Sitzung vom 4. Februar 2020

BESCHLUSS NR. 39 / L2.01.00

Submissionsreglement der Stadt Uster
Revision
Genehmigung

Ausgangslage

Nachdem die Submissionsverordnung der Stadt Uster aus dem Jahre 1983 mit dem Gemeinderatsbeschluss vom 9. Februar 1998 formal ausser Kraft gesetzt worden war, genehmigte der Stadtrat am 15. Februar 2000 mit SR-Beschluss Nr. 91 den Erlass von städtischen Submissionsrichtlinien. Diese wurden in der Folge mit den SR-Beschlüssen Nr. 98 vom 9. März 2004, Nr. 335 vom 24. August 2010 und Nr. 32 vom 25. Januar 2011 revidiert und genehmigt.

Der Stadtrat genehmigte am 9. Juni 2015 mit SR-Beschluss Nr. 251 die Submissionsrichtlinien «Version Juni 2015», mit welcher aufgrund von zwei Verwaltungsgerichtsentscheiden im Rahmen einer Teilrevision die Preisbewertung angepasst wurde. Die Abteilung Finanzen wurde beauftragt, die generelle Überprüfung der Submissionsrichtlinien vorzunehmen und diese dem Stadtrat zur Genehmigung vorzulegen.

Überarbeitung

Bei der Überprüfung hat sich nebst den Anpassungen der Anhänge (Merkblätter, Vorlagen) zudem gezeigt, dass auch strukturelle Anpassungen angezeigt sind. Die bestehenden Submissionsrichtlinien der Stadt Uster vereinen aktuell folgende Funktionen:

a) Organisatorische Festlegungen und Kompetenzregelungen der Stadt im Zusammenhang mit öffentlichen Beschaffungen.

b) Kommunale Ergänzungen des Submissionsrechts, beispielsweise in Bezug auf die Verfahrenswahl (Herabsetzung der Schwellenwerte), die Offertöffnung, die Berücksichtigung der Nachhaltigkeit und die Preisbewertung.

c) Vereinheitlichung innerhalb der Stadt Uster durch diverse Vorgaben, Mustertexte und Merkblätter.

d) Handbuch mit Praxisanleitungen (wobei die Richtlinien diese Funktion, angesichts der Vielzahl von Fragestellungen in der Praxis, nur in ausgewählten Bereichen erfüllen können).

Strukturelle Anpassungen

Das Submissionsrecht ist nach wie vor ein junges Rechtsgebiet, das sich sehr dynamisch entwickelt und auf zahlreichen ineinander verzahnten Rechtsgrundlagen beruht:

- WTO-Beschaffungsübereinkommen (auch: Government Procurement Agreement [GPA] der World Trade Organisation),
- Bilaterales Abkommen mit der EU,
- Binnenmarktgesetz,
- Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB),
- kantonale Submissionsverordnung.

Dies führt immer wieder zu Änderungen der massgebenden Normen. Auch Rechtsprechung, Lehre und Verwaltungspraxis sind aktuell und auch in Zukunft in einer starken Entwicklung begriffen. Die Genehmigung des revidierten WTO-Beschaffungsübereinkommens durch das Bundesparlament sowie eine Anpassung der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen sind in Vorbereitung.

Unter diesen Umständen ist die zwingend erforderliche laufende Nachführung von Richtlinien mit den vorgenannten umfassenden Zielsetzungen mit einem grossen Aufwand verbunden und bedingt entsprechende Ressourcen. Damit diese Voraussetzung geschaffen werden kann, sollten die Struk-

turen in ein Strategiepapier «Submissionsreglement» (Entscheid Stadtrat) und in ein operatives Handbuch «Submissionsleitfaden» als Grundlage für die verwaltungsinterne laufende Umsetzung der städtischen Beschaffungen aufgeteilt werden. Die übergeordneten Grundlagen bilden nach wie vor die Submissionsverordnung des Kantons Zürich sowie die IVöB. Im Sinne einer Erleichterung bei der Anwendung des Leitfadens, sind darin die wichtigsten Vorgaben aus dem Reglement wörtlich zitiert. Damit wird auch klargestellt, welche Vorgaben nur durch den Stadtrat im Rahmen des Submissionsreglements geändert werden können.

