedene aufsichtsrechtliche Instrumente zur Verfügung, von einfachen Nachfragen und Hinweisen über eine Ermahnung bis zu einer Administrativuntersuchung. Bei den Spitälern könnte der Regierungsrat im Extremfall auch eine Abberufung des Spitalrates vornehmen.<sup>35</sup>

Im Übrigen gaben die beiden Direktionen an, dass es keine nennenswerten Punkte gibt, in denen sie zum Beschaffungswesen der Anstalten mit andere Einschätzungen vertreten als jene, welche die Anstalten selbst gegenüber der Subkommission geäußert hatten. Nennenswertes Optimierungspotenzial im Beschaffungswesen der Anstalten sehen die Direktionen nicht.

### **5.1.2 Beurteilung durch die ABG**

Nach der Wahrnehmung der ABG übt der Regierungsrat seine Funktion der allgemeinen Aufsicht über die Hochschulen und Spitäler im Beschaffungsbereich zurückhaltend und mit grosser Distanz aus. Die ABG erachtet eine angemessene Zurückhaltung der allgemeinen Aufsicht angesichts der selbstständigen Rechtsstellung der Anstalten, mit denen der Gesetzgeber diesen ausdrücklich eine erhöhte Autonomie verschaffen will, als durchaus geboten. Sie hält aber zwei Punkte fest:

Erstens gaben die Bildungsdirektion und die Gesundheitsdirektion gegenüber der Subkommission an, dass sie als Aufsichtsinstanzen lediglich auf konkrete Hinweise hin reagieren, die an sie herangetragen werden. Sie stützen sich dabei stark auf die Abklärungen der Finanzkontrolle, die mit ihren begrenzten Ressourcen und ihrem Fokus auf die Finanzaufsicht indessen nur punktuelle Stichproben vornehmen kann. Ein regelmässiges Controlling oder ein Reporting der strategischen Führungsorgane der Anstalten an die Direktionen besteht im Beschaffungsbereich offenbar nicht. In den ordentlichen Jahresberichten der Anstalten, die als ein allgemeines Controlling-Instrument des Regierungsrates fungieren, ist das Beschaffungswesen kaum ein Thema. Nach Auffassung der ABG würde eine proaktivere allgemeine Aufsicht den vorab reputationsmässigen und finanziellen Risiken, die der Kanton als Träger der Anstalten im Zusammenhang mit deren Beschaffungswesen

---

<sup>35</sup> § 10 Abs. 2 USZG, § 9 Abs. 2 KSWG.

trägt, besser gerecht. Dass die Anstalten ihr Beschaffungswesen gemäss den Erkenntnissen der ABG derzeit im Grossen und Ganzen gut aufgestellt haben, ändert nichts daran, dass diese Risiken für den Kanton vorhanden sind und Gegenstand einer angemessenen Aufsicht sein sollten. Zwei Beispiele aus dem Bereich der Bildungsdirektion mögen illustrieren, dass der bisherige Ansatz der beiden Direktionen doch nennenswerte Lücken offenlässt: Zum einen war bis anhin offenbar von niemandem erkannt worden, dass die Regelungen zweier Fachhochschulen zum Umgang mit Interessenkonflikten bei Beschaffungen in Widerspruch zur zwingenden Ausstandspflicht im Verwaltungsvertragsrecht stehen (siehe Abschnitt 4.5).<sup>36</sup> Von einer allzu grossen Distanz zeugt aus Sicht der ABG auch, dass die Bildungsdirektorin und der Chef des Hochschulamts gegenüber der Subkommission im März 2018 angaben, dass ihnen die neue Beschaffungsplattform der UZH, die für deren Beschaffungswesen von grosser wirtschaftlicher Bedeutung ist und auch rechtliche Fragen aufwirft (P4U, siehe Abschnitt 3.3), nicht bekannt sei.

