

BD / Postulat SVP-Fraktion / CVP-EVP-Fraktion vom 27. November 2012

Kriterien und Praxis bei der Vergabe öffentlicher Aufträge

Antrag der Regierung vom 22. Januar 2013

Nichteintreten.

Begründung:

Die SVP-Fraktion sowie die CVP-EVP-Fraktion laden die Regierung ein, dem Kantonsrat innert sechs Monaten seit Gutheissung einen Postulatsbericht zu insgesamt sieben konkreten Fragen im Zusammenhang mit den Kriterien sowie der Praxis bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu unterbreiten.

Der Beantwortung der gestellten Fragen vorzuschicken ist, dass im Kanton St.Gallen nicht nur die eigentliche Staatsverwaltung, sondern darüberhinaus auch die Gemeinden, weitere Träger von Gemeindeaufgaben, die in der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie in der Telekommunikation tätigen Unternehmen und Organisationen (sog. Sektorenunternehmen) sowie Personen, Körperschaften und Organisationen, die für ihre Aufgabenerfüllung in erheblichem Mass von der öffentlichen Hand finanziert sind, dem öffentlichen Beschaffungsrecht unterstehen (Art. 2 des Einführungsgesetzes zur Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen, sGS 841.1; abgekürzt EGöB) und demnach ihren Bedarf an Lieferungen, Dienstleistungen und Bauaufträgen durch Vergabeverfahren decken müssen. Es besteht keine allgemeine Pflicht zur Sammlung und statistischen Auswertung von Vergabedaten. Über die Anzahl dieser von sämtlichen genannten Auftraggebern durchgeführten Vergabeverfahren sowie über die Höhe des gesamten Vergabevolumens existiert daher kein auswertbares Datenmaterial.

Eine Pflicht zur Erstellung einer Vergabestatistik besteht indessen für Aufträge, die internationalen Vereinbarungen unterstehen (sog. WTO-Submissionstatistik; Art. 44 Abs. 1 der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen, sGS 841.11; abgekürzt VöB). Diese wird jährlich durch die Fachstelle für Statistik erstellt mit Angaben über:

- den geschätzten Wert der vergebenen Aufträge über den Beträgen für das offene und das selektive Verfahren gesamthaft und nach Auftraggeberkategorien (Bst. a);
- den geschätzten Wert der vergebenen Aufträge über den Beträgen für das offene und das selektive Verfahren nach Auftraggeberkategorien, aufgeteilt nach Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen (Bst. b);
- den Gesamtwert der Aufträge über den Beträgen für das offene und das selektive Verfahren, die freihändig vergeben wurden (Bst. c);
- den Gesamtwert der Aufträge, die aufgrund der Ausnahmeregelungen der internationalen Vereinbarungen⁴⁸ nicht nach deren Bestimmungen vergeben wurden (Bst. d);
- soweit möglich die Ursprungsländer der bei den Vergaben berücksichtigten Anbieter (Bst. e).

Innerhalb der Staatsverwaltung führen zudem im Baudepartement das Hochbauamt sowie das Tiefbauamt je eine eigene Vergabestatistik, die von der Rechtsabteilung zu einer Vergabestatistik über das gesamt Baudepartement zusammengeführt und anschliessend veröffentlicht wird.

Die Beantwortung der nachstehenden Fragen, insbesondere der Fragen 1 und 2, beruht demnach auf der Basis dieses lediglich beschränkt vorhandenen Datenmaterials.