Submissionsreglement (bisher: Teile der Submissionsrichtlinien):

Die Inhalte beschränken sich auf die eingangs unter a) und b) aufgeführten Punkte, welche eigene Festlegungen für die Stadt Uster enthalten. Das neue Strategiepapier wird durch den Stadtrat genehmigt und enthält verbindliche Festlegungen der Stadt Uster.

Submissionsleitfaden (bisher: Teile der Submissionsrichtlinien)

Der Submissionsleitfaden enthält die eingangs unter c) und d) aufgeführten Punkte und hat insofern empfehlenden Charakter, als die Vergabestellen in begründeten Fällen davon abweichen können. Der Submissionsleitfaden wird durch die zuständige Abteilung Finanzen laufend nachgeführt und ergänzt. Die Ergänzungen werden dem Stadtrat laufend zur Kenntnis gebracht. Der Leitfaden der Stadt Uster nimmt grundsätzlich nur die Abweichungen sowie Ergänzungen gegenüber dem Handbuch für Vergabestellen Kanton Zürich auf (z.B. bezüglich Zuständigkeiten, Verhältnis zum Kreditbeschluss, Zuschlagskriterien, Berücksichtigung von Folgekosten, ökologische und soziale Gesichtspunkte, Vorgaben und Muster für bestimmte Beschaffungstypen). Damit kann der Aufwand für die laufende Nachführung reduziert werden.

Dabei ist es wesentlich, dass sämtliche Beschaffungsstellen regelmässig geschult und mit den Neuerungen vertraut gemacht werden. Zudem sind sie in den Prozess zur Nachführung des Handbuches einzubinden, damit das Handbuch und die Mustertexte (Merkblätter und Vorlagen) ihren Erfahrungen und Bedürfnissen Rechnung tragen.

Handbuch für Vergabestellen des Kantons Zürich

Soweit sinnvoll, soll künftig noch mehr als bisher auf das Handbuch für Vergabestellen des Kantons Zürich verwiesen werden. Für einzelne Vorlagen verweisen die Richtlinien bereits heute darauf. Soweit es der Effizienz dient, sollen aber spezifische Muster und Vorlagen für die Stadt Uster bereitgestellt werden.

Inhaltliche Anpassungen

Die Änderungen und Verschiebungen der Themenbereiche in den aktuellen Submissionsrichtlinien in das neue Submissionsreglement und in den Submissionsleitfaden werden in der Beilage 6 im Detail aufgezeigt. Die wichtigsten inhaltlichen Neuerungen und Änderungen sind nachfolgend beschrieben und im zur Genehmigung vorliegenden Entwurf des Reglements und im Entwurf des Leitfadens mit blauer Schrift gekennzeichnet.

Nachfolgend die wichtigsten Anpassungen:

Submissionsreglement

Zu Punkt 1.
Gegenstand und Zweck

Beschränkung des Reglements, in Ergänzung zum aktuell geltenden übergeordneten Recht, auf die vom Stadtrat selbst festzulegenden Elemente, namentlich Zuständigkeiten, organisatorische Fragen und ergänzende submissionsrechtliche Regelungen.

Zu Punkt 4.
Grundsätze

Zu Punkt 4.1.

Ausstand und Vorbefassung

Ergänzung zu Ausstand und Vorbefassung gemäss SRB Nr. 169 vom 15. Mai 2012 über «Richtlinien über die Vermeidung von Interessenkonflikten und Vorbefassungen in Baukommissionen».

Zu Punkt 4.2.
Wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel

Für unterhaltsrelevante Anlagen und Bauteile ist ein mehrjähriger Unterhaltsvertag in die Beschaffung einzuschliessen und in der Preisbewertung zu berücksichtigen.