Aus Sicht der ABG könnte ein geeignetes Controlling oder Reporting beispielsweise die Information über wichtige reglementarische Änderungen der Anstalten, eine zusammenfassende Berichterstattung über freihändige Vergaben aufgrund von Ausnahmebestimmungen des Beschaffungsrechts oder eine Analyse der von Beschaffungsbeschwerden betroffenen Bereiche beinhalten. Die Nachträglichkeit und Distanziertheit der allgemeinen Aufsicht bliebe damit gewahrt.

Zweitens konzentrieren sich die Bildungsdirektion und die Gesundheitsdirektion bei ihrer Aufsicht über das Beschaffungswesen der Anstalten gemäss ihren Auskünften weitestgehend auf Fragen der generellen Rechtmässigkeit. In Wissenschaft und Praxis ist indessen die Auffassung etabliert, dass die Prüfkriterien der Oberaufsicht neben der Rechtmässigkeit auch die Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit umfassen. Beschränkt sich die Aufsicht auf eine Prüfung klarer Rechtsverletzungen, bleiben beispielsweise Fragestellungen ausgeklammert wie jene, ob die Anstalten einen angemessenen Umgang mit den Risiken pflegen, die sich aus dem Spannungsfeld zwischen Drittmittelwesen und Beschaffungswesen oder aus Nebentätigkeiten ergeben, ob sie ihre Organisationsstrukturen mit einer gewissen Regelmässigkeit auch auf grundlegendes Optimierungspotenzial überprüfen oder ob sie so eingerichtet sind, dass sie Kooperationspotenziale mit möglichen Beschaffungspartnern erkennen könnten (siehe die Abschnitte 3.2, 3.4, 4.4 und 4.6 dieses Berichts).

---

<sup>36</sup> Soweit für die ABG ersichtlich, steht die fragliche Regelung mindestens seit Oktober 2014 im Finanzreglement der ZHAW und mindestens seit September 2017 in der «Richtlinie Beschaffungswesen allgemein» der ZHdK.

Die rechtliche Selbstständigkeit der Anstalten ändert nichts daran, dass neben der Rechtmässigkeit auch die Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Ordnungsmässigkeit zu den Kriterien einer übergeordneten Aufsicht gehören.

- ▶ **Empfehlung E10:** Die ABG empfiehlt dem Regierungsrat, die allgemeine Aufsicht über das Beschaffungswesen der Hochschulen und Spitäler zu verstärken, beispielsweise mit geeigneten Controlling- oder Reporting-Instrumenten, und als Prüfkriterien sowohl die Rechtmässigkeit als auch die Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Ordnungsmässigkeit zu berücksichtigen.

## 5.2 Ausschlussliste des Kantons

### 5.2.1 Rechtliche Grundlagen

Ein öffentlicher Auftraggeber kann einen Anbieter, der in schwerwiegender Weise gegen bestimmte gesetzliche Vorgaben verstossen hat,<sup>37</sup> für bis zu fünf Jahre von allen Vergaben der betreffenden Körperschaft ausschliessen. Dies hat der Kantonsrat im Jahr 2013 gesetzlich festgeschrieben. Der Kanton – konkret das Generalsekretariat der Baudirektion – führt eine Liste über die in Kraft stehenden Ausschlüsse und kann anderen Vergabestellen auf Anfrage hin Auskunft erteilen, ob ein bestimmter Anbieter auf der Ausschlussliste steht oder nicht. Damit der Kanton die Liste nachführen kann, sind Vergabestellen, die einen solchen Ausschluss verfügen, verpflichtet, dem Generalsekretariat der Baudirektion eine Kopie des rechtskräftigen Entscheids zuzustellen. Diese Meldepflicht haben auch die Hochschulen und Spitäler. Sie sind als eigenständige Körperschaften aber frei, zu entscheiden, ob sie einem Anbieter, der beispielsweise von der Zentralverwaltung oder einer anderen kantonalen Anstalt ausgeschlossen worden ist, dennoch einen Auftrag erteilen wollen.

