



An den Grossen Rat

18.5445.02

WSU/P185445

Basel, 30. Januar 2019

Regierungsratsbeschluss vom 29. Januar 2019

Interpellation Nr. 130 Thomas Gander betreffend „Submissionsverfahren und Zuschlägen im Kanton Basel-Stadt“

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom Januar 2019)

„Anhand einem kürzlich erfolgten Zuschlag, möchte ich gerne, insbesondere in Bezug auf die Preisbewertung der eingegangenen Offerten, dem Regierungsrat folgende Fragen stellen. Als Beispiel soll der Zuschlag vom 17. November (Kantonsblatt, S.12) zum Beschaffungsprojekt WSU – Gebäudereinigung Weisses/Blaues Haus dienen:

1. Wie viele Unternehmen haben eine Offerte eingereicht?
2. Wurden Angebote ausgeschlossen?
3. Wie gross ist der Preisunterschied zwischen dem günstigsten und dem teuersten Angebot? Ich bitte um eine anonymisierte Auflistung aller eingegangenen Angebote.
4. Falls der Preisunterschied gross (>30%) ist, möchte ich um eine Antwort zu folgenden Fragen bitten:
 - a. Wie ist dieser in Bezug auf das gleiche Angebot aus Sicht der Regierung zu begründen?
 - b. Sind die Kalkulationsgrundlagen unklar formuliert?
 - c. Haben alle den Auftrag verstanden?
 - d. Gab es Angebote, die als unrealistisch eingestuft wurden und ausgeschlossen wurden?
 - e. Sind Preisunterschiede in dieser Höhe die Regel oder die Ausnahme?
5. Wie gross ist der Preisunterschied zwischen dem aktuellen und dem zukünftigen Anbieter? Ich bitte beide Zahlen anzugeben. Falls der Preisunterschied gross (>20%) ist, bitte ich um Beantwortung folgender Fragen:
 - a. Wie viele Angebote sind eingegangen, die günstiger sind als der aktuelle Anbieter?
 - b. Wie ist der Preisunterschied zu bewerten? Wurde das Angebot generell günstiger oder effizienter oder hat sich der Auftrag verändert?
 - c. Falls die neue Firma günstiger operiert, kann diese die geforderte Qualität und gute Arbeitsbedingungen einhalten?
6. Trägt die aktuelle Form der Preisberücksichtigung dazu bei, dass der Lohn- und Arbeitsdruck auf die Mitarbeitenden der ausgewählten Unternehmen zunimmt?
7. Braucht es eine Veränderung in der Gewichtung der Preis- und Qualitätsanforderungen um Aufträge für alle Seiten zufriedenstellend vergeben bzw. ausführen zu können?
8. Wie kontrolliert der Kanton, ob die eingereichte Kalkulation auch korrekt, wie angeboten, in die Praxis umgesetzt wird:
 - a. Gibt es jährliche Controlling-Gespräche?
 - b. Gibt es ein standardisiertes Controlling-Verfahren?

Thomas Gander“

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

Frage 1: Wie viele Unternehmen haben eine Offerte eingereicht?