1./2. Gemäss WTO-Submissionsstatistik 2011 haben sämtliche gemäss Art. 2 EGöB dem Beschaffungsrecht unterstehenden öffentlichen Auftraggeber im Jahr 2011 im Rahmen von total 521 Vergabeverfahren insgesamt Aufträge im Wert von rund 184 Mio. Franken vergeben. Von diesem gesamten Beschaffungsvolumen entfielen rund 74 Mio. Franken auf die kantonale Verwaltung, 14 Mio. Franken auf die öffentlichrechtlichen Betriebe des Kantons (z.B. Spitäler), 46 Mio. Franken auf die Gemeinden und auf die Sektorenunternehmen 50 Mio. Franken. Anbieter mit Sitz im Kanton St.Gallen erhielten in den insgesamt 521 Vergabeverfahren rund 350 mal den Zuschlag, der Wert der ihnen vergebenen Aufträge betrug rund 100 Mio. Franken. Ins Ausland gingen 26 Zuschlüsse im Wert von rund 11 Mio. Franken. Die restlichen Aufträge gingen an ausserkantonale Unternehmen, im Wesentlichen solche mit Sitz in den Kantonen Zürich, Luzern und Aargau. Für weitere Detailinformationen wird auf die WTO-Statistik 2011 (<http://www.statistik.sg.ch/home/themen/b18/wto.html>) verwiesen.

Das Baudepartement (Hochbauamt und Tiefbauamt) hat im Jahr 2011 insgesamt 2'124 Vergabeverfahren mit einem Gesamtvergabevolumen von rund 161 Mio. Franken durchgeführt. Bei den Bauaufträgen gingen bei insgesamt 1306 durchgeführten Vergabeverfahren 303 Zuschlüsse (23 Prozent) an Anbieter mit Domizil ausserhalb des Kantons St.Gallen, bei den Dienstleistungen waren es 150 Zuschlüsse (30 Prozent) von 504 Vergabeverfahren und bei den Lieferungen 123 Zuschlüsse (39 Prozent) von 314 durchgeführten Vergabeverfahren. Zusätzliche Daten, die eine weitere Aufschlüsselung der Anbieter mit Domizil ausserhalb des Kantons St.Gallen nach Kantonen oder Ländern erlauben, werden in der Statistik nicht geführt. Für weitere Detailinformationen wird auf die Vergabestatistik des Baudepartementes 2011 verwiesen. (<http://www.beschaffungswesen.sg.ch/content/applikationen/news/26/2012/03/vergabestatistikdesbaudepartementes2011.html>)

3./4. Für jede Vergabe ist in erster Linie Art. 34 Abs. 1 VöB massgebend, der bestimmt, dass das wirtschaftlich günstigste Angebot den Zuschlag erhält. Kriterien für die Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots sind insbesondere (Art. 34 Abs. 2 VöB), Preis, Qualität, Termin, Garantie- und Unterhaltsleistungen, Kundendienst, Betriebskosten, Innovationsgehalt, Ästhetik, Umweltverträglichkeit, Erfahrung, Sicherung des Ausbildungsstandes einer Berufsgattung (insbesondere durch Lehrlingsausbildung), Vereinbarkeit mit technischen Systemen von Bund, anderen Kantonen und Gemeinden sowie Arbeitssicherheit.

Hauptkriterien in den vom Baudepartement durchgeführten Vergabeverfahren bilden der Preis, die Erfahrung, die Qualität sowie Termine. Erfahrungsgemäss werden mit diesen Kriterien rund 90 Prozent aller eingereichten Offerten bewertet und zwar sowohl im Bereich des Bauhaupt- und des Baunebengewerbes wie auch im Bereich der Dienstleistungen und der Lieferungen. Bei zweien der im Regelfall angewandten Hauptkriterien (Erfahrung sowie Qualität) handelt es sich damit um qualitative Kriterien. Die Gewichtung dieser Kriterien hängt im Einzelfall wesentlich davon ab, um welche Art der Beschaffung es sich im konkreten Einzelfall handelt. Je komplexer und fachlich bzw. intellektuell anspruchsvoller die durch die zu beschaffende Leistung gestellten Anforderungen sind (anspruchsvolle Bauleistungen oder Dienstleistungen, wie z.B. Architekten- oder Ingenieurmandate), umso höher werden die Kriterien Erfahrung sowie Qualität und umgekehrt desto geringer der Preis gewichtet. Bei Beschaffungen mit hohen Anforderungen an Erfahrung und Qualität beträgt die Gewichtung des Preises zwischen 40 und 25 Prozent; eine Untergrenze bildet die beschaffungsrechtliche Rechtsprechung, die vorschreibt, dass der Preis wenigstens mit 20 Prozent bewertet werden muss.