---

<sup>37</sup> Es geht beispielsweise um Abreden zur Beseitigung des Wettbewerbs, um Verstösse gegen das Schwarzarbeitsverbot oder um das Begehen von Straftaten zum Nachteil des Auftraggebers.

Siehe zur ganzen Regelung die §§ 4a und 4b BeiG, § 40 SVO sowie Vorlage 4874a.

### 5.2.2 Feststellungen und Beurteilung durch die ABG

Die Abklärungen der ABG-Subkommission ergaben, dass vier Anstalten nicht bekannt war, dass eine solche Liste geführt wird. Durch die Anfrage der Subkommission kennen sie dieses Instrument nun.<sup>38</sup> In der Vergangenheit war die fehlende Bekanntheit der Liste insofern folgenlos, als seit der Einführung bis heute offenbar noch nie ein Anbieter auf der Ausschlussliste stand.

Mit Blick auf die Zukunft hält die ABG indessen fest, dass die heutige Regelung des Informationsflusses nicht praktikabel erscheint: Eine Anstalt (aber auch jede andere Vergabestelle im Kanton) erfährt vom Ausschluss eines Anbieters heute nur, wenn sie von sich aus bei der Baudirektion anfragt, ob genau dieser Anbieter auf der Liste steht. Damit die Liste ihre Wirkung entfaltet, müsste im Prinzip jede kantonale Stelle standardmässig vor jeder Vergabe bei der Baudirektion anfragen, ob der oder die infrage kommenden Auftragsempfänger auf der Ausschlussliste stehen. Das ist nicht praktikabel. Die ABG empfiehlt eine praxistauglichere Gestaltung des Verfahrens, beispielsweise indem die informationsberechtigten Vergabestellen proaktiv über Veränderungen auf der Liste informiert werden oder zumindest auf Anfrage die gesamte Liste einsehen können. Dafür ist wohl eine Änderung des Gesetzes notwendig (§4b Abs. 4 BeiG). Die ABG empfiehlt dem Regierungsrat und dem Kantonsrat, eine entsprechende Gesetzesänderung im Rahmen der nächsten Revision des BeiG ins Auge zu fassen.

- **Empfehlung E11:** Die ABG empfiehlt dem Regierungsrat und dem Kantonsrat, die Anwendung der Ausschlussliste gemäss § 4b BeiG praxistauglich zu regeln.

## 6. Übersicht über die Empfehlungen und Ausblick

Die ABG erachtet die Hochschulen und Spitäler im Grossen und Ganzen als gut aufgestellt, um die vielfältigen Anforderungen an rechtmässige, wirtschaftliche und effiziente Beschaffungen zu erfüllen. In verschiedenen Punkten erkennt sie indessen noch Verbesserungsbedarf. Eine allgemeine Einordnung und Würdigung der Erkenntnisse findet sich ganz zu Beginn dieses Berichts im Abschnitt «Das Wichtigste in Kürze».

---

<sup>38</sup> Inwieweit in der Zentralverwaltung oder beispielsweise bei den Gemeinden noch Informationsbedarf zur Existenz dieses Instruments vorhanden wäre, kann die ABG nicht beurteilen.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick, in welchen Bereichen die ABG Massnahmen empfiehlt. Für die Herleitung und den vollständigen Wortlaut der einzelnen Empfehlungen wird auf die jeweiligen Abschnitte verwiesen. Die Tabelle gibt auch an, an welche Adressaten sich die Empfehlungen richten. Dabei sind der Regierungsrat und seine Direktionen aufgefordert, auch die Umsetzung jener Empfehlungen, die sich an die Anstalten richten, im Rahmen ihrer allgemeinen Aufsicht zu begleiten.