13 Unternehmen

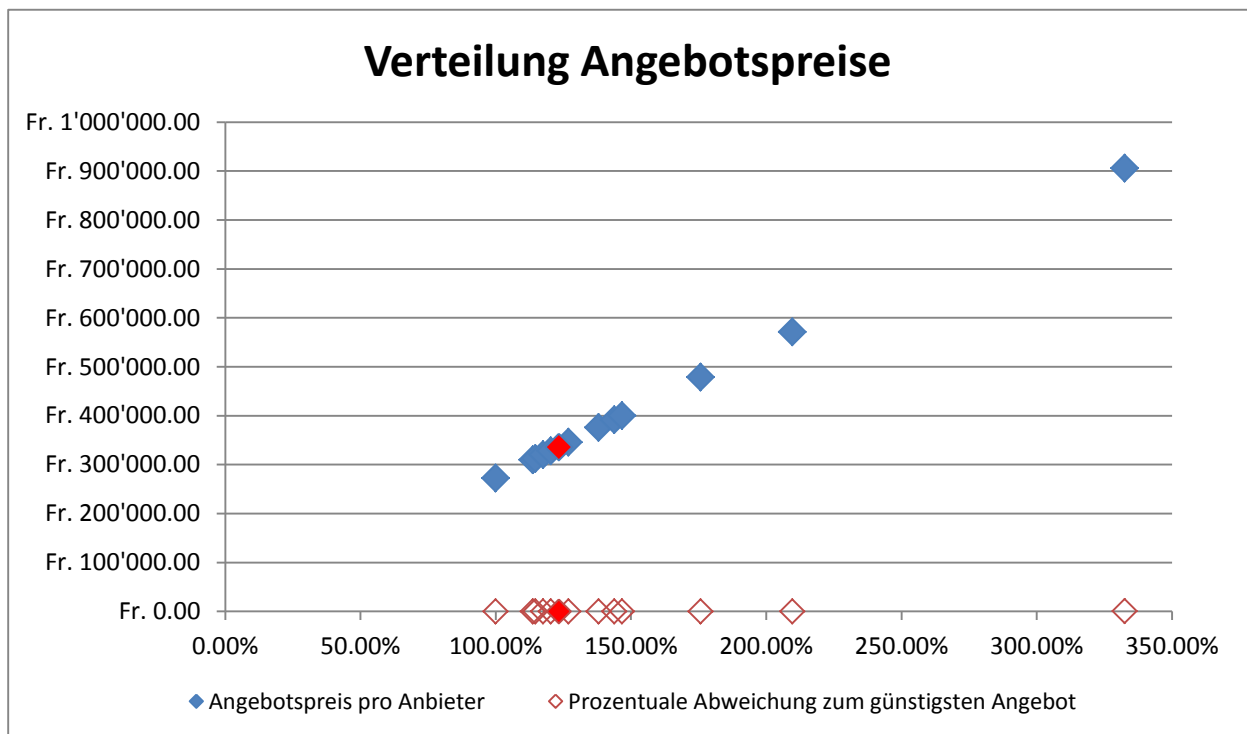
Frage 2: Wurden Angebote ausgeschlossen?

Nein

Frage 3: Wie gross ist der Preisunterschied zwischen dem günstigsten und dem teuersten Angebot? Ich bitte um eine anonymisierte Auflistung aller eingegangenen Angebote.

- Fr. 272'488.32
- Fr. 309'959.26
- Fr. 312'531.67
- Fr. 320'160.00
- Fr. 328'063.20
- Fr. 336'000.00
- Fr. 345'779.30
- Fr. 376'160.55
- Fr. 391'800.00
- Fr. 399'853.78
- Fr. 478'800.00
- Fr. 571'401.60
- Fr. 906'026.40

Der Preis ist berechnet für eine Laufzeit von vier Jahren und exkl. MwSt. Der Preisunterschied zwischen dem günstigsten und dem teuersten Angebot beträgt Fr. 633'538 bzw. 232.50%.



Frage 4: Falls der Preisunterschied gross (>30%) ist, möchte ich um eine Antwort zu folgenden Fragen bitten:

a. Wie ist dieser in Bezug auf das gleiche Angebot aus Sicht der Regierung zu begründen?

Auch wenn der Preisunterschied zwischen dem günstigsten und dem teuersten Angebot deutlich ausfällt, zeigt die Grafik, dass einzelne Angebote stark von den restlichen Angeboten abweichen. Der Mittelwert aller Angebote liegt bei 411'463.39 Franken. Unter Nichtberücksichtigung der drei teuersten Angebote läge der Mittelwert bei 339'279.61 Franken, was darauf hindeutet, dass die drei teuren Angebote tendenziell als Ausreisser anzusehen sind. Würden diese drei Angebote nicht berücksichtigt, beträgt die Differenz noch lediglich 46.74%.

Neun der 13 Angebote liegen zwischen 309'959.26 und 399'853.78 Franken und damit lediglich 89'894.52 Franken bzw. 29% auseinander.

Der Median (Wert, der in der Mitte steht, wenn alle Preise der Größe nach geordnet sind) liegt bei 345'779.30 Franken, was bedeutet, dass sechs Angebote unter dem Median und sechs Angebote über dem Medianwert liegen. Der Zuschlag wurde somit nicht an das preislich günstigste Angebot erteilt, sondern an das preislich sechstplatzierte Angebot von 336'000 Franken exkl. MWSt.

