



Vorlage Stadtparlament

vom 23. August 2016

Nr. 4645

152.15.11 Stadtparlament: Postulate

Postulat Felix Keller, Thomas Meyer, Karin Winter-Dubs: Öffentliche Vergabe - Auswahl und Gewichtung der Kriterien mit Augenmass!; Frage der Erheblicherklärung

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Das Postulat „Öffentliche Vergabe - Auswahl und Gewichtung der Kriterien mit Augenmass!“ wird **nicht erheblich** erklärt.

Felix Keller, Thomas Meyer und Karin Winter-Dubs sowie 38 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 21. Juni 2016 das beiliegende Postulat „Öffentliche Vergabe - Auswahl und Gewichtung der Kriterien mit Augenmass!“ ein.

Der Stadtrat nimmt zur Frage der Erheblicherklärung wie folgt Stellung:

1 Ausgangslage

Das öffentliche Beschaffungsrecht ist vom zentralen Grundsatz geleitet, dass ein Auftrag an denjenigen Anbieter gehen soll, der das wirtschaftlich günstigste Angebot eingereicht hat. Wirtschaftlich günstigstes Angebot heisst dabei nicht einfach billigstes Angebot. Welches Angebot das wirtschaftlich günstigste ist, entscheidet sich nach der Summe der – zum voraus – bekanntzugebenden Zuschlagskriterien. Kriterien für die Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots sind neben dem Preis insbesondere Qualität, Termin, Garantie- und Unterhaltsleistungen, Kundendienst, Betriebskosten, Innovationsgehalt, Ästhetik, Umweltverträglichkeit, Erfahrung und andere mehr. Kein zulässiges Zuschlagskriterium ist die Ortsansässigkeit von Anbietenden. Damit würden ortsfremde Anbietende in unzulässiger Weise diskriminiert.



Öffentliche Aufträge werden je nach Wert der Beschaffung im offenen oder selektiven Verfahren, im Einladungsverfahren oder im freihändigen Verfahren vergeben. Im offenen oder selektiven Verfahren wird die Beschaffung öffentlich ausgeschrieben, eine Bevorzugung einheimischer Unternehmen ist nicht möglich. Im Einladungsverfahren und im freihändigen Verfahren wird direkt zur Angebotsabgabe eingeladen, wobei im Einladungsverfahren mindestens drei Anbieter zur Angebotsabgabe einzuladen sind.

2 Begründung für Antrag auf Nicht-Erheblicherklärung

2.1 Allgemeine Ausführungen

Mit einem Postulat können Parlamentarierinnen und Parlamentarier beantragen, dass der Stadtrat prüfe und Bericht erstatte, ob ein Entwurf für eine Revision der Gemeindeordnung oder den Erlass eines Reglements vorzulegen oder ob eine Massnahme zu treffen sei (Art. 66 Abs. 1 Geschäftsreglement des Stadtparlaments; sRS 151.1). Das Submissionsrecht ist übergeordnetes Recht und muss von der Stadt im Rahmen der geltenden Staatsorganisation vollzogen werden. Somit stehen zwei der gemäss Geschäftsreglement vorstehend erwähnten Stossrichtungen eines Postulates, Entwurf für eine Revision der Gemeindeordnung oder den Erlass eines Reglements, gar nicht zur Debatte. Es könnte nur mehr die Frage nach einer Massnahme relevant sein.

Der Stadtrat hat aber in der Stadtparlamentsvorlage vom 21. Juni 2011 (SRB Nr. 3333) mit dem Titel „Stärkung von wettbewerbsfähigen einheimischen Unternehmen“ aufgezeigt, welche Massnahmen er im Rahmen des geltenden Beschaffungsrechts sieht, um die einheimischen Unternehmen zu stärken. Daran hat sich seither nichts geändert, weil auch das Submissionsrecht unverändert gilt.