Zu Punkt 4.3.
Ökologische und soziale Nachhaltigkeit

Berücksichtigung von Aspekten der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit (u.a. Ökologie mit Lebenszyklus-Betrachtung) bei Beschaffungen durch die Stadt Uster.

Zu Punkt 5.1.
Pflicht zur Einholung von Konkurrenzofferten

Im freihändigen Verfahren sind bei Lieferungen, Dienstleistungen sowie Bauarbeiten im Bauneben- und Bauhauptgewerbe bei Überschreiten eines Auftragswertes von 25 000 Franken mindestens drei Konkurrenzofferten einzuholen, davon eine auswärtige. Diese Anforderung gilt sinngemäss auch für das Einladungsverfahren.

Hingegen wird auf die bisher vorgeschriebene Herabsetzung des interkantonal im Anhang zur IVöB festgelegten Schwellenwerts für das Einladungsverfahren verzichtet. Das Einladungsverfahren ist stark formalisiert und beschränkt die an sich sowohl im Sinne der Vergabestellen als auch der Anbietenden erwünschte Flexibilität, wie sie im freihändigen Verfahren mit Konkurrenzofferten besteht. Insbesondere sind im freihändigen Verfahren mit Konkurrenzofferten nachträgliche Anpassungen sowohl der Offertanfrage als auch der Offerten zulässig, weshalb nachträgliche Erkenntnisse über den Beschaffungsbedarf oder die Lösungsmöglichkeiten besser berücksichtigt und Fehler in den Angeboten leichter in Absprache mit dem Anbieter korrigiert werden können. Verhandlungen sind zulässig. Der formale Aufwand und das Beschwerderisiko sind grundsätzlich geringer. Die Festlegungen dieses Reglements, z.B. jene über die Berücksichtigung von Unterhaltskosten und von ökologisch und sozial nachhaltigen Aspekten gelten auch bei Beschaffungen im freihändigen Verfahren.

Zu Punkt 5.2.
Begründung von Abweichungen von der ordentlichen Verfahrensart

Wird im freihändigen Verfahren auf die in Ziff. 5.1 vorgeschriebene Einholung von Konkurrenzofferten verzichtet, ist dies im Kredit- oder Vergabebeschluss eingehend zu begründen.

Zu Punkt 5.3.
Abwechslungen bei Einladungen zur Angebotseinreichung im freihändigen Verfahren und im Einladungsverfahren

Auf den bisherigen Hinweis, dass ortsansässige Anbietende gegenüber auswärtigen Anbietenden weder bevorzugt noch diskriminiert werden dürfen, wird verzichtet, denn bei der Auswahl der zur Offertstellung Einzuladenden im Einladungsverfahren und bei der unterschwelligen Freihandvergabe (und nur hier) ist nach der Rechtsprechung eine gewisse Bevorzugung ortsansässiger Anbieter durchaus zulässig. Werden aber auch Anbieter aus anderen Regionen eingeladen, haben sie im Vergabeverfahren Anspruch auf Gleichbehandlung.

Unter den nachfolgend erläuterten Voraussetzungen darf die Vergabestelle, im Rahmen der angebrachten Abwechslung, ortsansässige oder regionale Anbieter häufiger einladen als auswärtige. Zu beachten ist aber, dass die Einladung auswärtiger Anbietenden notwendig sein kann, um einen genügenden Wettbewerbsdruck zu erreichen und aufrecht zu erhalten.