Zudem muss die in der vorliegenden Ausschreibung angewandte Preisgestaltung berücksichtigt werden: Den Anbietern wurden die zu reinigenden Raumarten, deren Flächen und Beschaffenheit sowie die jeweilige Reinigungsart und die Häufigkeit der Reinigungsintervalle bekannt gegeben. Es stand jedem Anbieter frei, den Personaleinsatz und den erforderlichen Stundenaufwand selbst einzuschätzen und einen Gesamtpreis über alle Arbeiten anzugeben. Aufgrund der Angabe eines Pauschalpreises sind Rückschlüsse auf die Detailkalkulation der Anbieter nicht möglich. Die Tatsache, dass neun der 13 Angebote nur 29% auseinander lagen, deutet darauf hin, dass die Kalkulationsgrundlagen eindeutig waren.

b. Sind die Kalkulationsgrundlagen unklar formuliert?

Nein. Teil der Ausschreibungsunterlagen war eine detaillierte Aufnahme der zu reinigenden Raumarten (Büros, Korridore, Eingangsbereiche, WC-Anlagen, Aussenräume usw.), ihren Flächen und ihrer Beschaffenheit (Holz, Klinker, Linoleum usw.) sowie der jeweiligen Reinigungsarten und Reinigungsintervalle. Ebenfalls war der Zeitraum für die regelmässige Grundreinigung (werktags von 06.00 bis 08.30 Uhr) festgehalten. Diese Angaben ermöglichten den Unternehmen ihre jeweilige Berechnung des erforderlichen Personaleinsatzes. Zudem fand eine (obligatorische) Besichtigung des ganzen Gebäudes statt, an welcher alle Anbieter teilnahmen. An dieser gemeinsamen Begehung hatten alle Anbieter die Möglichkeit, sich die räumlichen Gegebenheiten detailliert anzusehen und offene Fragen im Rahmen der anschliessenden schriftlichen Fragenrunde zu stellen. Diese Möglichkeit wurde von den Anbietern genutzt, um letzte Unklarheiten zu beseitigen. Es wurden inhaltliche Fragen gestellt, welche von der Projektleitung detailliert schriftlich beantwortet wurden. Die Fragenbeantwortung wurde anschliessend allen Anbietern zur Verfügung gestellt.

c. Haben alle den Auftrag verstanden?

Wie erwähnt, hatten die Anbieter, welche an der obligatorischen Begehung teilnahmen, die Möglichkeit, Fragen im Rahmen der offiziellen schriftlichen Fragenrunde zu stellen. Alle eingegangenen Fragen wurden schriftlich beantwortet und allen Anbietern zur Verfügung gestellt. Aufgrund der eingereichten Fragen und der Tatsache, dass alle Anbieter die Gegebenheiten vor Ort besichtigen konnten bzw. mussten, gibt es keinen Anlass zur Annahme, dass die Ausschreibungsunterlagen weitere Unklarheiten enthielten.

d. Gab es Angebote, die als unrealistisch eingestuft wurden und ausgeschlossen wurden?

Die Bewertung des Preises erfolgt gemäss folgendem Preisbewertungsmodell:

- Maximalnote für das tiefste gültige Angebot
- Note 0 bei 175% des tiefsten gültigen Angebots und für alle höheren Angebote.
- dazwischen erfolgt die Verteilung linear

Gegenüber einem ebenfalls möglichen Preisbewertungsmodell von 150% wurde also bewusst eine flachere Preisbewertungskurve gewählt, um auch teurere Angebote in der Auswertung und damit dem potenziellen Zuschlag zu haben.

Diese Annahme entsprach auch nahezu allen eingereichten Angeboten, sodass neben den beiden teuersten Angeboten lediglich ein weiteres Angebot knapp keine Punkte beim Zuschlagskriterium Preis erzielen konnte.

e. *Sind Preisunterschiede in dieser Höhe die Regel oder die Ausnahme?*

Dies ist abhängig von der jeweiligen Branche und der Komplexität der ausgeschriebenen Leistung. Je komplexer die geforderten Leistungen, desto eher können deutliche Preisunterschiede vorkommen. Im vorliegenden Fall liegen neun der 13 Angebote in einem Abstand von etwa 29%, was der üblichen Streuung bei dieser Art von Ausschreibung entsprechen dürfte.