2.2 Stellungnahme zu den gestellten Fragen

Die von den Postulanten gestellten Fragen können zwar beantwortet werden, zum einen fehlt der Stadt aber der Handlungsspielraum, um Massnahmen einzuleiten, und zum anderen bringt die Beantwortung der Fragen keinen zusätzlichen Erkenntnisgewinn gegenüber bereits vorhandenen Antworten, auch in parlamentarischen Vorstössen, zu diesem Sachbereich. Im Einzelnen sieht das wie folgt aus:

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



Anlässlich der jährlich stattfindenden Bauwirtschaftskonferenz werden von der Stadt für das jeweils vergangene Jahr Zahlen zur Verteilung der Aufträge an ortsansässige resp. auswärtige Auftragnehmer aufbereitet und zur Verfügung gestellt. Diese beschränken sich auf die beiden Direktionen, welche den überwiegenden Teil der Vergaben tätigen, nämlich die Direktionen Bau und Planung sowie Technische Betriebe. Gesamthafte Statistiken über die Vergaben in der Stadt sind nicht vorhanden. Die Auflistung der letzten zwei Jahre, wie sie für die Bauwirtschaftskonferenz ausgearbeitet wurden, sind dieser Beantwortung beigelegt. Die Notwendigkeit einer weitergehenden Aufschlüsselung der Aufträge, bspw. nach Ländern, erschliesst sich für den Stadtrat nicht.

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?*

Diese Frage kann so nicht beantwortet werden, weil bei jeder Beschaffung jeweils ein eigenes „massgeschneidertes“ Set von Eignungs- und Zuschlagskriterien inkl. deren Gewichtung zur Anwendung kommt.

Der Preis ist das einzige Kriterium, das bei allen Ausschreibungen als Zuschlagskriterium angewendet wird und gemäss feststehender und konstanter Gerichtspraxis mindestens mit 20 Prozent, bei mittlerer oder geringer Komplexität der Ausschreibung aber deutlich höher gewichtet werden muss. Bei der Beschaffung von Standardgütern wie Büromaterial, Brennstoffen und ähnlichem ist der Preis in der Regel sogar das einzige Kriterium. Weitere Kriterien, welche über alle Direktionen hinweg zur Anwendung gelangen, gibt es nicht.

Die Stadt St.Gallen lädt nach Möglichkeit Unternehmungen zur Offerteingabe ein, die Lernende ausbilden. Dazu ist sie gemäss der kantonalen Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.11, abgekürzt VöB) auch verpflichtet. Art. 25 Abs. 2 VöB bestimmt, dass der Auftraggeber im Einladungsverfahren und freihändigen Verfahren nach Möglichkeit Anbieter auswählt, die Lehrstellen in einem für die Branche und die Betriebsgrösse angemessenen Umfang anbieten. Lehrlingsausbildung wird daher von der Stadt bei Vergaben im Nicht-Staatsvertragsbereich in der Regel als Kriterium verwendet. Es ist aber eigentlich ein vergabefremdes Kriterium (es bezieht sich nämlich nicht auf die nachgefragte Leistung); darum darf ihm nur geringes Gewicht zukommen. Im Staatsvertragsbereich ist das Kriterium zudem gar nicht zulässig, da nicht alle ausländischen Staaten bzw. Anbieter eine vergleichbare Berufsbildung kennen.



4. *Wie wird die Einhaltung der Kriterien bei der Ausführung der Arbeiten und der Erbringung der Dienstleistungen kontrolliert und durchgesetzt?*

Die Eignungs- und die Zuschlagskriterien müssen mit dem Zuschlagsentscheid geprüft und erfüllt sein. Die Prüfung erfolgt aufgrund der von den Anbietern eingereichten Unterlagen oder zusätzlich verlangter Referenzen. Bei der Ausführung der Arbeiten werden die für die nachgefragte Leistung relevanten Kriterien selbstverständlich überwacht und kontrolliert. Die verantwortlichen Personen, entweder städtische Mitarbeitende oder beauftragte Dritte, haben während der Realisierung im Rahmen der Bau- oder Projektleitung direkt zu überwachen, dass die vorgegebenen Zeitpläne, die verlangte Qualität und die zugesicherten Kosten auch eingehalten werden.