Beim Entscheid, wer zur Einreichung einer Offerte im Freihand- oder Einladungsverfahren eingeladen wird, ist eine sachgerechte Abwechslung unter den Anbietenden grundsätzlich zulässig und erwünscht. Dies gilt allerdings nur unter Wahrung der Grundsätze des Beschaffungsrechts, namentlich des Grundsatzes der wirtschaftlichen Verwendung der öffentlichen Mittel (Art. 1 Abs. 3 lit. d IVöB). Die Abwechslung hat sich also auf Anbietende zu beschränken, die als geeignet erscheinen und von denen ein wirtschaftlich günstiges Angebot (Preis und Qualität) zu erwarten ist. Insbesondere dürfen Anbietende, die regelmässig qualitativ gute Leistungen zu günstigen Preisen erbringen, häufiger eingeladen werden. Umgekehrt müssen Anbietende, die bei früheren Offerten regelmässig zu teuer waren oder mehrfach unbefriedigende Leistungen erbracht haben, nicht regelmässig wieder eingeladen werden. Das freihändige und das Einladungsverfahren geben der Vergabestelle die Möglichkeit, gezielt auf jene Anbieter zuzugehen, von denen sie gute Offerten und Leistungen erwartet.

Zu Punkt 5.4.
Vermeidung von Absprachen

Anbietende haben neu bei Aufträgen ab 25 000 Franken eine Integritätserklärung abzugeben, wonach sie garantieren, dass sie keine Absprachen oder wettbewerbsbeeinträchtigende Massnahmen getroffen haben.

Zu Punkt 5.7.
Einsicht in das Offertöffnungsprotokoll

Die Zustellung des Protokolls sofort nach der Offertöffnung und somit vor dem Zuschlagsentscheid kann vergaberechtlich problematisch sein. Tauchen beispielsweise im Rahmen der Auswertung noch Unklarheiten bei einer Offerte auf, die bereinigt werden müssen, oder ist auf Grund einer Korrektur der ausgeschriebenen Leistung eine nachträgliche Anpassung der Offerten notwendig, ist es höchst problematisch, wenn die Anbieter die von der Konkurrenz offerierten Preise bereits kennen. Dies beeinträchtigt den Wettbewerb, kann Absprachen begünstigen und allenfalls notwendige Korrekturen oder Anpassungen im Vergabeverfahren erschweren. In der Regel soll deshalb auf die Zustellung des Protokolls vor dem Zuschlag verzichtet werden. Diese Bestimmung lässt Abweichungen in begründeten Einzelfällen zu.

Zu Punkt 6.2.
Submissionsleitfaden

Die Vorsteherin oder der Vorsteher der Abteilung Finanzen erstellt einen Submissionsleitfaden, der weiterführende Hinweise und Hilfsmittel umfasst. Dieser dient der Qualität der Beschaffungsprozesse sowie der Koordination, Vereinheitlichung und Unterstützung der Vergabepraxis.

Zu Punkt 6.3.
Interner Support

Meldung von wesentlichen Erkenntnissen aus der Durchführung von Beschaffungen durch die Vergabestellen an das Kompetenzzentrum.

Zu Punkt 6.4.
Arbeitsgruppe Submission

Neu mit einer Vertretung der Sekundarschulgemeinde Uster und der Energie Uster AG

Submissionsleitfaden

Zu Punkt 1.1.
Grundlage, Zweck und empfehlender Charakter

Zu Punkt 2.6.
Ökologische und soziale Nachhaltigkeit

Die Stadt Uster hat im Jahre 2016 das Label «European Energie Award Gold» erreicht. Mit dem Leistungsauftrag 2018 – 2021 wurde der «Gebäudestandard 2015» als Standard für die baulichen Massnahmen (Neubau, Sanierung etc.) für die städtischen Gebäude sowie für Bauten im Baurecht und bei Landverkäufen eingeführt. Die Vergabestellen berücksichtigen die Ziele und Massnahmen gemäss dem Bericht «Kommunale Energieplanung, Planungsbericht». Sie sorgen, soweit möglich, insbesondere für eine Minimierung der CO_2-Emissionen und des Energieverbrauchs sowie für die Verwendung erneuerbarer Energiequellen. Sodann hat die Abteilung Gesundheit, Abfall und Umwelt, die «Einkaufsempfehlungen der Stadt Uster», Version vom 01.01.2019, herausgegeben. Der Submissionsleitfaden sieht vor, dass bei Beschaffungen, welche erhebliche soziale und ökologische Auswirkungen haben, diese nach Möglichkeit im Beschaffungsablauf berücksichtigt werden, und zwar bei den Schritten: Bedürfnisklärung und Bestimmung des Beschaffungsbedarfs; Leistungsdefinition (u.a. Label und Zertifikate); Teilnahmebedingungen und Eignungskriterien; Zuschlagskriterien und Vertragsbedingungen. Der Leitfaden wird durch die genannten Einkaufsempfehlungen ergänzt.

