

Interfraktionelle Motion FDP/JF, SVP, GLP/JGLP, BDP/CVP (Bernhard Eicher/Vivianne Esseiva, FDP/Kurt Rügsegger SVP/Matthias Egli, GLP/Lionel Gaudy, BDP): Städtisches Bauwesen: vermehrte Anwendung der Idee des 2-Couvert Verfahrens

Die Stadt Bern verfügt über ein vielseitiges Portfolio an Immobilien und Grundstücken. Gemäss eigenen Angaben¹ gehören der Stadt Bern unter anderem rund 2000 Wohnungen, über 1000 öffentliche Gebäude, 750 Gewerbe-, Lager- und Büroräume sowie 407 Baurechte. Um diesen Bestand an Immobilien und Grundstücken nachhaltig bewirtschaften zu können, sind immer wieder grössere Sanierungen, Neubauten und die Abgabe von Grundstücken im Baurecht notwendig.

Im Falle von grösseren Sanierungen und Neubauten städtischer Immobilien kommen diverse Bestimmungen des übergeordneten Beschaffungsrechts (u.a. Government Procurement Agreement GPA 1994/2012 sowie kantonale Bestimmungen) zur Anwendung. Auch bei der Vergabe von städtischen Grundstücken im Baurecht empfiehlt es sich, analoge Bestimmungen anzuwenden. Schliesslich sind wesentliche Ziele des übergeordneten Beschaffungsrechts Transparenz zu schaffen und die öffentlichen Mittel wirtschaftlich zu verwenden². Um diese Ziele zu erfüllen, sind häufig Wettbewerbsverfahren notwendig. So sind grössere Sanierungsarbeiten i.d.R. öffentlich auszuscheiden und Baurechte mittels Investorenwettbewerb zu vergeben. Als wesentlicher Kritikpunkt solcher Verfahren wird häufig vorgebracht, dass bei Wettbewerben primär der Preis ausschlaggebend sei und andere Kriterien (z.B. Städtebau, Innovation, Ökologie, Soziales) zu kurz kämen. Dem muss aber nicht so sein Wettbewerbsverfahren können problemlos auch mit Fokus auf städtebauliche, innovationsbezogene, ökologische, soziale und/oder weitere Kriterien durchgeführt werden. Möglich wird dies mit dem sogenannten 2-Couvert Verfahren³ oder anderen zweistufigen Verfahren, beispielsweise durch die Trennung von Architektur- und Ausführungswettbewerb.

Beim 2-Couvert Verfahren werden in einer ersten Runde nur die nicht-monetären Kriterien (d.h. exkl. Preis) beurteilt. Die zwei bis drei besten Angebote werden anschliessend in einer zweiten Runde inklusive monetärer Kriterien (d.h. inkl. Preis) juriert. Dieses zweistufige Wettbewerbsverfahren führt dazu, dass Angebote mit einem schlechten Preis-Leistungs-Verhältnis in der ersten Runde ausscheiden. Beispielsweise wird es schwierig bis unmöglich, bei grösseren Sanierungen mit Dumping-Angeboten den Zuschlag zu erhalten. Ebenfalls kann verhindert werden, dass bei der Abgabe von städtischem Bauland einfach der Meistbietende mit wenig innovativem Konzept den Zuschlag erhält. Auch mit anderen zweistufigen Wettbewerbsverfahren ist es möglich, dass Kriterien betreffend Qualität im Vergleich zum Preis ein höheres Gewicht erhalten.

Der Gemeinderat wird deshalb gebeten, bei grösseren Sanierungen und Neubauten sowie bei der Abgabe von Grundstücken im Baurecht vermehrt das 2-Couvert Verfahren resp. analoge Verfahren anzuwenden.

Bern, 03. Mai 2018

Erstunterzeichnende: Bernhard Eicher, Vivianne Esseiva, Kurt Rügsegger, Lionel Gaudy, Matthias Egli

¹ Website der Stadt Bern: <http://www.bern.ch/politik-und-verwaltung/stadtverwaltung/fpi/immobilien-stadt-bern> Stand 5.1.2018.