Der Preis wurde anhand einer linear auf 175% verkürzten Bewertungskurve beurteilt und mit lediglich 40% gewichtet. Somit ist zum einen offensichtlich, dass der Preis nicht als ausschlaggebendes Kriterium eingesetzt wurde. Zum anderen wurde mit der Wahl einer linear auf 175% verkürzten Preisbewertungskurve teureren Anbietern bewusst die Möglichkeit gegeben, mit einer sehr guten Beurteilung der qualitativen Zuschlagskriterien den Punktabzug beim Zuschlagskriterium Preis ausgleichen zu können. Das Ergebnis im vorliegenden Fall zeigt, dass dieses Ziel erreicht wurde. Obwohl fünf Angebote vorlagen, die preislich günstiger waren als das Angebot des Zuschlagsempfängers, landeten jene Angebote unter Berücksichtigung der qualitativen Beurteilungskriterien auf den Rängen 2, 3, 5, 6 und 9.

Frage 5: Wie gross ist der Preisunterschied zwischen dem aktuellen und dem zukünftigen Anbieter? Ich bitte beide Zahlen anzugeben.

Die Preisdifferenz zum heutigen Anbieter beträgt mehr als 20%. Der Preis des künftigen Auftragnehmers beläuft sich, wie oben erwähnt, auf 336'000 Franken exkl. MWSt., jener des heutigen Anbieters wird aus Vertraulichkeitsgründen nicht offengelegt.

Falls der Preisunterschied gross (>20%) ist, bitte ich um Beantwortung folgender Fragen:

- a. Wie viele Angebote sind eingegangen, die günstiger sind als der aktuelle Anbieter?*
Eine sehr grosse Mehrheit.
- b. Wie ist der Preisunterschied zu bewerten? Wurde das Angebot generell günstiger oder effizienter oder hat sich der Auftrag verändert?*
Der Auftrag hat sich nicht verändert. Die Bandbreite der offerierten Preise kann nicht eindeutig begründet werden. Wie in der Antwort zu Frage 4 a) ausgeführt, sind wegen des Pauschalpreises keine Rückschlüsse auf die Detailkalkulation der einzelnen Anbieter möglich.
- c. Falls die neue Firma günstiger operiert, kann diese die geforderte Qualität und gute Arbeitsbedingungen einhalten?*
Die Anforderungen von §§ 5 und 6 Gesetz über öffentliche Beschaffungen betreffend die Arbeitsbedingungen sowie deren Nachweis und Kontrolle sind zwingende Voraussetzungen für die Teilnahme an einem Ausschreibungsverfahren: Die offerierenden Firmen mussten den Nachweis erbringen, dass sie dem Gesamtarbeitsvertrag der Reinigungsbranche unterstehen und die geltenden Bestimmungen vollumfänglich einhalten. Eine Nichterfüllung

dieser Bedingung hätte den Ausschluss vom Verfahren zur Folge. Die Einhaltung der geltenden Arbeitsbedingungen wurde im Rahmen der allgemeinen Teilnahmebedingungen in den Ausschreibungsunterlagen als zwingendes Kriterium gefordert und vor der Vergabe eingehend geprüft. Diese Vorgabe wird im Vertrag ebenfalls festgehalten, sodass der Auftragnehmer verpflichtet ist, die geltenden Arbeitsbedingungen während der gesamten Vertragsdauer einzuhalten.

Zudem wurde bei der Bewertung der Angebote grosses Gewicht auf den Nachweis eines ausreichenden Personal- und Stundeneinsatzes und auf die Referenzen bisheriger Aufträge gelegt. Bei der Beurteilung des Zuschlags wurde zum einen ein detailliertes Ausführungs- und Organisationskonzept verlangt, in welchem die für die Ausführung der einzelnen Arbeitsabläufe vorgesehenen personellen Ressourcen und der Stundenaufwand beschrieben werden sollten. Zum anderen wurde je eine Referenz der beiden Schlüsselpersonen „Mandatsleiter resp. Mandatsleiterin“ und „Vorarbeiter resp. Vorarbeiterin“ verlangt, welche in Bezug auf Qualität, Zufriedenheit und Zuverlässigkeit durch die jeweilige Auskunftsperson beurteilt wurde. Auf diese Weise konnte erreicht werden, dass nicht das günstigste, sondern das gesamthaft bestbewertete Angebot den Zuschlag erhielt.

