

**Universitätsstadt Tübingen**  
Büro des Oberbürgermeisters  
Raiser, Wilfried Telefon: 07071-204-1310  
Gesch. Z.: BOB/

Vorlage 37/2015  
Datum 26.02.2015

## **Berichtsvorlage**

zur Behandlung im **Verwaltungsausschuss**

---

**Betreff:** **Postdienstleistungen**

Bezug: Vorlagen 531/2014 und 531a/2014 sowie 224/2014, 384/2014,384a/2014 und 38/2015

Anlagen: 0

---

### **Zusammenfassung:**

Entsprechend der Zusage in der Gemeinderatssitzung am 24.11.2014 erläutert die Verwaltung das seitherige Vorgehen bei der Vergabe von Postdienstleistungen und zeigt die derzeitigen Vergabe- und Bewertungskriterien auf.

Bei der Vergabesumme von über 220.000 € ist europaweit auszuschreiben.

Um die zukünftigen Ausschreibungen rechtssicher zu gestalten, wird das seitherige Kriterium „Tarif- bzw. Mindestlohn (gewichtet mit 10 %) eine Bedingung bei der Ausschreibung und kann somit kein Eignungs- oder bewertbares Zuschlagskriterium mehr sein. Durch den Wegfall dieses Kriteriums müssen die Kriterien „Betriebsablauf (gewichtet mit 15 %)\", „Qualität/Qualitätsmanagement (gewichtet mit 15 %)\", und „Umwelt (gewichtet mit 10 %)\", angepasst werden. Das Kriterium „Preis“ soll weiterhin mit 55 % gewichtet werden.

### **Ziel:**

Information des Gemeinderats

## **Bericht:**

### 1. Anlass / Problemstellung

Die letzte Ausschreibung der Postdienstleistungen erfolgte 2014 für den Zeitraum 01.01.2015 bis 31.12.2015 mit der Option, den Vertrag „unter sonst gleichen Bedingungen“ um ein weiteres Jahr bis 31.12.2016 verlängern zu können. Der Gemeinderat hat am 24.11.2014 die Vergabe beschlossen.

In dieser Sitzung sagte die Verwaltung beim Tagesordnungspunkt „Ausschreibung von Postdienstleistungen durch die Interkommunale Einkaufskooperation (IKO)“ (Vorlage 384/2014) zu, das seitherige Vorgehen der Vergabe zu erläutern und die Vergabekriterien mit anderen Gewichtungvarianten und deren Auswirkungen aufzuzeigen.

### 2. Sachstand

#### **2.1 Allgemeines zum Vergabeverfahren**

Zum 01.01.2008 ist die Exklusivlizenz der Deutschen Post AG auf dem Postdienstleistungsmarkt weggefallen. Folge für die Städte und Gemeinden ist, dass sie auch diese Postdienstleistungen grundsätzlich nach der „Bekanntmachung der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil 1“ (VOL/A) ausschreiben müssen. Nach § 3 Abs. 2 VOL/A muss öffentlich ausgeschrieben werden. Somit gilt bei allen Vergaben der Grundsatz der „Öffentlichen Ausschreibung“.

Weitere Regelungen zum Vergaberecht für Lieferungen und Leistungen finden sich im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB), in den haushaltsrechtlichen Vorschriften der Gemeindeordnung Baden-Württemberg und in der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A).

Für Lieferungen und Leistungen bei einer Wertgrenze von über 207.000 € ist europaweit auszuschreiben. Die Vergabe muss ein transparentes, wettbewerbliches und nicht diskriminierendes Vergabeverfahren sein (§ 2 Abs. 1 VOL/A). Gemäß § 8 Nr. 1 Abs. 1 VOL/A ist die Postdienstleistung auf der Grundlage des jeweiligen Auftragsgegenstandes eindeutig und so erschöpfend zu beschreiben, dass alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen müssen und die Angebote miteinander verglichen werden können.

Das Tariftreue- und Mindestlohngesetz für öffentliche Aufträge in Baden-Württemberg (LTMG) fordert seit dem 16. Juli 2013 die Eigenerklärung der Bieter. Mit der Unterschrift wird die Einhaltung des LTMG bereits bei der Abgabe des Angebots bestätigt. Aufträge dürfen dadurch nur noch an Firmen vergeben werden, die dieses Formular bei der Abgabe des Angebots unterzeichnet abgegeben haben.