Zu Punkt 2.7.
Abwechslung bei Einladungen zur Angebotseinreichung im freihändigen Verfahren und im Einladungsverfahren

Nähere Ausführung (vgl. Reglement Punkt 5.3)

Zu Punkt 2.8.
Stellung ausländischer Anbieter im Staatsvertragsbereich

Detaillierter Beschrieb mit Geltungsbereich für Beschaffungen auf Gemeindeebene.

Zu Punkt 4.
Bedarfsbestimmung

Neuer Ablaufpunkt als Startprozess.

Zu Punkt 6.3.
Festlegung der Verfahrensart

Für das Verfahren im Nicht-Staatsvertragsbereich gelten nach kantonalem Recht die folgenden Schwellenwerte (Auftragswert in Franken):

Verfahrensarten	Lieferungen	Dienstleistungen	Bauarbeiten	
			Baunebengewerbe	Bauhauptgewerbe
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

Für die Schwellenwerte im Staatsvertragsbereich vergleiche das «Handbuch für Vergabestellen».

Zu Punkt 6.6.
Freihändiges Verfahren.

Im freihändigen Verfahren sind bei Lieferungen, Dienstleistungen sowie Bauarbeiten im Bauneben- und Bauhauptgewerbe bei Überschreiten eines Auftragswertes von 25 000 Franken mindestens drei Konkurrenzofferten einzuholen.

Ausnahmen sind in begründeten Fällen möglich.

Zu Punkt 7.2.
Leistungsumschreibung

Detaillierte Angaben bezüglich Beschaffungskosten und Folgekosten (Betriebs- und Unterhaltskosten; Lebenszykluskosten).

Zu Punkt 7.4.2.

Unter den Zuschlagskriterien ist bei Beschaffungen ausserhalb des Staatsvertragsbereichs aufgrund einer vom Kantonsrat beschlossenen Gesetzesänderung zwingend das Kriterium Lernende in der beruflichen Grundbildung zu berücksichtigen.

Zu Punkt 7.5.
Referenzen

Detaillierter Beschrieb mit Mustertext für die Vorlage.

Zu Punkt 7.7.
Vermeidung übermässiger Einschränkungen

Detaillierte Angaben über die zu bestimmenden Produkteanforderungen im Leistungsbeschrieb (oder allenfalls als Zuschlagskriterien zu bestimmen).

Zu Punkt 9.2.
Einsicht in das Offertöffnungsprotokoll

In der Regel wird den Anbietenden erst nach dem Zuschlag auf Verlangen Einsicht in das Offertöffnungsprotokoll gewährt.

Zu Punkt 10.3.
Bewertung Kriterium Preis

Neben dem Kriterium «Angebotspreis» (Anschaffungspreis) neu bei Bedarf auch ein Unterkriterium «Unterhaltspreis» (Inspektions- bzw. Instandhaltungsvertrag).

Zu Punkt 11.
Vermeidung von Korruption und Absprachen

Anbietende haben bei Aufträgen ab 25 000 Franken in der Offerte (im selektiven Verfahren auch mit dem Teilnahmeantrag) eine Integritätserklärung abzugeben, wonach sie garantieren, dass sie keine Absprachen oder andere wettbewerbsbeeinträchtigende Massnahmen getroffen haben. Die Formulierung wurde von der Beschaffungskonferenz des Bundes übernommen.

