

Vorlage Stadtparlament

Datum 21. August 2018
Beschluss Nr. 2034
Aktenplan 152.15.11 Stadtparlament: Postulate

Öffentliche Vergabe – Auswahl und Gewichtung der Kriterien mit Augenmass!; Postulatsbericht

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Das Postulat „Öffentliche Vergabe - Auswahl und Gewichtung der Kriterien mit Augenmass!“ wird als erledigt abgeschrieben.

Das beiliegende Postulat „Öffentliche Vergabe - Auswahl und Gewichtung der Kriterien mit Augenmass!“ wurde vom Stadtparlament mit Beschluss vom 20. September 2016 erheblich erklärt.

Der Stadtrat erstattet wie folgt Bericht:

1 Ausgangslage

1.1 Wirtschaftlich günstigstes Angebot und Zuschlagskriterien

Das Beschaffungsrecht ist vom zentralen Grundsatz geleitet, dass ein Auftrag an diejenige Anbieterin bzw. denjenigen Anbieter gehen soll, die bzw. der das wirtschaftlich günstigste Angebot eingereicht hat (Art. 34 Abs. 1 der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen; sGS 841.11; abgekürzt VöB). Welches Angebot das wirtschaftlich günstigste ist, entscheidet sich nach der Bewertung der zum Voraus bekanntzugebenden Zuschlagskriterien. Diese Kriterien sind bei der Beurteilung der Angebote verbindlich und schränken in diesem Sinn das der Vergabestelle zustehende Ermessen bei der Bestimmung des auszuwählenden Angebots erheblich ein.¹ Der Preis spielt dabei eine wichtige Rolle – das wirtschaftlich günstigste Angebot muss aber nicht zwingend das billigste Angebot sein. Die VöB enthält einen nicht abschliessenden Katalog von solchen Zuschlagskriterien (Art. 34 Abs. 2 VöB). Im Einzelnen werden genannt: a) Preis, b) Qualität, c) Termin, d) Garantie- und Unterhaltsleistungen, e) Kundendienst, f) Betriebskosten, g) Innovationsgehalt, h) Ästhetik, i) Umweltverträglichkeit, k) Erfahrung, l) Sicherung des Ausbildungsstandes einer Berufsgattung, insbesondere durch Lehrlingsausbildung, m) Vereinbarkeit mit technischen Systemen von Bund, anderen Kantonen und Gemeinden, n) Arbeitssicherheit.

¹ Vgl. Peter Galli/André Moser/Elisabeth Lang/Marc Steiner, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. A., Zürich/Basel/Genf 2013, Rz. 859.

Wesentlich ist bei allen Kriterien, dass sie nicht diskriminierend ausgelegt werden dürfen, namentlich nicht zu Gunsten der einheimischen Anbieterinnen und Anbieter. So dürfen die Kriterien insbesondere nicht ohne sachlichen Grund auf die Ortsansässigkeit abstellen. Diskriminierend wäre somit insbesondere die Bezugnahme auf das Steuerdomizil, die Nähe zum Objekt, die Vertrautheit mit den örtlichen Verhältnissen, Mitgliedschaften in örtlichen Vereinen, die Wertschöpfung in der Region oder auch auf die Verwendung einheimischer Produkte.² Die Verwendung solcher Kriterien ist daher unzulässig.

1.2 Stellung einheimischer Unternehmen je nach Verfahrensart

Je nach Wert der Beschaffung werden öffentliche Aufträge im offenen oder selektiven Verfahren, im Einladungsverfahren oder freihändig vergeben. Im offenen oder selektiven Verfahren wird die Beschaffung öffentlich ausgeschrieben. Es können alle Anbieterinnen bzw. Anbieter ein Angebot (offenes Verfahren, Art. 23 VöB) oder einen Antrag auf Teilnahme (selektives Verfahren, Art. 24 VöB) einreichen. In diesen Verfahren ist eine Bevorzugung einheimischer Unternehmen von vornherein unzulässig und es kann diesbezüglich auf obige Ausführungen verwiesen werden.