Bei weniger anspruchsvollen Beschaffungen (Standardgüter oder -projekte) sieht die Gewichtung in der Regel folgendermassen aus:

- Preis: 60 bis 70 Prozent
- Erfahrung: 15 bis 25 Prozent
- Qualität: 10 Prozent
- Termine: 5 bis 10 Prozent

5. Sämtliche Beschaffungsverfahren sind gemäss den in der VöB enthaltenen gesetzlichen Bestimmungen und den darin festgelegten Verfahrensvorschriften durchzuführen. Dabei gilt grundsätzlich in allen Verfahren, dass der Zuschlag an das gemäss den vorab bekannt gegebenen Kriterien ermittelte wirtschaftlich günstigste Angebot zu erfolgen hat (Art. 34 Abs. 1 VöB). Daran haben sich sämtliche dem Beschaffungsrecht unterstellten öffentlichen Auftraggeber zu halten. Eigentlicher Spielraum zur Berücksichtigung volkswirtschaftlicher Kriterien besteht nur im Einladungs- sowie im freihändigen Verfahren. In diesen Verfahren lädt das Baudepartement konsequent im Kanton St.Gallen bzw. in der betroffenen Region ansässige Anbieter zur Offertstellung ein; darauf wird nur ausnahmsweise verzichtet, wenn die nachgefragten Arbeiten oder Dienstleistungen im Kanton St.Gallen nicht angeboten werden oder die fraglichen Anbieter nicht über die erforderliche Eignung verfügen.

Obschon die «Sicherung des Ausbildungsstandes einer Berufsgattung, insbesondere Lehrlingsausbildung» in Art.34 Abs. 2 VöB als mögliches Zuschlagskriterium aufgeführt ist, dient es nicht der Bewertung des eigentlichen Angebots, sondern sozialpolitischen Zwecken. Dementsprechend beschränkt die Rechtsprechung dessen Gewichtung auf maximal 10 Prozent. Bei den Vergabeverfahren des Hochbauamtes wird die Lehrlingsausbildung bei allen Offerteingaben standardmässig berücksichtigt und mit 5 Prozent gewichtet, in den Ausschreibungen des Tiefbauamtes wird sie als Unterkriterium beim Hauptkriterium Erfahrung eingesetzt und mit 2 Prozent gewichtet.

6. Die Bedeutung der Zuschlagskriterien beschränkt sich auf das eigentliche Vergabeverfahren: Sie bilden den Bewertungsmassstab, an dem die eingegangenen Offerten gemessen und ausgewertet werden, um so das wirtschaftlich günstigste Angebot zu ermitteln. Mit dem Zuschlag ist das Vergabeverfahren abgeschlossen. Die Offerte, auf welche der Zuschlag entfällt, wird Bestandteil des nach Abschluss des Vergabeverfahrens abzuschliessenden Vertrages und definiert – nebst den von Seiten des öffentlichen Auftraggebers allenfalls vorgegebenen allgemeinen und besonderen Bedingungen – den zu erbringenden Leistungsumfang. Bei Ausführung der vergebenen Arbeiten wird daher nicht die Einhaltung von Vergabekriterien, sondern die Erfüllung des vereinbarten Leistungsinhalts in der vereinbarten Qualität überprüft. Allfällige aus Vertragsverletzungen sich ergebende Ansprüche eines öffentlichen Auftraggebers werden mit dem schuldrechtlichen Instrumentarium durchgesetzt.
7. Die Vergabeverfahren sind sowohl auf Seite der öffentlichen Auftraggeber wie der privaten Anbieter bekannt und eingespielt. Die Qualität der Offerteingaben der Anbieter hängt sehr stark von der aktuellen Arbeitsauslastung ab. Sie kann im Durchschnitt aber als gut bezeichnet werden. Der administrative Aufwand der Vergabeverfahren konnte durch die Vereinheitlichung der Angebotsunterlagen nicht nur für die Anbieter, sondern auch für die Auftraggeberseite spürbar reduziert werden. Bei der Auswertung vieler Vergabeverfahren, insbesondere bei solchen, die «Normalprojekte» oder Standardleistungen betreffen, kann festgestellt werden, dass die meisten oder gar alle Anbieter die erforderliche Erfahrung aufweisen oder die Leistung in der geforderten Qualität anbieten, so dass letztendlich – trotz mehrerer Zuschlagskriterien – der Preis ausschlaggebend wird. Zusammenfassend darf festgestellt werden, dass sich die geltende Submissionsgesetzgebung in der Praxis gut durchgesetzt hat und grundsätzlich korrekt angewandt wird.

