

Antwort an den Grossen Gemeinderat

GGR-Geschäft 16.05.4 15-9

Stadtratsbeschluss vom 2. Dezember 2015

Ausgangslage

Die nachfolgende Interpellation von Esther Schlatter (glp) und 5 Mitunterzeichnenden ist an der Sitzung des Grossen Gemeinderates vom 31. August 2015 begründet worden.

Interpellation Submissionen

Die Stadt Wetzikon vergibt jährlich Aufträge aller Art in Millionenhöhe. Die Vergabe dieser Aufträge ist ein besonders sensibler Bereich und bedeutet eine grosse Verantwortung:

- *Die öffentlichen Mittel müssen effizient eingesetzt werden*
- *Die Entscheidungen, welche Firmen und speziell welche Wetziker Unternehmen anbieten dürfen, sind fair, sorgfältig und klar geregelt zu treffen*
- *Die Verfahren müssen korrekt und transparent ablaufen*

Diese Interpellation möchte deshalb in einem ersten Schritt detailliertere Auskunft über die angewandten Verfahren. Wir bitten um Beantwortung der folgenden Fragen:

- *In welchem Volumen vergibt Wetzikon jährlich Aufträge (2014 und frühere Jahre)?*
- *Wie viele Aufträge wurden in den letzten Jahren öffentlich ausgeschrieben (Anzahl Aufträge und Auftragsvolumen total pro Jahr)?*
- *Gibt es interne Handlungsrichtlinien? Wenn ja, welche?*
- *Wenn nein, nach welchen Richtlinien wird gearbeitet?*
- *Nach welchen Kriterien werden Unternehmer in den verschiedenen Verfahren zur Offertstellung eingeladen?*
- *Wird sichergestellt, dass die Wetziker Unternehmen bei jedem Auftrag und im Rotationsprinzip anbieten können? Wie?*
- *Nach welchen Kriterien werden die eingegangenen Offerten bewertet?*
- *Wer entscheidet über die Vergabe (Kompetenzenregelung)?*
- *Wie werden die teilnehmenden Unternehmer über das Ergebnis informiert?*
- *Gibt es ein Controlling über die Vergabe der Aufträge? Wenn ja, wer, was und wie oft wird kontrolliert?*
- *Seit wann werden die aktuell gültigen Verfahren angewendet?*

Formelles

Die am 31. August 2015 begründete Interpellation ist gemäss Art. 46 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates (GeschO GGR) eine "Anfrage an den Stadtrat über einen in den Aufgabenbereich der Gemeinde fallenden Gegenstand." Sie ist gestützt auf Art. 47 Abs. 2 GeschO GGR innert vier Monaten nach der Begründung, d. h. bis 31. Dezember 2015, schriftlich zu beantworten. Mit dem vorliegenden Beschluss ist diese Frist gewahrt.

Beantwortung der Interpellation

Die am 31. August 2015 begründete Interpellation "Submissionen" von Esther Schlatter wird wie folgt beantwortet (zuständig im Stadtrat ist Stadtpräsident Ruedi Rüfenacht):

Einleitung

Die Stadt Wetzikon benötigt für die Erfüllung ihrer Aufgaben verschiedenste Mittel, wozu nicht nur das eigene Personal, sondern auch Sachgegenstände und unterschiedlichste Leistungen von Dritten zählen. Diese Mittel kann sie sich grundsätzlich auf zwei Arten beschaffen:

- Sie stellt das benötigte Gut selbst her (wozu in der Regel eigenes Personal beschäftigt wird).
- Sie deckt sich mit den benötigten Gütern auf dem freien Markt ein.

Mit dem Begriff "Submissionen" ist diese zweite Form der Mittelbeschaffung – also die Beschaffung von Gütern auf dem freien Markt – gemeint, auch wenn das eigene Personal ebenfalls auf dem freien Arbeitsmarkt beschafft wird. Das "Submissionswesen" wird auch als "öffentliches Beschaffungswesen" oder als "Vergabewesen" bezeichnet. Sie sind zu unterscheiden vom eigentlichen "Vergaberecht", das diese Tätigkeiten gesetzlich regelt.