5. *Wie bewährt sich die geltende Submissionsgesetzgebung in der Praxis?*

Bei der Submissionsgesetzgebung handelt es sich um kantonales Recht, welches wiederum auf der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 (IVöB) beruht. Das geordnete funktionierende Staatswesen zeigt sich auch darin, dass sich untergeordnete Staatsebenen an das von den übergeordneten Staatsebenen erlassene Recht halten. Die Einführung der Submissionsgesetzgebung hat zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen geführt, auch in Abhängigkeit vom eigenen Standpunkt. Eine Bevorzugung einheimischer oder lokaler Unternehmen wird eingeschränkt, auf der anderen Seite konnte die Stadt beim Einkauf Einsparungen erzielen. Da die Schweiz nur ein einheitliches Beschaffungsrecht für alle Arten von Beschaffungen kennt, ist sicher einzuräumen, dass dieses nicht für alle Beschaffungen gleich geeignet ist (IT- und andere komplexe Dienstleistungsbeschaffungen); dem wird aber die nun laufende Revision der IVöB zumindest teilweise gerecht, indem sie Elemente vorsieht, welche die Beschaffungsprozesse flexibilisieren. Die Umsetzung ist für 2018 wahrscheinlich.

6. *Welche Möglichkeiten sieht der Stadtrat, das ortsansässige Gewerbe innerhalb der Richtlinien der VÖB vermehrt einzubeziehen bzw. zu berücksichtigen?*

Vorrangiges Ziel der städtischen Vergabepaxis muss eine wirtschaftlich möglichst günstige Beschaffung sein. Sofern für einen bestimmten Auftrag konkurrenzfähige lokale Anbieter vorhanden sind, auf Grund einer genügend grossen Zahl von lokalen Anbietern wirksamer Wettbewerb besteht und auf dieser Grundlage eine wirtschaftlich günstige Beschaffung gewährleistet ist, wird für die städtischen Vergabestellen beim freihändigen oder beim Einladungsverfahren in der Regel keine Veranlassung bestehen, das Verfahren über die lokalen Anbietenden hinaus auszudehnen. Eine darüberhinausgehende weitere Berücksichtigung, also Bevorzugung, des ortsansässigen Gewerbes ist rechtlich unzulässig.



Im Sommer 2005 konnte mit dem städtischen Gewerbe nach eingehenden Besprechungen ein Einvernehmen erzielt werden, wonach eine Weisung unzulässig wäre, im Einladungsverfahren generell nur einheimische Anbietende einzuladen und auswärtige Anbieter systematisch zu übergehen. Andererseits gab die Stadt die Erklärung ab, dass nicht beabsichtigt sei, die Vergabestellen darauf hinzuweisen, im Einladungsverfahren stets auch auswärtige Anbieter einzuladen. Vorrangiges Ziel der städtischen Vergabepaxis müsse eine wirtschaftlich möglichst günstige Beschaffung sein. Sofern für einen bestimmten Auftrag konkurrenzfähige lokale Anbieter vorhanden seien, auf Grund einer genügend grossen Zahl von lokalen Anbietern 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. Der Beizug auswärtiger Anbietender erfolgt seither nach diesen Grundsätzen. Es besteht keine Veranlassung und keine Rechtfertigung, von dieser Praxis abzuweichen oder anderslautende Weisungen zu erlassen.

7. Ist der Stadtrat informiert, an wen und welche Arbeiten im freihändigen Verfahren vergeben wurden (Vergaben ab CHF 5'000.00)?

Gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. a und b des Reglements über die Ausgaben- und Vertragskompetenzen der Direktionen und Verwaltungsstellen (Delegationsreglement; sRS 181.2) sind Vergaben innerhalb des Auftragswerts, der im öffentlichen Beschaffungswesen für das freihändige Verfahren vorgesehen ist, an die Direktionen (lit. a), wenn nicht sogar an die Dienststellen (lit. b), delegiert.

Zusammenfassend kommt der Stadtrat somit zur Auffassung, dass sich eine Erheblicherklärung des vorliegend behandelten Postulats nicht rechtfertigt. So können verschiedene der oben aufgeworfenen Fragen nicht im gestellten Sinne beantwortet werden und es sind nach Überzeugung des Stadtrates auch keine Massnahmen erforderlich bzw. solche wären in Beachtung des übergeordneten Rechts gar nicht zulässig.

Der Stadtpräsident:

Scheitlin

Der Stadtschreiber:

Linke



Beilage:

- 3 Vergabestatistiken 2015 (Direktion Technische Betriebe, Hochbauamt, Tiefbauamt)
- Postulat vom 21. Juni 2016