² Schweizerischer Bundesrat (2016). Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen, S. 8.

³ Da das 2-Couvert Verfahren bei Beschaffungen nach dem noch geltenden übergeordneten Beschaffungsrecht juristisch umstritten ist, empfiehlt sich in diesen Fällen die Anwendung geeigneter Alternativen: z.B. die Trennung von Architektur- und Ausführungswettbewerb.

Mitunterzeichnende: Philip Kohli, Milena Daphinoff, Barbara Freiburghaus, Ruth Altmann, Thomas Berger, Oliver Berger, Christophe Weder, Alexander Feuz, Daniel Lehmann, Sandra Ryser, Marianne Schild, Melanie Mettler, Claude Grosjean

Antwort des Gemeinderats

Der Inhalt der vorliegenden Motion betrifft inhaltlich einen Bereich, der in der gemeinderätlichen Zuständigkeit liegt. Es kommt ihr der Charakter einer Richtlinie zu. Sollte die Motion erheblich erklärt werden, ist sie für den Gemeinderat nicht bindend. Er hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grads der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrags, und die Entscheidungsverantwortung bleibt bei ihm.

Mit der 2-Couvert-Methode soll in einem ersten Schritt die Qualität eines Angebots und in einem zweiten Schritt der Preis berücksichtigt werden. Ziel dieses Vorgehens ist, der Qualität eines Angebots genügend Rechnung zu tragen und nicht nur auf den Preis abzustellen. Der Gemeinderat unterstützt die Zielsetzung, der Qualität in einem Beschaffungsverfahren einen hohen Stellenwert einzuräumen. Diese ist jedoch bereits in der geltenden Gesetzgebung zum öffentlichen Beschaffungswesen verankert, welche für die Beurteilung eines Angebots nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Faktoren zulässt. Konkret werden in einem Beschaffungsverfahren nicht nur Eigenschaften des Angebots beurteilt, sondern auch Anforderungen an die Anbieterin und den Anbieter, sogenannte Eignungskriterien, berücksichtigt. Beispiele dafür sind Referenzobjekte in denkmalpflegerischem Umfeld, im Städtebau oder in der Architektur. Erfüllt eine Anbieterin oder ein Anbieter die geforderten Eignungskriterien nicht, wird sie oder er vom Verfahren ausgeschlossen. Dieses Vorgehen trägt zur Qualitätssicherung bei und belegt deren grosse Bedeutung im Beschaffungsrecht.

Bei Beschaffungen von grossen und anspruchsvollen Aufträgen kann überdies die Gewichtung des Preises bei den sogenannten Zuschlagskriterien gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts bis auf 20 Prozent reduziert werden. Die qualitativen Kriterien erhalten in einem solchen Fall somit einen vier Mal höheren Stellenwert als der Preis. Es ist gängige Praxis der Stadt, dass sie bei solchen Beschaffungen den qualitativen Kriterien einen hohen Stellenwert einräumt. So wurde bei diversen kürzlich durchgeführten Planerinnen- und Planerwahlverfahren, die einen bedeutenden Teil an planerischen Leistungen enthalten, der Preis lediglich mit 25 Prozent berücksichtigt. Die Verfahren werden in einem zweistufigen Verfahren durchgeführt. In der ersten Stufe werden jeweils die geeigneten Büros evaluiert, welche dann in der zweiten Stufe einen anonymen Beitrag sowie in einem separaten Couvert ein Honorarangebot einreichen. Damit die beschaffungsrechtlichen Vorgaben erfüllt werden, müssen die Eingaben in der zweiten Stufe ordentlich in einem Offertöffnungsprotokoll festgehalten werden. Das Protokoll ist nicht anonym und kann durch die Teilnehmenden eingesehen werden. Dem Bewertungsgremium wird das Protokoll hingegen nicht abgegeben, damit dieses die Bewertungen in einem 2-Couvertverfahren durchführen kann.

Ähnlich vorgegangen wird bei Fragestellungen von grosser architektonischer Relevanz, wo die Stadt regelmässig Projektwettbewerbe nach SIA in einem offenen oder selektiven Verfahren durchführt (z.B. Neubau 50m-Schwimmhalle Neufeld). Bei solchen Projektwettbewerben wird beabsichtigt, der Wettbewerbsgewinnerin oder dem Wettbewerbsgewinner einen planerischen Auftrag zu erteilen. Da es sich bei Projektwettbewerben so verhält, dass die Details des an den Wettbewerb anschliessenden Planungsauftrags nicht Teil des Wettbewerbsbeitrags sind, werden die Honorare durch die Stadt vorgegeben (Stundensatz und Faktor).

In der Praxis ist die Einführung der 2-Couvert-Methode, mit einer Auswertung der Angebote in zwei Schritten, nicht möglich: Nach der Angebotseingabe müssen laut Artikel 23 der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Oktober 2002 (ÖBV; SSSB 731.21) die offerierten Preise in

einem Protokoll festgehalten werden. Die protokollierten Eingabepreise werden im 2-Couvert-Verfahren dem Beurteilungsgremium erst nach erfolgter Bewertung der qualitativen Kriterien bekannt gegeben. Demgegenüber haben aber die Anbietenden gemäss Artikel 23 Absatz 4 ÖBV bereits nach der Offertöffnung das Recht, in das anonymisierte Offertöffnungsprotokoll Einsicht zu nehmen. Überdies muss die Vergabestelle bereits nach der Offertöffnung eine formelle Prüfung der Angebote vornehmen können, damit sie diejenigen Anbietenden, welche die Eignungskriterien nicht erfüllen, gemäss Artikel 24 ÖBV vom Verfahren ausschliessen kann. Insbesondere muss sie gemäss Artikel 20 ÖBV prüfen, ob die verlangten Nachweise über die Erfüllung der Verpflichtungen gegenüber der öffentlichen Hand, den Sozialversicherungen und den Angestellten erfüllt sind. Die heute geltenden kantonalen gesetzlichen Rahmenbedingungen lassen somit eine Einführung der 2-Couvert-Methode nicht zu, zumindest nicht ohne ordentliche Offertöffnung.

Unzulässig nach den heute geltenden rechtlichen Grundlagen ist die von den Motionärinnen und Motionären vorgeschlagene 2-Couvert Methode, welche nur die Honorarangebote der zwei oder drei bestplatzierten Anbieterinnen und Anbieter in die Gesamtbewertung miteinbeziehen möchte. Der im Beschaffungsrecht geltende Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verlangt, dass das jeweils wirtschaftlich günstigste Angebot zu berücksichtigen ist. Das wirtschaftlich günstigste Angebot evaluiert sich aus den bekanntgegebenen Zuschlagskriterien und deren Gewichtung. Wenn nun ein oder mehrere Anbietende unbesehen ihres konkreten Preisangebots nicht in die Gesamtauswertung einbezogen werden, widerspricht dies dem genannten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit.

Zusammengefasst geht der Gemeinderat mit den Motionärinnen und Motionären einig, dass bei Ausschreibungen von komplexen Dienstleistungsaufträgen nicht einzig der Preis ausschlaggebend sein darf, sondern dass qualitative Kriterien gebührend in die Bewertung miteinzubeziehen sind. Das öffentliche Beschaffungsrecht bietet die rechtlichen Möglichkeiten, um die Qualität gebührend zu berücksichtigen. Die Stadt nutzt bei entsprechenden Beschaffungen den gesetzlichen Handlungsspielraum und gestaltet die fraglichen Beschaffungsverfahren im Sinn des Anliegens der Motionärinnen und Motionäre.

Antrag

1. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion als Richtlinie erheblich zu erklären.
2. Die Stellungnahme gilt gleichzeitig als Begründungsbericht.

Bern, 31. Oktober 2018

Der Gemeinderat