Zu Frage 1: In welchem Volumen vergibt Wetzikon jährlich Aufträge (2014 und frühere Jahre)?

Die Bestimmung des jährlichen Vergabevolumens orientiert sich an der vorerwähnten Unterscheidung. Dabei gilt es zu beachten, dass sowohl der Einkauf von Büromaterial (etwa eines Bleistifts) als auch die Erstellung eines Schulhauses (etwa durch einen Generalunternehmer) als öffentliche Beschaffung zu qualifizieren sind. Zu beachten ist zudem, dass vergaberechtlich auch die Globalbudgetbetriebe, die Primarschule und die Stadtwerke zur Stadt Wetzikon gehören.

Aufgrund der heutigen Rechnungslegung und Buchführung ist retrospektiv eine frankengenaue Angabe des Vergabevolumens nicht möglich. Grob umrissen gehören zum Beschaffungsvolumen der Stadt Wetzikon folgende Ausgaben:

- Personalaufwand abzüglich der direkten Zahlungen an die Lohnempfänger und bestimmter Sozialversicherungsleistungen (einzelne Versicherungen werden auf dem freien Markt beschafft)
- Sachaufwand abzüglich Wasser- und Energieverbrauch, bestimmte Spesenentschädigungen und bestimmte Korrekturbuchungen
- Passivzinsen für langfristige Darlehen (auch die Finanzmittel werden auf dem freien Markt beschafft)
- Sachgüter der Investitionsrechnung abzüglich des Erwerbs von Grundstücken

So betrachtet betrug das Vergabevolumen im 2014 rund 43 Mio. Franken. Im 2013 betrug es rund 39,5 Mio. Franken (vgl. Anhang 1). Davon entfallen auf Investitionen im 2014 allein 17 Mio. Franken bzw. 19 Mio. Franken im 2013.

Zu Frage 2: Wie viele Aufträge wurden in den letzten Jahren öffentlich ausgeschrieben (Anzahl Aufträge und Auftragsvolumen total pro Jahr)?

Im Zeitraum vom 1. Januar 2012 bis 30. September 2015 wurden 31 Aufträge mit einem Auftragsvolumen von insgesamt rund 20 Mio. Franken öffentlich ausgeschrieben (Vergaben im offenen Verfahren). Verteilt auf die einzelnen Jahre sehen die Zahlen wie folgt aus (vgl. Aufstellung in Anhang 2):

Jahr	Anzahl	Auftragsvolumen
2012	5	Fr. 4'705'575.05
2013	2	Fr. 1'478'858.80
2014	11	Fr. 7'445'636.65
2015 (bis 31.10.)	13	<u>Fr. 6'447'722.35</u>
Total	31	20'077'792.85

Zu Frage 3: Gibt es interne Handlungsrichtlinien? Wenn ja, welche?

Seit der Aufhebung der kommunalen "Richtlinien im Submissionswesen" im 2005 wurden keine neuen internen Handlungsrichtlinien geschaffen. Es besteht ein "Leitfaden Submissionswesen", der die wesentlichsten Eckpunkte der kantonalen Submissionsverordnung auf einem A4-Blatt zusammenfasst.

Zu Frage 4: Wenn nein, nach welchen Richtlinien wird gearbeitet?

Im Kanton Zürich regeln das Gesetz über den Beitritt zur revidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 (IVöB, LS 720.1) und die darauf basierende Submissionsverordnung vom 23. Juli 2003 (SubmVO, LS 720.11) auch das kommunale Vergaberecht. Die kantonalen Submissionsbestimmungen können zwar vorsehen, dass die Gemeinden im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens noch eine eigene Rechtssetzungsautonomie haben, doch trifft dies im Kanton Zürich nicht zu. Im Kanton Zürich unterstehen die kommunalen Vergabestellen vollumfänglich dem übergeordneten kantonalen Recht (GALLI/MOSER/LANG/STEINER, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. A. 2013, Rz. 105).