Revisionsbedarf besteht nach Auffassung der Regierung in zwei Bereichen: Wünschenswert wäre zum einen die Erhöhung der Schwellenwerte für das freihändige sowie das Einladungsverfahren; dies würde nicht nur den auftraggeber- sowie anbieterseitigen administrativen Aufwand vermindern, sondern zudem erlauben, regionale Vergabeaspekte noch vermehrt zu berücksichtigen. Auf Auftraggeberseite als einschränkend empfunden wird zudem, dass Verhandlungen über den Preis (Abgebotsrunden) nur im freihändigen und damit im wertmässig unbedeutendsten Verfahren zulässig sind; anbieterseitig schafft diese Beschränkung zumindest Anreize, in den höherschweligen Verfahren tendenziell zu knapp zu kalkulieren und eine allfällige Unterdeckung mittels Nachträgen oder Regiearbeiten nachzufordern. Sowohl die Schwellenwerte im Nicht-Staats-vertragsbereich wie auch der Verzicht auf Abgebotsrunden werden in der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.32; abgekürzt IVöB) festgelegt; eine allfällige Änderung liegt daher nicht in der Kompetenz des kantonalen Gesetz- bzw. Verordnungsgebers, sondern des Interkantonalen Organs für das öffentliche Beschaffungswesen (InöB).

Abschliessend ist zu bemerken, dass von einem zusätzlichen Postulatsbericht nach Ansicht der Regierung über die bereits erfolgte Beantwortung der gestellten Fragen hinaus keine wesentlichen zusätzlichen Erkenntnisse zu erwarten sind. Zum einen fehlt ohnehin wesentliches Datenmaterial, insbesondere in den nicht Staatsverträgen unterstehenden Vergabeverfahren, die von den Gemeinden sowie den Sektorenunternehmen durchgeführt werden; diese Daten können – wenn überhaupt – nur mit unverhältnismässig hohem Aufwand erhoben werden. Ein Postulatsbericht müsste sich daher von vornherein auf die eigentliche Staatsverwaltung beschränken. Die Daten des vergabe- sowie betragsmässig mit Abstand am meisten ins Gewicht fallenden Hochbau- sowie des Tiefbauamtes sind bei der Beantwortung der gestellten Fragen aber bereits berücksichtigt worden. Sie werden seit Jahren in einer Vergabestatistik zusammengestellt und im Rahmen der alljährlichen Bauwirtschaftskonferenz vorgestellt und erläutert. Eine Ausdehnung auf weitere Stellen der Staatsverwaltung rechtfertigt sich nach Auffassung der Regierung nicht. Aus diesem Grund beantragt die Regierung Nichteintreten auf das Postulat.

Der Regierung ist und bleibt es aber ein wichtiges Anliegen, die in der betroffenen Region bzw. im Kanton St.Gallen ansässigen Anbieter bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen bestmöglich zu berücksichtigen. Im Bereich der freihändigen Vergaben und der Einladungsverfahren wird dies auch künftig konsequent und in den selektiven und offenen Vergabeverfahren im Rahmen des rechtlich möglichen Spielraums umgesetzt werden.