Neben dieser landesrechtlichen Vorschrift gelten seit dem 1. Januar 2015 nun auch die bundesweiten Vorschriften des Gesetzes zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns – Mindestlohngesetz (MiLoG). Danach haben die Arbeitnehmer einen Anspruch auf einen Mindestlohn in Höhe von 8,50 € brutto je Zeitstunde.

Aufgrund der unsicheren Rechtslage durch Urteile des Europäischen Gerichtshofes sollte bei zukünftigen Ausschreibungen das Kriterium „Tarif- bzw. Mindestlohn“ kein Eignungs- oder bewertbares Zuschlagskriterium mehr sein sondern muss eine Bedingung werden.

Für die Universitätsstadt Tübingen gelten ergänzend die Hauptsatzung sowie die Dienstweisung für das Vergabewesen. Die Hauptsatzung regelt in § 6 Abs. 3 Nr. 7, dass der beschließende Ausschuss für die Vergabe von Lieferungen, Leistungen usw. bei Kosten von mehr als 150 000 € im Einzelfall zuständig ist.

Allgemein gilt, dass bei Vergaben der niedrigste Angebotspreis allein für den Zuschlag nicht entscheidend ist. Bei der Entscheidung über den Zuschlag können gerechtfertigte Kriterien, z. B. die Qualität, Umwelt- und Sozialeigenschaften und/oder der Lieferzeitpunkt und die Lieferungs- oder Ausführungsfristen berücksichtigt werden. Der Auftraggeber hat die Kriterien zu gewichten. Der Auftraggeber darf bei der Wertung der Angebote nur die Kriterien berücksichtigen, die in der Bekanntmachung oder den Vergabeunterlagen genannt sind.

Aus der Rechtsprechung ergibt sich, dass der Auftraggeber bei der Festlegung der Kriterien und deren Gewichtung "Spielräume" hat. Der Preis muss in einem "angemessenen Verhältnis" zu den übrigen Kriterien stehen. Die Grenzen der Vertretbarkeit sind dabei durch das Wirtschaftlichkeitsprinzip (§ 16 Abs. 8 VOL/A) zu bestimmen. Anerkannt ist, dass der Preis keine völlig untergeordnete Rolle spielen darf. Aus der Literatur lässt sich auch ableiten, dass das Kriterium Preis mit einer Gewichtung von 50 % rechtssicher ist. Die maximale Untergrenze dürfte wohl bei 30 % liegen.

Um „fehlerhafte“ Briefbeförderung vorzubeugen und schnelle Zustellungen zu gewährleisten sollte die Entscheidung über den Zuschlag, trotz der Bedeutung des Preiskriteriums, für die Wirtschaftlichkeit nicht allein auf den „niedrigsten Preis“ begrenzt werden. Vielmehr müssen, gerade bei der Vergabe von Postdienstleistungen, zusätzliche Qualitätskriterien für die Zuschlagsentscheidung durch den Auftraggeber vorgegeben werden. Neben dem Preis spielen daher insbesondere auch die Qualität und der Kundendienst, der Lieferzeitpunkt sowie die Lieferungs- und Ausführungsfristen der jeweiligen Postdienstleister eine herausragende Bedeutung für die Zuschlagsentscheidung. Auch Qualitätssicherungskonzepte, sowie die jeweiligen Reaktions- und Beseitigungszeiten bei fehlerhaften Anschriften bzw. Rückläufen können ebenso wie ein schlagkräftiges Reklamationsmanagement im Rahmen der Zuschlagskriterien eine entscheidende Rolle spielen.

## **2.2 Die seitherigen Ausschreibungen der IKO**

### **2.2.1 Die IKO und deren Ziele**

Die IKO ist eine „Interkommunale Einkaufs-Kooperation“ der Landratsämter Reutlingen und Tübingen sowie der Städte Metzingen, Reutlingen, Rottenburg und Tübingen sowie die Diözese Rottenburg-Stuttgart.

Ursprüngliches Ziel dieser Kooperation war der „preisgünstige Einkauf“. In der 2014 neu gefassten Vereinbarung und in den Leitlinien zielen die Kooperationspartner bei der öffentlichen Beschaffung auf eine hohe Wirtschaftlichkeit ab, wobei bei den Kooperationspartnern gleiche ökologische und soziale Standards zur Anwendung kommen sollen. Zu diesem Zweck vereinbaren die Kooperationspartner in den Handlungsfeldern Büromaterial, Papier, Multifunktionsgeräte/Drucker, Büromöbel/Büroausstattung und Postdienstleistungen abgestimmte Prozesse mit gemeinsamen Beschaffungsverfahren unter Berücksichtigung von Vergabekriterien wie Umwelteigenschaften/Nachhaltigkeit, Sozialkriterien, Betriebs-/Lebenszykluskosten, Mittelstandsförderung. Die Gewichtung dieser Kriterien ist bis zu einer Quote von 45 % zulässig; der Preis soll mindestens mit 55 % gewertet werden.