Die Stadt Wetzikon arbeitet derzeit ausschliesslich nach dem für die Gemeinden verbindlichen kantonalen Vergaberecht. Als Hilfestellung wird dabei regelmässig auf das von der Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen des Kantons Zürich herausgegebene "Handbuch für Vergabestellen" zurückgegriffen, das aber keine normativen Grundlagen enthält.

An seiner Sitzung vom 8. Juli 2015 hat sich der Stadtrat dafür ausgesprochen, "interne Richtlinien im Submissionswesen inkl. dem Herkunftsnachweis bei öffentlichen Beschaffungen sowie Regeln für Beschaffungen im freihändigen Verfahren" zu erlassen, und die Stadtverwaltung angewiesen, die nötigen Arbeiten an die Hand zu nehmen. Auch das von Pascal Bassu begründete Postulat "Für ein nachhaltiges Beschaffungswesen" (GGR-Nr. 16.05.3 15-2) fordert den Stadtrat auf, die Ausarbeitung von Richtlinien zu prüfen, welche die kantonalen Vorschriften präzisieren. Der Stadtrat hat sich am 19. August 2015 bereit erklärt, dieses Postulat entgegenzunehmen. Es wurde am 28. September 2015 vom Grossen Gemeinderat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen.

Auf eidgenössischer Ebene ist derzeit die Überarbeitung der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) im Gange. Der Stadtrat wird vor der Einführung neuer interner Richtlinien die Umsetzung dieser revidierten IVöB abwarten, weil damit verschiedene Änderungen im Vergabewesen verbunden sein werden. Deshalb dürfte der Erlass von neuen internen Richtlinien frühestens Mitte 2016 zu erwarten sein. Die Stadt Wetzikon war hinsichtlich der Überprüfung ihres Vergabewesens bereits vorher aktiv. So erarbeitete etwa die Abteilung Umwelt im 2013 in Zusammenarbeit mit dem Beratungsbüro NASKA GmbH ein Grundlagenpapier, das "Vorschläge zur Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in die Beschaffungsprozesse der Stadtverwaltung" enthält. Aufgrund der starken zeitlichen Beanspruchung des Stadtpersonals mit der Einführung des Parlaments konnten damals die weiteren Schritte noch nicht an die Hand genommen werden.

Zu Frage 5: Nach welchen Kriterien werden Unternehmer in den verschiedenen Verfahren zur Offertstellung eingeladen?

Die Stadt Wetzikon hält sich an die gemäss dem einschlägigen Vergaberecht vorgeschriebenen Verfahrensarten. Dabei werden folgende Verfahrensarten unterschieden:

- das offene Verfahren
- das selektive Verfahren
- das Einladungsverfahren
- das freihändige Verfahren

Die einzelnen Verfahren kommen je nach Auftragsart dann zur Anwendung, wenn die Schwellenwerte überschritten werden. Das heisst, dass bei Erreichen des Schwellenwerts das jeweilige Verfahren grundsätzlich zwingend durchgeführt werden muss. Sofern der Schwellenwert nicht erreicht wird, kann freiwillig eine der nächsthöheren Verfahrensarten gewählt werden. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die möglichen Schwellenwerte und Verfahren im von Staatsverträgen nicht erfassten Bereich:

Verfahrensart	Auftragsart			
	Lieferungen	Dienstleistungen	Bauneben- gewerbe	Bauhaupt- gewerbe
Freihändige Vergabe	unter 100'000	unter 150'000	unter 150'000	unter 300'000
Einladungsverfahren	unter 250'000	unter 250'000	unter 250'000	unter 500'000
Offenes/selektives Verfahren	ab 250'000	ab 250'000	ab 250'000	ab 500'000

Zu bedenken gilt es hierbei, dass es bei tiefen Vergabesummen nicht sinnvoll ist, das – administrativ, zeitlich und rechtlich anspruchsvollste – offene Verfahren durchzuführen.