Im Einladungsverfahren und im freihändigen Verfahren wird direkt zur Angebotsabgabe eingeladen (Art. 18 VöB), wobei im Einladungsverfahren mindestens drei Anbietende einzuladen sind (Art. 25 Abs. 3 VöB). Bei diesen beiden Verfahrensarten besteht für die Vergabestelle beim Entscheid, welche Unternehmen zur Abgabe eines Angebots eingeladen werden sollen, ein Ermessensspielraum. Entsprechend kam es in der Vergangenheit in der Stadt St.Gallen auch wiederholt zu Diskussionen darüber, wie weit bei diesen beiden Verfahrensarten auswärtige Unternehmen eingeladen werden sollen. Im Sommer 2005 konnte ein Einvernehmen zwischen der Stadt und dem Gewerbeverband erzielt werden, wonach eine Weisung unzulässig wäre, im Einladungsverfahren generell nur einheimische Anbietende einzuladen und auswärtige Anbietende systematisch zu übergehen. Die Stadt gab aber auch die Erklärung ab, dass nicht beabsichtigt sei, die Vergabestellen darauf hinzuweisen, im Einladungsverfahren stets auch auswärtige Anbietende einzuladen. Sofern für einen bestimmten Auftrag konkurrenzfähige lokale Anbietende vorhanden seien, auf Grund einer genügend grossen Zahl von lokalen Anbietenden wirksamer Wettbewerb bestehe und auf dieser Grundlage eine wirtschaftlich günstige Beschaffung gewährleistet sei, werde für die städtischen Vergabestellen in der Regel keine Veranlassung bestehen, das Verfahren über die lokalen Anbietenden hinaus auszudehnen. Es stehe aber im Ermessen der städtischen Vergabestellen, die Beschaffungssituation zu beurteilen. Seitens der Stadt wurden die Direktionen und die mit öffentlichen Beschaffungen besonders befassten Dienststellen angewiesen, im Einladungsverfahren sowie im freihändigen Verfahren nach diesen Grundsätzen vorzugehen.³ Der Bezug auswärtiger Anbietender bei öffentlichen Beschaffungen im Einladungs- und freihändigen Verfahren erfolgt seither bei sämtlichen Vergabestellen nach diesen Grundsätzen. Daran hat sich bis heute nichts geändert.

² Vgl. zum Ganzen: Handbuch öffentliches Beschaffungswesen im Kanton St.Gallen 2010, Rz. 3 zu Art. 34 VöB.

³ Vgl. zum Ganzen: Postulatsbericht „Stärkung von wettbewerbsfähigen einheimischen Unternehmen“ vom 21. Juni 2011, Nr. 3333, Postulat wurde vom Stadtparlament am 20. September 2011 als erledigt abgeschrieben.

2 Beantwortung des Postulats

2.1 Einleitende Bemerkungen

Das Vergaberecht ist übergeordnetes Recht und muss von der Stadt im Rahmen der geltenden Staatsorganisation vollzogen werden. Eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen auf kommunaler Ebene (Revision der Gemeindeordnung, Erlass eines Reglements) ist somit von vornherein ausgeschlossen. Massnahmen (als weitere mögliche Folge eines Postulats gemäss Art. 66 Abs. 1 des Geschäftsreglements des Stadtparlaments; sRS 151.1), um die einheimischen Unternehmen zu stärken, wurden – wie unter Ziffer 1.2 vorstehend aufgezeigt – bereits getroffen.⁴ Wie bereits in der Stellungnahme zur Frage der Erheblicherklärung des vorliegenden Postulats aufgezeigt, können vorliegend somit primär die Fragen der Postulanten beantwortet werden.

2.2 Beantwortung der Fragen

2.2.1 Wie viele Liefer- / Dienstleistungs- und Bauaufträge vergibt die Stadt St.Gallen pro Jahr (Summen und Anzahl)?

Zur Beantwortung dieser sowie der nächsten Frage wurden sämtliche Stadtratsbeschlüsse der Jahre 2014-2017, mit welchen Zuschläge erteilt wurden, statistisch ausgewertet. Die Frankenwerte verstehen sich in der Regel ohne MWST.