Im Vergabeverfahren handelt jeder Partner jeweils rechtlich selbstständig.

## 2.2.2 Ausschreibungen von Postdienstleistungen

Die seitherigen Ausschreibungen waren in die vier Lose Briefsendungen, Einschreiben, förmliche Zustellungen und Päckchen unterteilt.

### **Erste Ausschreibung**

Die erste Ausschreibung im Rahmen der IKO erfolgte im Jahr 2010 für 2011, mit der Option einer Verlängerung um ein weiteres Jahr bis 31.12.2012.

Kriterien der Angebotsbewertung waren Preis, Betriebsablauf, Lieferung und Ausführung, Sendungsverfolgung und Qualitätssicherung, eingesetzte Mitarbeiter, Qualifikation und Kundenservice, Reaktions- und Beseitigungszeiten, sowie Reklamationsmanagement. Dabei wurde der Preis mit 80 % gewichtet, die Summe der Qualitätskriterien mit 20 %.

### **Zweite Ausschreibung**

Die zweite Ausschreibung der Postdienstleistungen erfolgte für den Zeitraum 2013 mit der Option, den Vertrag „unter sonst gleichen Bedingungen“ um ein weiteres Jahr bis 31.12.2014 verlängern zu können. Vergabekriterien waren der Preis mit einer Gewichtung von 70 % und den Kriterien (Qualität der Leistung, Betriebsablauf, Mitarbeiterstruktur und Bezahlung) mit einer Gewichtung von 30 %. Dabei wurde die Qualität der Leistung durch den darzustellenden Umfang der Sendungsverfolgung und der Prozesse zur Adressermittlung bewertet. Die Bewertung des Betriebsablaufes erfolgte durch die Darstellungen der Brieflaufzeiten, des Garantierens einer geringeren fehlerhaften Zustellquote als 5 % und das Beibringen von Zertifizierungen nach DIN EN ISO 9001. Diese Norm legt u.a. die Mindestanforderungen an ein Qualitätsmanagementsystem fest, um Produkte und Dienstleistungen bereitstellen zu können. Ebenfalls bewertet wurde die Mitarbeiterstruktur (Anzahl Vollzeitbeschäftigte, Teilzeitbeschäftigte, Auszubildende und geringfügig Beschäftigte).

Für 2014 wurde erstmals beim Vertragspartner als weitere Voraussetzung für die Verlängerungsoption eine schriftliche Erklärung verlangt, in der sich der Vertragspartner verpflichtet, das in Kraft getretene Tariftreue- und Mindestlohngesetz für öffentliche Aufträge in Baden-Württemberg (LMTG) einzuhalten.

### **Dritte und aktuelle Ausschreibung**

Die dritte Ausschreibung erfolgte für den Zeitraum 2015 mit der Option, den Vertrag „unter sonst gleichen Bedingungen“ um ein weiteres Jahr bis 31.12.2016 verlängern zu können.

Bei dieser Ausschreibung beteiligte sich die Diözese Rottenburg-Stuttgart nicht mehr.

Die Ausschreibung der Postdienstleistungen für die Universitätsstadt Tübingen beinhaltet wieder die vier Lose mit folgenden Stückzahlen:

- Briefsendungen 347.680
- Einschreiben 2.585
- förmliche Zustellungen 750
- Päckchen 3.300

Außerdem legten die IKO-Partner in dieser Ausschreibung sowohl Bewertungskriterien als auch Eignungskriterien fest.

Nachstehende Eignungskriterien müssen erfüllt sein, damit ein Angebot überhaupt gewertet werden kann. Diese sind

- die Art des Postausgangs (z. B. unfrankiert),
- bestimmte Post-Abholzeiten und vordefinierte Abholstellen,
- Postbringzeiten und
- Postfachleerungszeiten.

Bei der Universitätsstadt Tübingen wurde in der Ausschreibung als Sonderbedingung aufgenommen, dass das Postaufkommen an Gremienmitglieder besonders zu behandeln ist. Diese Post wird am Freitag, spätestens um 13:30 Uhr, dem Auftragnehmer übergeben und muss spätestens am darauf folgenden Samstag zugestellt werden.