Das kantonale Vergaberecht schreibt vor, dass die Vergaben im **offenen und im selektiven Verfahren** anhand von Eignungs- und Zuschlagskriterien zu erfolgen hat. Eignungskriterien legen die Eignung des jeweiligen Anbieters für den konkret zu erbringenden Auftrag fest und betreffen insbesondere die fachliche, finanzielle, wirtschaftliche, technische und organisatorische Leistungsfähigkeit des Anbieters. Ist die Eignung erfüllt, so wird der Anbieter zum Angebot zugelassen, ist sie nicht erfüllt, so wird er vom Verfahren ausgeschlossen. Sofern mehrere Anbieter die Eignungskriterien erfüllen, erfolgt der Zuschlag an das wirtschaftlich günstigste Angebot, das anhand der Zuschlagskriterien ermittelt wird. Zuschlagskriterien können neben dem Preis insbesondere folgende Kriterien berücksichtigen: Qualität, Zweckmässigkeit, Termine, technischer Wert, Ästhetik, Betriebskosten, Nachhaltigkeit, Kreativität, Kundendienst, Lehrlingsausbildung, Infrastruktur. Sofern es sich um ein weitgehend standardisiertes Gut handelt, kann der Zuschlag auch allein nach dem Kriterium des niedrigsten Preises erfolgen (§ 33 Submissionsverordnung).

Im **Einladungsverfahren** legt die Vergabestelle fest, welche Anbieter ohne Ausschreibung direkt zur Angebotsabgabe eingeladen werden. Die Vergabestelle muss wenn möglich mindestens drei Angebote einholen, ist aber bei der Auswahl der Anbieter weitgehend frei. Stadtintern bestehen keine weiteren Vorgaben, welche Anbieter für die Angebotsabgabe einzuladen sind. Es ist jedoch etablierte Praxis, dass dabei möglichst lokale und regionale Unternehmen berücksichtigt werden. Den Zuschlag erhält dann wiederum dasjenige Unternehmen, welches die Zuschlagskriterien am besten erfüllt. Auch beim Einladungsverfahren müssen die gleichen Anforderungen an die Ausschreibungsunterlagen, an die Be-

handlung und Bewertung der Angebote und beim Zuschlag eingehalten werden, wie beim offenen und selektiven Verfahren. Es findet lediglich keine Ausschreibung und keine Publikation des Zuschlags statt.

Die Anwendung des **freihändigen Verfahrens** kommt im Normalfall im unterschwelligen Bereich zur Anwendung, also bei tiefen Auftragswerten. Ausnahmsweise kann ein Auftrag daneben unabhängig vom Auftragswert direkt und ohne Veröffentlichung im freihändigen Verfahren vergeben werden, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind.

Im freihändigen Verfahren ist die Vergabestelle bei der Auswahl der Anbieter ganz frei und muss in rein vergaberechtlicher Hinsicht keine formellen Voraussetzungen einhalten. Auch hier berücksichtigen die städtischen Vergabestellen wenn immer möglich lokale und regionale Unternehmen und stellen sicher, dass zwischen den Unternehmen möglichst regelmässig abgewechselt wird.

Sowohl im Einladungs- als auch im freihändigen Verfahren ist aber die wesentliche Grundvoraussetzung, dass das zu beschaffende Gut überhaupt lokal oder regional verfügbar ist und dass Preis und Qualität dieses Angebots stimmen. Auch in Wetzikon gilt das Prinzip des Marktes: je grösser ein Markt ist, umso besser fällt das Spiel zwischen Angebot und Nachfrage aus, und umso tiefer sind in der Regel die Preise. Deshalb muss stets im Auge behalten werden, dass eine Beschränkung auf lokale oder regionale Unternehmen höhere Preise zur Folge haben könnten. Der Stadtrat erachtet es aber dennoch als nachhaltig und ökonomisch sinnvoll, auch bei leicht höheren Preisen die lokalen und regionalen Unternehmen zu bevorzugen.