Empfehlung (Abschnitt)	Stichworte	Adressat	USZ	KSW	UZH	ZHAW	ZHdK	PHZH	RR	KR
E1 (3.2.3)	Periodische Grundsatzüberprüfung der Beschaffungsorganisation		x	x	x	x	x	x		
E2 (3.3.2)	Sorgfältige Klärung der Risiken von P4U				x					
E3 (3.4.3)	Informationsaustausch zur Erkennung von Kooperationspotenzialen institutionalisieren					x	x	x		
E4 (4.1.4)	Regelmässige Schulungen zu Beschaffungsrecht für Mitarbeitende							x		
E5 (4.2.2)	Anstrengungen zur Einhaltung der Zusammenrechnungspflicht verstärken		x	x	x	x	x			
E6 (4.3.4)	Bewilligungs- und Kontrollprozesse für korrekte ausnahmeweise freihändige Vergaben durchsetzen		x	x	x	x	x	x		
E7 (4.4.2)	Erfassung der Interessenbindungen umsetzen		x							
E8 (4.5.3)	Ausstandspflicht gesetzeskonform regeln und anwenden					x	x			
E9 (4.8.2)	Ombudsperson als Meldestelle besser bekannt machen		x	x	x	x	x	x		
E10 (5.1.2)	Allgemeine Aufsicht über das Beschaffungswesen der Anstalten verstärken								x	
E11 (5.2.2)	Anwendung der Ausschlussliste praxistauglich regeln								x	x

Die ABG schliesst ihre vertiefte Untersuchung zum Beschaffungswesen der Hochschulen und Spitäler mit dem vorliegenden Bericht ab. Mit Interesse wird sie die Umsetzung ihrer Empfehlungen verfolgen. Sie wird sich dazu mindestens einmal jährlich informieren lassen. Auch darüber hinaus wird sie sich selbstverständlich auch in Zukunft mit dem Thema des Beschaffungswesens befassen, da es sich bei der Sicherstellung der Rechtmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Effizienz von Beschaffungen um eine bedeutende Daueraufgabe für die Anstalten handelt.

## **7. Dank**

Die ABG und die Subkommission danken den Verantwortlichen der Hochschulen und Spitäler, dem Regierungsrat, den Direktionen und der Finanzkontrolle für ihren Einsatz für ein erfolgreiches Beschaffungswesen der sechs Anstalten. Besonders danken sie ihren Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern für die erteilten Informationen und für die angenehme Zusammenarbeit.

Zürich, 14. Februar 2019

Im Namen der Kommission

Der Präsident:  
René Truninger

Die Sekretärin:  
Jacqueline Wegmann

---

## **8. Anhang**

### **8.1 Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der Subkommission**

Die Subkommission lud im Rahmen der vertieften Untersuchung die Trägerinnen und Träger der folgenden Funktionen zu Gesprächen ein, wobei ein Teil der Gesprächspartner mehr als einmal zu Gast war (Funktionen zum Zeitpunkt des jeweiligen Gesprächs):

- Bildungsdirektion des Kantons Zürich: Bildungsdirektorin und Vorsitzende des Universitätsrates sowie des Fachhochschulrates; Amtschef des Hochschulamts.
- Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich: Gesundheitsdirektor; Juristischer Sekretär im Generalsekretariat.
- Baudirektion des Kantons Zürich: Juristische Sekretärin im Generalsekretariat und Beisitzerin der kantonalen Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen (KöB).
- Finanzkontrolle des Kantons Zürich: Leiter; stellvertretender Leiter.
- UZH: Rektor; Direktor Finanzen/Personal/Infrastruktur; Leiter Hauptabteilung Infrastruktur; Leiter Strategische Beschaffung.
- ZHAW: Rektor; Verwaltungsdirektor.
- ZHdK: Rektor; Leiter Finanzen und Controlling.
- PHZH: Rektor; Verwaltungsdirektor; Leiter Finanzen und Controlling.
- USZ: Präsident des Spitalrates; Generalsekretärin des Spitalrates; Spitaldirektor; Direktorin Bereich Betrieb; Leiter Stab Spitaldirektion.
- KSW: Präsident des Spitalrates; Spitaldirektor; Direktor Services und Versorgung.