Darüber hinaus werden Mindestanforderungen in den zusätzlichen besonderen Vertragsbedingungen geregelt:

- Transport
- Zustellung und Zustellungsdauer (Einlieferungstag + 2 Tage)
- Nichtzustellung, Rückläufer < 3 %
- Reklamationen
- Datenschutz
- Nach- bzw. Subunternehmer
- Schulung und Qualifizierung der Beschäftigten
- Haftung, Schadensersatz

Folgende Bewertungskriterien wurden festgelegt:

- Preis (Gewichtung zu 55 %)
- Betriebsablauf (Gewichtung zu 15 %)
- Qualität/Qualitätsmanagement (Gewichtung zu 10 %)
- Umwelt (Gewichtung zu 10 %)
- Tariflohn/Mindestlohn (Gewichtung zu 10 %)

Die Mindestanforderungen und die Bewertungskriterien gingen in die Wertung des Angebotes entsprechend der Bewertungsmatrix ein. Die Matrix und die Bewertung erfolgt auf Grundlage der Unterlagen für Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen (UfAB) des Bundesministeriums des Innern.

Die Gewichtung der Kriterien ist zwischen den IKO-Partnern abgestimmt. Beim Betriebsablauf wurden positiv bewertet:

- Laufzeitverkürzung der Zustellung (Einlieferungstag + 1 Tag),
- geringere Nichtzustellquote als 3 %,
- ISO 9001 Zertifizierung und eine kostengünstige Abholung des Postaufkommens.

Über die geforderte Qualität der Postdienstleistungen hinaus (Mindestkriterien) konnte der Anbieter zusätzliche Punkte erhalten, wenn z. B.

- während des Zustellprozesses der aktuelle Verbleib der Briefsendung elektronisch festzustellen ist,
- die Sendungsverfolgung online möglich ist oder
- ein schriftliches Konzept mit Angaben über ein eingesetztes internes Kontrollsystem über die Sicherung und Verbesserung der Prozessabläufe abgegeben wurde.

Neben dem Qualitätsmanagement spielt das Kriterium „Umwelt“ ebenfalls eine Rolle. Der Anbieter kann aufzeigen, ob er ein Konzept zur umweltschonenden Leistungserbringung mit Angaben zum CO<sub>2</sub>-Verbrauch bei Fuhrpark und Maschinen umgesetzt hat und ob der Postversand „CO<sub>2</sub>-neutral“ gestaltet wird.

Da in Baden-Württemberg seit dem 01.07.2013 öffentliche Aufträge nur noch an Unternehmen vergeben werden dürfen, die ihren Beschäftigten bei der Ausführung der Leistung ein Entgelt von mindestens 8,50 €/brutto/pro Stunde bezahlen, müssen die Anbieter als Mindestanforderung eine Erklärung über die Ausführung des Landestariftreue und Mindestlohn-

gesetz Baden-Württemberg (LTMG) abgeben. Gemäß § 97 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) handelt es sich hierbei um eine weitergehende Anforderung bezüglich der Auftragsvergabe, die über rein wirtschaftliche Gesichtspunkte hinaus geht und vor allem soziale Aspekte der Beschäftigten des Auftragnehmers und die Mittelverwendung, der hier öffentlichen Auftraggeber unter sozialen Gesichtspunkten betrifft. Aufgrund dessen haben sich die IKO-Partner verständigt, dass bei den Sozialkriterien, z. B. ein Entgelt von über 8,50 € Brutto/pro Stunde in den Bewertungskriterien mit 10 % gewichtet wird.

Wie in der Vorlage 384/2014 „Vergabe der Postdienstleistungen“ beschlossen, erhielt die Fa. sMAIL den Zuschlag für alle vier ausgeschriebenen Lose

- Briefsendungen in Höhe von 206.587,51 €,
- Einschreiben in Höhe von 5.762,03 €,
- Päckchen in Höhe von 2.900,63 € und
- förmliche Zustellung in Höhe von 8.443,05 €

bei einer Angebotssumme von insgesamt 223.693,22 €.

Für alle IKO-Partner zusammen lag das Angebot bei insgesamt 1.061.825,75 €.

### **2.3 Kontrolle über die Einhaltung der Vertragsbedingungen**

Die Kontrolle über die Einhaltung der Vertragsbedingungen steht den IKO-Mitgliedern jederzeit zu. So erfolgte von den verschiedenen IKO-Mitgliedern z. B. eine Überprüfung des Betriebsablaufs in Form von Testsendungen. Dabei wurden Briefe sowohl beim eigenen wie auch bei anderen Postdienstleistern aufgegeben um die Einhaltung der Laufzeit zu kontrollieren. Ebenso wurden Briefe mit falschem Namen oder fehlerhaften Adressen zur Überprüfung der Zustellquoten versandt. Bei den Ergebnissen waren keine Auffälligkeiten erkennbar.