Zu Frage 6: Wird sichergestellt, dass die Wetziker Unternehmen bei jedem Auftrag und im Rotationsprinzip anbieten können? Wie?

Im offenen und im selektiven Verfahren sind ein Rotationsprinzip und eine Berücksichtigung von Wetziker Unternehmen aufgrund der submissionsrechtlichen Vorgaben nicht möglich. Den Zuschlag erhält dasjenige Unternehmen, das ein Angebot eingereicht, die Eignungskriterien erfüllt und das wirtschaftlich günstigste Angebot abgegeben hat.

Aufgrund der Tatsache, dass die zu beschaffenden Güter nicht immer von Wetziker Unternehmen angeboten werden, ist es nicht möglich, diese "bei jedem Auftrag" zu berücksichtigen. Im Einladungs- und im freihändigen Verfahren werden, wie unter Frage 5 bereits ausführlich erörtert, in der Regel lokale und regionale Anbieter abwechslungsweise berücksichtigt.

Derzeit besteht kein systematisiertes Controlling über die Vergaben der Stadt Wetzikon. Deshalb kann das "Wie" derzeit nicht beantwortet werden. Der Stadtrat wird bei der Einführung neuer interner Richtlinien sicherstellen, dass die Einhaltung seiner Vorgaben stadintern in geeigneter Form kontrolliert wird. Dies dürfte deshalb künftig das Führen von Listen mit den erteilten Aufträgen nötig machen. Zu bedenken gilt auch hier, dass ein Controlling über das Vergabewesen einiges an personellen Ressourcen binden wird. Der Stadtrat erachtet es im Hinblick auf Grösse und Bedeutung der Stadt Wetzikon trotzdem als zweckmässig, künftig ein solches Controlling einzuführen.

Zu Frage 7: Nach welchen Kriterien werden die eingegangenen Offerten bewertet?

Im offenen, im selektiven und im Einladungsverfahren werden die Offerten nach den Kriterien der Ausschreibungsunterlagen bewertet. Dazu zählen die Eignungs- und die Zuschlagskriterien des konkreten Angebots. Diese unterscheiden sich von Auftrag zu Auftrag, da bei einem Dienstleistungsauftrag andere Anforderungen erfüllt werden müssen als etwa bei der Sanierung einer Strasse. Am Beispiel der aktuellen Submission von Sanierungsarbeiten der Buchgrindel-/Motorenstrasse kann nur anhand eines Einzelfalles aufgezeigt werden, wie die Bewertung erfolgt, wobei diese Kriterien bereits in der Ausschreibung definiert werden (stichwortartiger Auszug aus der Bewertungstabelle):

Eignungskriterien:

- Min. 3 gleichwertige Aufträge letzte 3 Jahre > 500'000
- Jahresumsatz min. 5-mal höher als Eingabesumme
- Strassenbaufirma mit qualifizierter Belagsgruppe
- Nachweis 2 Einbaumaschinen 4-6 m
- Angebot unterzeichnet und Unterlagen vollständig

Zuschlagskriterien:

- Preis in Punkten, gewichtet zu 70 %
- Ausführungsqualität 3 Referenzobjekte, gewichtet zu 15 %
 - Auskünfte bezüglich Qualität, Termine und Kosten
 - total 5 Pt. für "gut"
 - Abzüge je 1 Pt. pro Bereich bei "genügend" resp. 2 Pt. bei "ungenügend"
- Bauprogramm und Information, gewichtet zu 5 %
 - nachvollziehbares Bauprogramm, 3 Pt.
 - Detaillierung und Leistungsannahmen, 1 Pt.
 - Organigramm, eingesetztes Person, 1 Pt.
- Vollständigkeit des Angebotes, gewichtet zu 5 %
 - Unternehmerangaben und Kalkulationsschema, 1 Pt.
 - Liste der Subunternehmer und Lieferanten, 1 Pt.
 - Kiesdeklaration, 1 Pt.
 - Herkunftsnachweis Pflastersteine, 1 Pt.
 - Betreuungsauskunft, 1 Pt.
- Lehrlingsausbildung, gewichtet zu 5 %
 - Anteil Lehrlinge von 10 % = volle Punktzahl von 5 Pt.