### **8.2 Wichtige beigezogene schriftliche Unterlagen**

- Schriftliche Auskünfte der Hochschulen und Spitäler sowie der Finanzkontrolle
- Folienpräsentationen und Handouts der oben genannten Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner
- Galli, Peter, Moser, André, Lang, Elisabeth, und Steiner, Marc (2013): Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts. 3. Auflage. Zürich: Schulthess.

- Griffel, Alain (Hrsg.) (2014): Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG). 3. Auflage. Zürich: Schulthess.
- Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen des Kantons Zürich KÖB (Hrsg.) (2014): Kantonales Handbuch für Vergabestellen. Online: [www.beschaffungswesen.zh.ch](http://www.beschaffungswesen.zh.ch)
- Müller, Georg (2008): Rechtsgutachten betreffend Rolle der Aufsichtskommissionen über verselbstständigte öffentlich-rechtliche Anstalten vom 17. Dezember 2008.
- Schneider Heusi, Claudia (2014): Vergaberecht in a nutshell. Zürich: Dike.
- Transparency International (2013): Transparentes öffentliches Beschaffungswesen – wirksame Massnahmen für die öffentliche Verwaltung. Online: <https://transparency.ch>
- Rechtsgrundlagen gemäss Abschnitt 2 dieses Berichts
- Diverse Reglemente und Dokumente der Anstalten, unter anderem:
  - UZH: Finanzhandbuch
  - UZH: Personalverordnung
  - UZH: Reglement zur Erteilung von Bewilligungen für die Ausübung von Nebenbeschäftigungen, die Erhebung von Abgaben sowie zur jährlichen Deklaration der Nebenbeschäftigungen bei Professorinnen und Professoren
  - UZH: Instituts-Onboarding «Purchase for you (P4U)» – die neue Bestell-/Einkaufsplattform für die Institute der UZH
  - UZH: Memorandum betreffend «Submissionsrechtliche Beurteilung Beschaffungspraxis der Universität Zürich» vom 19. April 2018. Erstellt durch Lindtlaw.
  - ZHAW: Finanzreglement
  - ZHdK: Richtlinie Beschaffungswesen allgemein
  - ZHdK: Richtlinie Investitionen
  - ZHdK: Konzept Nachhaltige Beschaffung
  - PHZH: Weisung über Drittmittel an der Pädagogischen Hochschule Zürich
  - PHZH: Verhaltenskodex der PH Zürich
  - USZ: Finanzreglement
  - USZ: Personalreglement
  - USZ: Reglement über Nebenbeschäftigungen und öffentliche Ämter von USZ-Angestellten
  - USZ: Reglement über Zuwendungen am USZ
  - USZ: Handbuch Einkauf USZ



- KSW: Unterschriftenregelung KSW
- KSW: Strategie Dienst Infrastruktur
- USZ Foundation: Jahresbericht 2017 der University Hospital Zurich Foundation. Online: <https://usz-foundation.com/ueber-uns/>
- Berichte der Finanzkontrolle (jeweils Auszüge zu den Hochschulen und Spitälern):
  - Semesterbericht 2/2017 vom 5. März 2018
  - Semesterbericht 2/2016 vom 7. März 2017
  - Semesterbericht 2/2012 vom 11. März 2013
  - Prüfungsfeststellungen aus der Vertiefungsprüfung Bereich Beschaffungswesen ZHdK, Bericht vom 7. Dezember 2017
- Unterlagen der vertieften Untersuchung der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission zum Beschaffungswesen in der kantonalen Verwaltung, einschliesslich des Schlussberichts dazu (KR-Nr. 346/2014).
- Verhaltenskodex des Kantons Zürich, vom Regierungsrat am 13. Dezember 2017 verabschiedet und auf den 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt (RRB Nr. 1205/2017).