In diesen Jahren erfolgten 138 Vergaben im offenen und eine im selektiven Verfahren. Die Vergabesumme von 137 dieser Vergaben betrug CHF 109'072'055.68. Bei zwei Vergaben wurde anhand des Preises pro Tonne (Grüngut) zugeschlagen.

Im Einladungsverfahren erfolgten in diesen Jahren 108 Vergaben. Die Vergabesumme von 106 dieser Vergaben betrug CHF 26'773'964.04. Bei zwei Vergaben wurde anhand des Preises pro Tonne (Flüssigschlammtransport) zugeschlagen.

Die Vergaben im freihändigen Verfahren lassen sich nicht statistisch erfassen, da diese Vergaben (sofern es sich nicht um eine Ausnahmebestimmung handelt) nicht vom Stadtrat beschlossen werden. Bei vielen dieser Vergaben handelt es sich um Klein- und Kleinstbeträge.

Es erfolgten 47 freihändige Vergaben gemäss Ausnahmebestimmungen. Die Vergabesumme betrug CHF 13'585'943.12 und EUR 1'107'575.00. Unter solche Ausnahmetatbestände fallen beispielsweise Aufträge, bei welchen aufgrund der technischen Besonderheiten nur ein Anbieter in Frage kommt, oder Ergänzungsaufträge, die im Zusammenhang mit einem vergebenen Auftrag notwendig werden (der ganze Ausnahmekatalog findet sich in Art. 16 VöB). Solche Aufträge können unabhängig von ihrem Wert im freihändigen Verfahren vergeben werden.

⁴ Postulatsbericht „Stärkung von wettbewerbsfähigen einheimischen Unternehmen“ vom 21. Juni 2011, Nr. 3333, Postulat wurde vom Stadtparlament am 20. September 2011 als erledigt abgeschrieben.

2.2.2 Welcher Teil (Anzahl und Vergabepreis) der Arbeiten und Dienstleistungsaufträge wird in der Stadt St.Gallen, welcher Teil im Kanton St.Gallen und ausserkantonale und welcher Teil international, aufgeschlüsselt nach Ländern, vergeben?

Von den 139 Vergaben der Jahre 2014-2017 im offenen und selektiven Verfahren erfolgten

- an Anbieter in der Stadt St.Gallen: 64 Zuschlüsse für CHF 61'045'997.21;
- an Anbieter ausserhalb der Stadt aber im Kanton St.Gallen: 28 Zuschlüsse für CHF 22'312'673.50 (ein Zuschlag ohne Vergabesumme);
- an Anbieter ausserhalb dem Kanton aber in der Schweiz: 42 Zuschlüsse für CHF 21'886'486.57 (ein Zuschlag ohne Vergabesumme);
- an Anbieter in Deutschland: zwei Zuschlüsse für CHF 1'012'003;
- an Anbieter in Dänemark: zwei Zuschlüsse für CHF 1'278'600;
- an Anbieter im Fürstentum Liechtenstein: ein Zuschlag für CHF 397'477.25.

Im offenen und selektiven Verfahren werden somit rund 46 % der Aufträge an Anbieter in der Stadt St.Gallen vergeben. Lediglich 30 % der Aufträge werden ausserkantonale und knapp 4 % ins Ausland (inkl. Fürstentum Liechtenstein) vergeben. Der Wert der Aufträge, die an Anbieter in der Stadt St.Gallen im offenen und selektiven Verfahren vergeben werden, macht knapp 56 % der gesamten Vergabesumme aus.

Von den 108 Vergaben der Jahre 2014-2017 im Einladungsverfahren erfolgten

- an Anbieter in der Stadt St.Gallen: 54 Zuschlüsse für CHF 15'650'976.55;
- an Anbieter ausserhalb der Stadt aber im Kanton St.Gallen: 19 Zuschlüsse für CHF 3'656'216.85 (zwei Zuschlüsse mit Preis pro Menge);
- an Anbieter ausserhalb dem Kanton aber in der Schweiz: 34 Zuschlüsse für CHF 6'946'447.40;
- an Anbieter in Österreich: ein Zuschlag für CHF 520'323.24.