Im freihändigen Verfahren erfolgt die Bewertung der eingegangenen Offerten nach dem Preis und der Eignung für den konkreten Auftrag. Vordefinierte Kriterien gibt es in den meisten Fällen nicht. Auch diese Frage lässt sich nicht abstrakt beantworten, sondern ist abhängig von den Umständen des konkreten Einzelfalls.

Zu Frage 8: Wer entscheidet über die Vergabe (Kompetenzenregelung)?

Die Kompetenz zur submissionsrechtlichen Vergabe von Aufträgen richtet sich in Wetzikon nach dem Verwaltungsreglement. Art. 24 des Verwaltungsreglements lautet: "Die finanzielle Kompetenz umfasst jeweils auch die entsprechende Vergabekompetenz [gemeint ist Vergabekompetenz]. Vergabungen [Vergaben] erfolgen im Rahmen der Bestimmungen über die Submissionsverordnung und der übergeordneten Erlasse sowie im Rahmen besonderer Weisungen des Stadtrates".

Im Verwaltungsreglement sind finanziellen Kompetenzen wie folgt geregelt (grober Überblick):

- Mitglieder der Geschäftsleitung: bis 20'000 Franken im Einzelfall
- Geschäftsleitung: bis 100'000 Franken im Einzelfall
- Stadtrat und Energiekommission: alle Beträge, welche 100'000 Franken im Einzelfall übersteigen

Die submissionsrechtliche Vergabe durch eine Behörde erfordert einen formellen Beschluss der jeweils zuständigen Behörde. Da dies bei grösseren Projekten zu einem enormen administrativen Aufwand und zu zeitlichen Verzögerungen führen würde, ermächtigt der Stadtrat bei der Projektgenehmigung die zuständige Abteilung, über diejenigen Vergaben selbständig zu beschliessen, bei denen keine offenen Verfahren durchgeführt werden müssen.

Zu Frage 9: Wie werden die teilnehmenden Unternehmer über das Ergebnis informiert?

Die teilnehmenden Unternehmer werden immer schriftlich über das Ergebnis informiert. Im offenen, im selektiven und im Einladungsverfahren wird der Anbieter, der den Auftrag erhalten hat, über den Zuschlag informiert. Die nicht berücksichtigten Anbieter erhalten eine Absage. Ihnen wird das Submissionsergebnis mit Rechtsmittelbelehrung zugestellt, welches eine Auftragsbeschreibung (Objekt und Leistungen) sowie die Bandbreite der eingegangenen Angebotssummen enthält. Auf Wunsch der Anbieter wird gleichzeitig oder nachträglich die Bewertungstabelle zugestellt. Wurde ein offenes oder ein selektives Verfahren durchgeführt, erfolgt die Publikation des Zuschlags im kantonalen Amtsblatt und auf der Internetplattform simap.ch.

Im freihändigen Verfahren erhalten die Anbieter eine Zu- oder eine Absage, jedoch ohne Rechtsmittelbelehrung.

Zu Frage 10: Gibt es ein Controlling über die Vergabe der Aufträge? Wenn ja, wer, was und wie oft wird kontrolliert?

Derzeit besteht kein systematisiertes Controlling über die Vergaben der Stadt Wetzikon (vgl. Antwort zur Frage 6).

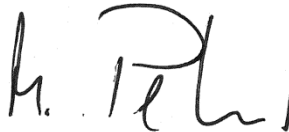
Zu Frage 11: Seit wann werden die aktuell gültigen Verfahren angewendet?

Die aktuell gültigen Verfahren nach der kantonalen Submissionsverordnung werden seit der Aufhebung der kommunalen "Richtlinien im Submissionswesen", also seit dem 24. August 2005, angewendet.

Im Namen des Stadtrates



Ruedi Rüfenacht
Präsident



Marcel Peter
Stadtschreiber

versandt am: 07.12.2015