Beurteilung und Fazit

Die heute bestehenden «Submissionsrichtlinien» werden aufgeteilt in ein «Submissionsreglement» als Strategiepapier (Entscheid Stadtrat) und den «Submissionsleitfaden» als operatives Handbuch zur Umsetzung der städtischen Beschaffungen. Damit können die zwingend erforderlichen Anpassungen und Nachführung von Richtlinien auf der Verwaltungsstufe laufend erfolgen, ohne dass das Submissionsreglement angepasst werden muss.

Im «Submissionsreglement» legt der Stadtrat - in Ergänzung zum übergeordneten Recht über das öffentliche Beschaffungswesen - die Zuständigkeiten sowie organisatorische Fragen fest und trifft ergänzende submissionsrechtliche Regelungen.

Die Abteilung Finanzen erstellt den «Submissionsleitfaden», der weiterführende Hinweise und Hilfsmittel umfasst. Dieser dient der Qualität der Beschaffungsprozesse sowie der Koordination, Vereinheitlichung und Unterstützung der Vergabepraxis. Dementsprechend enthält der vorliegende «Submissionsleitfaden» die notwendigen Informationen über die geltende Rechtslage, Empfehlungen für eine gute Vergabepraxis sowie Muster und Vorlagen in den Anhängen.

Die Ziele und die Stossrichtung der Wirtschaftlichkeit und der Nachhaltigkeit, die in der Immobilienstrategie vorgegeben sind, wurden in das Submissionsreglement, bzw. in den Submissionsleitfaden, integriert.

Nach der Genehmigung durch den Stadtrat soll das «Submissionsreglement» der Stadt Uster «Version Januar 2020» per 1. April 2020 für alle Beschaffungen in der Stadt Uster in Kraft treten und für Beschaffungen gelten, für welche im freihändigen Verfahren der Zuschlag, bzw. in den übrigen Arten die Einladung, bzw. die Ausschreibung ab diesem Zeitpunkt erfolgt.

Das Submissionsreglement ist ein Behördenerlass der Stadt Uster. Dieser muss gemäss § 7 des Gemeindegesetzes im amtlichen Publikationsorgan der Stadt Uster und im «Amtsblatt des Kantons Zürich» (jeweils freitags) publiziert werden. Die Publikation muss mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen sein. Ab der Publikation läuft eine 30-tägige Rechtsmittelfrist.

Der Stadtrat beschliesst:

1. Das «Submissionsreglement» der Stadt Uster «Version Januar 2020» wird genehmigt und tritt unter Vorbehalt der Rechtskraft der erfolgten Publikation per 1. Mai 2020 für alle zukünftigen Beschaffungen in der Stadt Uster in Kraft.

2. Vom «Submissionsleitfaden» der Stadt Uster «Version Januar 2020» nimmt der Stadtrat zustimmend Kenntnis.

3. Die Abteilung Finanzen wird beauftragt, mit dem «Submissionsreglement» der Stadt Uster «Version Januar 2020» die Umsetzung der zukünftigen öffentlichen Beschaffungen nach erfolgter Rechtskraft der Publikation zu vollziehen. Sie stellt eine angemessene Kommunikation sicher und organisiert bei Bedarf Schulungen.

4. Die Abteilung Finanzen wird beauftragt, den «Submissionsleitfaden» der Stadt Uster inkl. der Merkblätter und Vorlagen bei Bedarf zu aktualisieren.

5. Die Abteilung Finanzen wird beauftragt, den Gemeinderat und die Öffentlichkeit über das «Submissionsreglement» und den «Submissionsleitfaden» der Stadt Uster zu orientieren.

6. Mitteilung als Protokollauszug an

   – Alle Mitglieder des Stadtrates
   – Stadtschreiber-Stv., Jörg Schweiter
   – Alle Mitglieder der Kaderkonferenz
   – Abteilung Finanzen, Kreditkontrolle
   – Abteilung Finanzen, Geschäftsfeld Liegenschaften (zur amtlichen Publikation)

öffentlich