Im Einladungsverfahren werden 50 % der Aufträge an Anbieter in der Stadt St.Gallen vergeben. Ausserkantonale werden gut 31 % und ins Ausland lediglich 0,9 % der Aufträge vergeben. Der Wert der Aufträge, die an Anbieter in der Stadt St.Gallen im Einladungsverfahren vergeben werden, macht 58,5 % der gesamten Vergabesumme aus. Wie bereits unter Ziffer 1.2 ausgeführt, sind beim Einladungsverfahren stets mindestens drei Anbietende einzuladen und ist eine systematische Übergehung von auswärtigen Anbietenden nicht zulässig. Der Umstand, dass lediglich die Hälfte der Aufträge im Einladungsverfahren an Anbietende in der Stadt St.Gallen vergeben werden, ist hauptsächlich dem Umstand geschuldet, dass in verschiedenen Fachbereichen nicht drei konkurrenzfähige lokale Anbietende vorhanden sind und deshalb auch auswärtige Anbietende einzuladen sind.

2.2.3 Welche Kriterien kommen bei der Vergabe von Arbeiten und Dienstleistungen durch die Stadt St.Gallen über alle Direktionen hinweg zur Anwendung? Wie werden diese Kriterien gewichtet? Welche Rolle spielen qualitative und volkswirtschaftliche Kriterien, welche die Lehrlingsausbildung?

Ausser dem Preis gibt es kein Kriterium, das über alle Direktionen hinweg zur Anwendung kommt. Bei reiner Stangenware mit identischer Qualität wird nur auf den Preis abgestellt. Bei den übrigen Vergaben kommen in der Regel Kriterien zur Anwendung, mit welchen die Qualität der Angebote geprüft werden kann. Oft sind dies Referenzen, wobei auch bisherige eigene Erfahrungen eine Rolle spielen können. Soweit möglich und sinnvoll werden Präsentationen durchgeführt oder

Bemusterungen verlangt, anhand welcher die angebotenen Artikel überprüft werden können. Je nach Art der Vergabe kommen weitere Kriterien zur Anwendung.

Gemäss der Rechtsprechung muss der Preis bei Stangenware mit mindestens 70 % gewichtet werden, bei Aufträgen mittlerer Komplexität mit mindestens 50 %. Bei Aufträgen hoher Komplexität darf die Gewichtung des Preises tiefer sein, sie muss jedoch immer mindestens 20 % betragen. Dabei muss nicht einzig auf den Zuschlagspreis abgestellt werden, auch die Bewertung der gesamten Lebenskosten ist zulässig.

Die Stadt St.Gallen lädt nach Möglichkeit Unternehmungen zur Offerteingabe ein, die Lernende ausbilden. Die Lehrlingsausbildung ist aber eigentlich ein vergabefremdes Kriterium, da sie mit der Qualität des Angebots und dem Preis-Leistungs-Verhältnis nichts zu tun hat. Bei Ausschreibungen, die nicht dem WTO-Abkommen unterliegen (Lieferungen und Dienstleistungen bis CHF 350'000 und Bauaufträge bis CHF 8,7 Mio.), ist es zulässig, die Lehrlingsausbildung als Zuschlagskriterium mit einer Gewichtung von höchstens 10 % vorzusehen. Bei den grösseren Ausschreibungen ist das Kriterium hingegen nicht zulässig, da nicht alle ausländischen Staaten bzw. Anbieter eine vergleichbare Berufsbildung kennen.

2.2.4 Wie wird die Einhaltung der Kriterien bei der Ausführung der Arbeiten und der Erbringung der Dienstleistungen kontrolliert und durchgesetzt?

Das Kriterium Preis kann anhand der gestellten Rechnungen auf Korrektheit überprüft werden. Dabei wird die Rechnung mit den offerierten Preisen und Konditionen (Rabatt, Skonto) verglichen. Sämtliche weiteren Kriterien, die direkt überprüfbar sind, werden spätestens bei der Abnahme kontrolliert. Bei der Lieferung eines Blockheizkraftwerks wurden bspw. die Leistung und die Abgaswerte gemessen. Werden solche Kriterien nicht eingehalten, wird umgehend eine Nachbesserung verlangt. Können sie danach immer noch nicht eingehalten werden, werden weitere Schritte oder auch eine Schadenersatzforderung geprüft und wenn möglich durchgesetzt.

Nach einer gewissen Betriebszeit werden Befragungen bei den Anwendern gemacht, um die Zufriedenheit der Benutzer abzuklären. So können auch weiche Faktoren überprüft werden.

Bei Bauprojekten kommen in der Regel die SIA- und VSS-Normen zur Anwendung. So ist es üblich, dass 10 % der Zahlung zurückbehalten werden oder eine Bankgarantie verlangt wird. So können später entdeckte Mängel geltend gemacht werden.

Manche Dienststellen führen intern Anbieterlisten, auf welchen die eigenen Erfahrungen eingetragen werden. Diese beinhalten unter anderem Erkenntnisse über die Qualität, Termineinhaltung, Fachkompetenz und Leistungsfähigkeit einer Anbieterin.

2.2.5 Wie bewährt sich die geltende Submissionsgesetzgebung in der Praxis?

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass sich die Submissionsgesetzgebung in der Praxis bewährt hat. Unbestritten ist aber auch, dass die bestehende Gesetzgebung einer Anpassung bedarf, um den künftigen Herausforderungen, z.B. bei der elektronischen Vergabe, gerecht zu werden.

Zu diesem Zweck soll in einem ersten Schritt das nationale Recht (Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen, SR 172.056.1; abgekürzt BöB) angepasst werden. Der Bund und die Kantone haben die gemeinsame Arbeit hierfür im Jahr 2012 aufgenommen. Die Botschaft des Bundesrates zur Revision dieses Gesetzes liegt vor, sie wurde vom Nationalrat behandelt und wird derzeit von der vorberatenden Kommission des Ständerates beraten.

Zu einem späteren Zeitpunkt soll auch die Submissionsgesetzgebung des Kantons (Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen, sGS 841.32; abgekürzt IVöB) revidiert werden, wobei das nationale und das kantonale Recht soweit möglich und sinnvoll harmonisiert werden sollen.

2.2.6 Welche Möglichkeiten sieht der Stadtrat, das ortsansässige Gewerbe innerhalb der Richtlinien der VöB vermehrt einzubeziehen bzw. zu berücksichtigen?

Wie einleitend ausgeführt, besteht eine solche Möglichkeit nur im Einladungsverfahren und im freihändigen Verfahren. Sie wird bereits soweit als möglich und sinnvoll ausgeschöpft. Zwar wäre es aus ökologischen und volkswirtschaftlichen Gründen sinnvoll, regionalen Produkten einen Vorzug zu geben; aus rechtlichen Gründen ist dies aber nicht zulässig.

2.2.7 Ist der Stadtrat informiert, an wen und welche Arbeiten im freihändigen Verfahren vergeben wurden (Vergabe ab CHF 5'000)?

Eine solche Statistik wird nicht geführt, da dies mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden wäre. In der Direktion Planung und Bau und in der Direktion Technische Betriebe (und somit in den beiden Direktionen, welche die meisten Ausschreibungen vornehmen) werden jedoch auch die freihändigen Vergaben laufend analysiert. Zudem ist bei freihändigen Vergaben über CHF 100'000 gestützt auf das städtische Delegationsreglement (sRS 181.2) bzw. das Organisationsreglement der Stadtwerke (sRS 511.11) in jedem Fall die Zustimmung des zuständigen Mitglieds des Stadtrates erforderlich. Dass der Gesamtstadtrat von diesen freihändigen Vergaben systematisch Kenntnis erhält, wird als nicht notwendig erachtet.

3 Fazit

Es ergibt sich somit, dass es weder möglich noch erforderlich ist, dem Stadtparlament einen Antrag auf Änderung eines Reglements oder auf Ergreifung einer Massnahme zu stellen. Einerseits hat die Stadt das Vergaberecht, welches übergeordnetes Recht ist, zu vollziehen und kann nicht selbst legiferieren. Andererseits wurden – im zulässigen Rahmen – mit dem Gewerbeverband bereits Massnahmen ergriffen, um die einheimischen Unternehmen zu stärken.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:
Postulat vom 21. Juni 2016