Frage 6: Trägt die aktuelle Form der Preisberücksichtigung dazu bei, dass der Lohn- und Arbeitsdruck auf die Mitarbeitenden der ausgewählten Unternehmen zunimmt?

Wie bereits ausgeführt, wurde für diese Ausschreibung bewusst das Preisbewertungsmodell von 175% gewählt, damit auch teurere Angebote Chancen auf den Zuschlag haben, wenn sie bei den übrigen qualitativen Zuschlagskriterien das überzeugendere und nachhaltigere Angebot vorweisen als ihre allenfalls billigere Konkurrenz.

Das Zuschlagskriterium Preis wurde zudem nur mit 40% gewichtet. Das Zuschlagskriterium „Ausführungs-/ Organisationskonzept“ wurde mit 30% gewichtet. Hier musste das Unternehmen aufzeigen, dass es die Anforderungen an eine ökologische Reinigung einlöst und dass ausreichend Personal für den Auftrag vorgesehen ist. Ebenfalls wurde bei der Bewertung dieses Kriteriums die Fluktuationsrate der Mitarbeiter mitberücksichtigt. Die weiteren Zuschlagskriterien „Referenzauftrag Schlüsselpersonal (MandatsleiterIn)“ und „Referenzauftrag Schlüsselpersonal (VorarbeiterIn)“ wurden mit je 15% bewertet. Zu diesen beiden Schlüsselpersonen wurde mithilfe eines standardisierten Fragebogens bei den von den Anbietern angegebenen Auskunftspersonen des Auftraggebers je eine detaillierte schriftliche Beurteilung eingeholt.

Mit dieser Ausgestaltung der Ausschreibung wurde sichergestellt, dass nicht der Preis die allein dominierende Komponente für den Zuschlag sein konnte. Das war ein klares Ziel bei der Ausgestaltung der Ausschreibungsunterlagen. Denn ein zu günstiger Preis deutet auch darauf hin, dass zu wenig Personal eingesetzt wird, was sich auf die Qualität der Reinigungsleistung negativ auswirkt und zudem aufzeigt, dass das Unternehmen seinem Personal nicht ausreichend Zeit für die Arbeitserbringung einräumt.

Frage 7: Braucht es eine Veränderung in der Gewichtung der Preis- und Qualitätsanforderungen um Aufträge für alle Seiten zufriedenstellend vergeben bzw. ausführen zu können?

Nein. Das Ergebnis der konkreten Ausschreibung zeigt, dass nicht der billigste Anbieter den Auftrag erhielt, sondern derjenige, der die geforderten Ansprüche an eine ökologische Reinigung einlöst, ausreichend Personal für die Auftragserfüllung vorsieht und zudem sehr überzeugende Referenzen vorweisen kann.

Frage 8: Wie kontrolliert der Kanton, ob die eingereichte Kalkulation auch korrekt, wie angeboten, in die Praxis umgesetzt wird:

a. Gibt es jährliche Controlling-Gespräche?

Die Controlling-Gespräche werden regelmässiger als nur einmal jährlich stattfinden. Vor allem in der ersten Phase werden häufige Auswertungsgespräche mit dem neuen Auftragnehmer stattfinden.

b. Gibt es ein standardisiertes Controlling-Verfahren?

Es ist kein standardisiertes Verfahren geplant, sondern regelmässige Auswertungsgespräche zwischen dem Leiter des Hausdienstes und dem Mandatsleiter, welcher von Seiten des Auftragnehmers für das Objekt Weisses / Blaues Haus zuständig ist. Aus diesem Grund wurde in der Ausschreibung dem Zuschlagskriterium „Referenzauftrag Schlüsselpersonal (MandatsleiterIn)“ mit 15% ein grosses Gewicht beim Zuschlag eingeräumt.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin