

Traktandum 4

Beantwortung der Interpellation SVP Baar betreffend Submissionspraxis in der Gemeinde Baar

Mit Schreiben vom 13. Juni 2003 reichte die SVP Baar die obgenannte Interpellation ein mit folgenden Feststellungen und Fragen:

1. Feststellungen

Dank den seit Jahren sehr hohen Investitionen der Einwohnergemeinde Baar im Hochbau sowie bei den Dienstleistungen konnten sehr viele Unternehmungen in und um Baar davon profitieren. Weitere Investitionen in den nächsten Jahren sind geplant und sind für die Unternehmungen in der momentanen Rezessionsphase sehr nützlich.

Trotzdem sind in letzter Zeit verschiedene Fragen in Bezug auf Ausschreibungsunterlagen und Vergabepaxis aufgetaucht.

Es ist vermehrt eine klar wahrnehmbare Unzufriedenheit über die Submissionspraxis bei den Unternehmern festzustellen. Eingehenderes Nachfragen und Abklärungen haben ergeben, dass diese Unzufriedenheit insbesondere bei den nachfolgenden Punkten festzustellen ist.

- a) Die Gewichtung der Zuschlagskriterien wird in dem Sinne bemängelt, dass meistens nur das «wirtschaftlich günstigste Angebot» berücksichtigt wird. Weitere Zuschlagskriterien sind wohl aufgeführt, deren Gewichtung kann aus den Ausschreibungsunterlagen nicht nachvollzogen werden, da eine prozentuale Verteilung gänzlich fehlt.
- b) Der grosse Ermessensspielraum bei Arbeitsvergaben wird zu wenig ausgenützt respektive kann nicht mehr ausgenutzt werden, weil er in den Ausschreibungsunterlagen nicht deklariert worden ist.
- c) Es kann nicht sein, dass als wichtigstes Kriterium das «wirtschaftlich günstigste Angebot» an oberster Stelle aufgeführt und in untergeordneter, späterer Reihenfolge Wirtschaftlichkeit, Qualität, Kundendienst usw. erwähnt wird. Unter wirtschaftlich günstigem Angebot versteht man doch eine Kombination aus Preis, Leistung, Ökologie, Termine, Kundendienst, Zweckmässigkeit usw.

Aufgrund dessen stellt sich die SVP Baar klar hinter die Interessen der Unternehmer, aber nicht zuletzt auch hinter den Gemeinderat Baar, um einen weitmöglichst fairen Umgang in der Handhabung der Submissionspraxis zu gewährleisten.

In der Folge stellen sich für die SVP Baar folgende Fragen:

Vor der Beantwortung der Fragen möchte der Gemeinderat die Gelegenheit nutzen und noch einige Zusammenhänge und Grundlagen im Submissionsverfahren aufzeigen und klären.

Auf den 01. Juli 1996 hat der Bundesrat das eidgenössische Binnenmarktgesetz in Kraft gesetzt. Bis zu diesem Zeitpunkt waren die Gemeinden in der Regelung des öffentlichen Beschaffungswesens autonom. So konnten sie einen gewissen «Heimatschutz» bei der Vergabe der öffentlichen Aufträge betreiben. Seit dem 01. Juli 1996 hat sich die Sachlage grundsätzlich geändert. Das Diskriminierungsverbot und das Gebot der Gleichbehandlung der Anbieter über die Gemeinde- und Kantonsgrenzen hinweg verbietet solche Bevorteilungen. Im Binnenmarktgesetz wird der freie Zugang zum Markt festgelegt.

Nach einer Übergangszeit von zwei Jahren mussten die Gemeinden ihr Submissionsreglement auf den 01. Juli 1998 dem Bundesgesetz über den Binnenmarkt anpassen.

Das Submissionsverfahren wird in vier Verfahren unterteilt. Die Anwendungsbereiche dieser Verfahren sind:

Das «Offene Verfahren»	für Beträge über dem GATT-Schwellenwert von zurzeit CHF 383'000.–. Die Ausschreibung zur Angebotseinholung erfolgt mit Publikation im Amtsblatt und Zugerbieter.
Das «Selektive Verfahren»	für Beträge über dem GATT-Schwellenwert von zurzeit CHF 383'000.–. Die Ausschreibung zur Teilnahme an der Angebots-eingabe erfolgt mit Publikation im Amtsblatt und Zugerbieter.
Das «Einladungsverfahren»	für Beträge unter dem GATT-Schwellenwert von zurzeit CHF 383'000.–. Die Offerteinholung erfolgt direkt mit Einladung von 3 bis 6 Unternehmern.
Das «Freihändige Verfahren»	für Beträge bis CHF 20'000.–. Die Offerteinholung erfolgt direkt bei 1 Unternehmer.

Diese erwähnten Beträge zur Festlegung der Verfahrensarten gelten ohne Mehrwertsteuer.

Für die Ausschreibung der üblichen Bauarbeiten werden von den erwähnten Verfahren vor allem die folgenden drei Verfahren angewendet: «Offenes Verfahren», «Einladungsverfahren» und «Freihändiges Verfahren».

Im Einladungsverfahren werden gut qualifizierte einheimische und gut qualifizierte auswärtige Unternehmer eingeladen. Der Gemeinderat ist bestrebt, den erwähnten Schwellenwert als Spielraum für das Einladungsverfahren voll auszunutzen.

2. Fragen an den Gemeinderat

A) Ist der Gemeinderat bereit, die Richtlinien zur Submission und Arbeitsvergebung der Einwohnergemeinde Baar vom 02. Juni 1999 im Sinne der obigen Ausführungen und Feststellungen zu prüfen?

Antwort:

Die hier erwähnten Richtlinien wurden vom Gemeinderat am 02. Juni 1999 genehmigt und sind eine Ergänzung zum Submissionsreglement der Einwohnergemeinde Baar. Sie regeln den Bereich unterhalb des GATT-Schwellenwertes von zurzeit CHF 383'000.–. Diese Richtlinien wurden von einer Arbeitsgruppe der Bauchefs der Zuger Gemeinden erarbeitet. Die Vertreter der Zuger Gemeinden hatten sich zum einheitlichen Vorgehen im Submissionswesen ausgesprochen und geeinigt. Gemeinden, die sich dieser Lösung entziehen, werden bei der regionalen Berücksichtigung im «Einladungsverfahren» und im «Freihändigen Verfahren» ausgeschlossen.

Diese Richtlinien regeln also das «Einladungsverfahren» und das «Freihändige Verfahren». Im «Einladungsverfahren» werden entsprechend der Höhe der voraussichtlichen Vergabesumme 3 bis 6 Offerten eingeholt, davon $\frac{1}{3}$ gemeindeextern.

Eine aktuelle Umfrage bei den übrigen Zuger Gemeinden hat ergeben, dass diese sich in der Praxis an die Richtlinien halten und dementsprechend nach den Vorgaben der Richtlinien jeweils auch gemeindeexterne Unternehmer zur Submission einladen.

Die Richtlinien respektive der Ablauf der Submission überprüft der Gemeinderat und die Verwaltung laufend. Es ist ein dauernder Prozess der Überprüfung mit Verfeinerung und grosszügigerer Handhabung des Submissionsablaufes. So wurden in letzter Zeit folgende Änderungen eingeführt:

Die Teuerungsregelung wurde analog der Regelung des Kantons und der Stadt Zug neu definiert. So werden Mehr- und Mindervergütungen neu nach dem Verfahren mit dem Produktionskostenindex (PKI) beziehungsweise nach dem gültigen regionalen Index für die Zentralschweiz des schweizerischen Baupreisindex berechnet.

Mit der Offerteingabe bestätigt jeder Unternehmer, dass er den finanziellen Verpflichtungen gegenüber den Vorsorgeeinrichtungen nachkommt. Die schriftlichen Nachweise gemäss Erklärung/Bestätigung (aktueller Auszug aus Betreibungsregister und Konkursamt, Bestätigung der Bezahlung der Vorsorgeeinrichtungen, Sozialversicherungen und Steuern) werden neu erst ab einem Betrag von CHF 200'000.– beim favorisierten Unternehmer vor der Vergabe eingeholt. Die Nachweise dürfen nicht älter als 6 Monate sein.

Eine Bank- oder Versicherungsgarantie zur Sicherstellung der Garantiepflcht wird neu von den Unternehmern erst für einen Auftrag ab CHF 100'000.– einverlangt.

B) Ist der Gemeinderat bereit, die Vergaberichtlinien (VRöB) aufgrund der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) in dem Sinne anzuwenden, dass der Qualitätskontrolle, Qualität und der fachlichen Leistungsfähigkeit der AnbieterInnen eine wichtige Bedeutung und entsprechende Gewichtung zukommt?

Antwort:

Die Qualitätskontrolle, die Qualität und die fachliche Leistungsfähigkeit spielt heute im «Einladungsverfahren» und beim «Freihändigen Verfahren» eine wichtige Rolle. So werden bei diesen beiden Verfahren in der Regel (ausser bei Spezialarbeiten) nur solche Unternehmer eingeladen, welche die geforderten Qualitätsansprüche und die Leistungsfähigkeit aufgrund von Erfahrungen aus bisherigen Arbeiten und Referenzen erfüllen.

C) Trifft es im Allgemeinen zu, dass der Gemeinderat nur das preisgünstigste Angebot als Zuschlagkriterium, ohne prozentuale Gewichtung von weiteren Zuschlagkriterien in der Reihenfolge ihrer Bedeutung, in den Ausschreibungsunterlagen aufführt?

Antwort:

In den Vergaberichtlinien (VRöB) aufgrund der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) vom 14. September 1995 steht im § 28, Zuschlagskriterien (Art. 13 lit. f IVöB):

«¹ Der Zuschlag erfolgt auf das wirtschaftlich günstigste Angebot. Bei der Bewertung ist das Preis-/Leistungsverhältnis zu beachten. Dabei können neben dem Preis insbesondere folgende Kriterien berücksichtigt werden: Qualität, Termine, Wirtschaftlichkeit, Betriebskosten, Kundendienst, Ökologie, Zweckmässigkeit, technischer Wert, Ästhetik, Kreativität, Infrastruktur.

² Der Zuschlag für weitgehend standardisierte Güter kann auch ausschliesslich nach dem Kriterium des niedrigsten Preises erfolgen.»

Bei der Submission von speziellen Bauarbeiten und speziellen Planungsaufträgen werden Kriterien angegeben und die Unternehmer oder Planer sowie die eingereichten Offerten in einem aufwendigen Verfahren bewertet.

Beispiele von bisherigen Anwendungen mit Kriterien sind:

– Planungsbegleitung für die Revision der Ortsplanung		
Vorgehenskonzept für den Bearbeitungsablauf		20%
Fachkompetenz und Leistungsfähigkeit des Planerteams		20%
Erfahrung des Projektleiters bei Orts- und Regionalplanung		15%
Referenzen des Projektleiters bezügl. Vertreten in der Öffentlichkeit		15%
Referenzen des Projektleiters bezügl. fachlicher Qualifikation		15%
Honoraransätze		15%
– Planung (Architekt mit Gastroplaner) beim Umbau des Restaurants Krone		
Einhaltung von	Qualität	15%
	Terminen	15%
Referenzen	Zweckmässigkeit	15%
	Kreativität	15%
	Ästhetik	15%
Wirtschaftlichkeit	Preis	25%
– Gesamtplanung der Haustechnik (Heizung, Lüftung, Kälte, Elektro, Sanitär) für die Erweiterung der Schule Dorfmatte		
Referenzen: Arbeitsqualität, Einhaltung Termine, Kompetenz		20%
Kapazität / Leistungsfähigkeit: Infrastruktur		20%
Erfahrungen, ähnliche Objekte		20%
Fachkenntnisse und Erfahrung der Schlüsselperson		15%
EDV-Ausrüstung		10%
Eingereichtes Energiekonzept		15%
– Kunstrasen bei der Fussballanlage Lättich		
Qualität: gemäss Qualitätsvorschriften Kunstrasen		35%
Referenzobjekte: FIFA-zertifizierte Plätze und Erfahrungswerte		20%
Wirtschaftlich günstigstes Angebot: Preis-/Leistungsverhältnis		35%
Serviceleistungen: Unterhalt		10%

Für standardisierte und übliche Bauarbeiten wird eine Bewertung nach Kriterien jedoch nicht angewendet.

Eine fachlich einwandfreie und möglichst objektive Beurteilung von Unternehmern ist in der Umsetzung sehr schwierig und problematisch. Diese Beurteilungen und Bewertungen können zusätzliche Möglichkeiten und Ansatzpunkte zur Führung von Beschwerden gegen den Vergabeentscheid des Gemeinderates ergeben. Dies wiederum kann dann zu Bauverzögerungen führen.

D) Ist der Gemeinderat der Auffassung, dass die Notwendigkeit der vorgängigen Bekanntgabe aller für die Zuschlagserteilung massgeblichen Gesichtspunkte, das heisst der einzelnen Zuschlagskriterien, der allfälligen Subkriterien und im Besonderen der Gewichtung aller Kriterien im Lichte des Transparenzgebotes zwingend ist und unabhängig vom gewählten Vergabeverfahren, ausgenommen beim «Freihändigen Verfahren», besteht?

Antwort:

Nein, der Gemeinderat ist der Auffassung, dass nur bei speziellen Planungs- und Bauarbeiten die Arbeitsvergabe aufgrund der Bewertung von Zuschlagskriterien erfolgen soll. Wie bereits in der Antwort zur Frage B) aufgeführt, werden in der Regel beim «Einladungsverfahren» und beim «Freihändigen Verfahren» nur Unternehmer eingeladen, welche die geforderten Qualitätsansprüche und die Leistungsfähigkeit erfüllen. Daher ist eine weitere Beurteilung gleichwertiger, ortsansässiger und zusätzlich eingeladenener Unternehmer nicht sinnvoll.

E) Ist der Gemeinderat bereit, eine Qualitätskontrolle mindestens in Bezug auf die Ausschreibung von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen sowie für die Ausführung von Arbeiten anzuwenden?

Antwort:

Der Gemeinderat erteilt die Planungs- und Bauaufträge aufgrund von Studienaufträgen oder Honorarsubmissionen an versierte Architektur-, Ingenieur- und Planungsbüros. Diese haben den Auftrag, die Ausschreibung von Bauarbeiten entsprechend den Normpositionen oder anderen gültigen Normen zu erstellen.

Ebenfalls hat der beauftragte Architekt respektive die Bauleitung den Auftrag, die Ausführung zu überwachen und die geforderte und vertraglich vereinbarte Qualität bei den Unternehmern auf der Baustelle durchzusetzen und zu gewährleisten.

Zusätzliche Qualitätskontrollen werden durch die Verwaltung als Selbstkontrolle stichprobenweise durchgeführt.

F) Ist der Gemeinderat bereit, in Anlehnung an die Vollziehungsverordnung zum Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (Submissionsverordnung, BGS 721.53) für die Beurteilung der Ausschreibungsunterlagen hinsichtlich geeigneter Auswahl von Eignungs- und Zuschlagskriterien betreffend Qualität, Qualitätssicherung / Qualitätskontrolle und fachliche Leistungsfähigkeit der AnbieterInnen unabhängige Berufs- und Fachverbände beizuziehen?

Antwort:

Die Berufs- und Fachverbände werden bei einzelnen Arbeitsgattungen konsultiert. Ihre Überprüfung bezieht sich mehrheitlich auf die Einhaltung des Gesamtarbeitsvertrages.

So überprüft das Berufsregister des Maler- und Gipsergewerbes (BR) die Einhaltung des vom Bundesrat allgemein verbindlich erklärten Rahmenvertrages für das Maler- und Gipsergewerbe (RV). Diese Dienstleistung wurde von der Gemeinde schon verschiedentlich in Anspruch genommen.

Die PBK (Paritätische Berufskommission für das Schweizerische Gerüstgewerbe) bietet ebenfalls die Überprüfung der Gesamtarbeitsvertragskonformität (GAV) an.

Seit kurzer Zeit haben die Zentralschweizer Maler- und Gipserverbände Beratungsstellen zur Qualitätssicherung eingerichtet und bieten damit eine neue Dienstleistung an. Dieses Pilotprojekt wurde im Januar 2003 an einem Informationsforum in Luzern vorgestellt. Die Gemeinde hat dieses Angebot bisher noch nicht genutzt, beabsichtigt jedoch, dies in Zukunft objektbezogen und fallweise zu tun.

Sollten andere Fachverbände ähnliche Dienstleistungen anbieten, so wird auch die Nutzung dieser Angebote objektbezogen und fallweise geprüft.

G) Sieht der Gemeinderat zu vorangehenden Punkten einen Handlungsbedarf?

Antwort:

Der Gemeinderat sieht den Handlungsbedarf im Rahmen der aufgezeigten Antworten. Ein zusätzlicher Handlungsbedarf drängt sich jedoch nicht auf.

Zusammenfassung:

In den Vergaberichtlinien (VRöB) wird gemäss § 28, Zuschlagskriterien, ausdrücklich erwähnt, dass der Zuschlag auf das wirtschaftlich günstigste Angebot erfolgt.

Bei der Submission im «Einladungsverfahren» oder im «Freihändigen Verfahren» werden in der Regel (ausser bei Spezialarbeiten) nur Unternehmer eingeladen, welche gut qualifiziert sind und gute Arbeit mit guter Qualität leisten. Diese Unternehmer weiter zu beurteilen und zu bewerten ist objektiv und neutral kaum möglich. Darum ist dann doch der Preis das massgebende Kriterium zur Vergabe von Arbeiten.

Bei der Submission von Arbeiten müssen alle Unternehmer auch Referenzobjekte der letzten 3 Jahre bekanntgeben. So werden im «Offenen Verfahren», vor einer allfälligen Arbeitsvergabe an eine noch unbekannte Firma, gezielt Auskünfte bezüglich Qualität, Termine und Leistungsfähigkeit bei den erwähnten Referenzpersonen und Referenzobjekten eingeholt.

Seit der Einführung des neuen Submissionsreglementes am 01. Juli 1998 hatte der Gemeinderat bisher zwei Beschwerden von Unternehmern gegen den Vergabeentscheid zu behandeln. Bei beiden Beschwerden wurden durch das Verwaltungsgesicht des Kantons Zug keine Verstösse der Gemeinde festgestellt und die Richtigkeit der Vergabe bestätigt.

Antrag

Von der Beantwortung der Interpellation der SVP Baar sei Kenntnis zu nehmen.