Kontrollen wegen möglicher Schwarzarbeit und in diesem Zusammenhang auch hinsichtlich der Einhaltung des „Mindestlohngesetzes“ führt die Bundeszollverwaltung durch. Verstöße werden regelmäßig mit hohen Geldstrafen geahndet.

Bei der Sendenachverfolgung, also bei Fragen warum der Brief noch nicht angekommen ist“ ist es in der Alltagsarbeit der städtischen Poststelle sehr hilfreich, dass sMAIL aufgrund ihrer stetigen telefonischen Erreichbarkeit und des elektronischen Sendungsverfolgungssystems während und nach dem Zustellprozess den aktuellen Verbleib der Briefsendung feststellen kann.

## **3. Vorgehen der Verwaltung**

Die IKO-Partner haben und werden im Vorfeld der nächsten Ausschreibung, also noch vor der Sommerpause, die Mindestanforderungen, die Bewertungs-, Eignungs- und Zuschlagskriterien sowie die Sonderbedingungen für eine mögliche Ausschreibung im Herbst 2015 für das Jahr 2016 überprüfen und ggf. anders formulieren sowie einen Vorschlag für die Gewichtung und Bewertung erarbeiten.

Geklärt ist bereits, dass das seitherige Kriterium „Tarif- bzw. Mindestlohn“ eine Bedingung bei der Ausschreibung werden muss und kein Eignungs- oder bewertbares Zuschlagskriterium mehr sein kann. Dies ergibt sich aufgrund der aktuellen unsicheren Rechtslage durch Urteile des Europäischen Gerichtshofs zum Mindest- bzw. Tariflohn. Auch sieht das OLG Düsseldorf den Tarif- bzw. Mindestlohn weder als Eignungskriterium noch als zu bewertendes Zuschlagskriterium, sondern als eine Bedingung für die Auftragserteilung im Sinne

von § 97 Abs. 4 S.2 GWB. Der oder die Bieter haben dabei schriftlich zu erklären, dass ein gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 8,50 € /brutto je Zeitstunde vergütet wird. Andernfalls werden der oder die Bieter von einer weiteren Beteiligung am Vergabeverfahren ausgeschlossen.

Durch den Wegfall des Kriteriums „Tarif- und Mindestlohn“ müssen die Kriterien „Betriebsablauf“, „Qualitätsmanagement“ und „Umwelt“ nach oben angepasst werden. Die prozentuale Gewichtung der dieser Kriterien könnte z.B. so sein:

- Betriebsablauf	20 %
- Qualität/Qualitätsmanagement	15 %
- Umwelt	10 %

Der Preis muss aus Sicht der Mehrheit der IKO-Partner weiterhin ein ganz wesentliches Kriterium sein. Alle IKO-Partner wollen an der in der Vereinbarung festgelegten Gewichtung von 55 % für den Preis festhalten.

Im Zusammenhang mit der Gewichtung der Kriterien werden auch die Bewertungsmerkmale festgelegt.

Die Verwaltung wird die Ergebnisse aus den Gesprächen mit den IKO-Partnern in einer Vorlage berichten. Gleichzeitig muss der Gemeinderat aufgrund der Vertragssituation im Sommer 2015 beschließen, ob der laufende Vertrag „unter sonst gleichen Bedingungen“ für das Jahr 2016 verlängert wird oder ob neu auszuschreiben ist.

#### 4. Lösungsvarianten

4.1 Ausstieg aus der Interkommunalen Einkaufsgemeinschaft bei den Postdienstleistungen und somit eine eigene Ausschreibung.

Bei dieser Variante können die Bewertungskriterien und deren Gewichtung anders gewählt werden.

Eine selbstständige Ausschreibung hätte die Folgen, dass mit einem weit geringeren Volumen ausgeschrieben wird und trotzdem an den wirtschaftlichsten Bieter vergeben werden muss. Mit hoher Wahrscheinlichkeit würde dies zu entsprechend höheren Kosten führen.

4.2 Ausstieg aus der Interkommunalen Einkaufsgemeinschaft und keine Ausschreibung

Die Variante „keine Ausschreibung“ ist rechtlich nicht zulässig. Außerdem wäre sie höchst unwirtschaftlich und hätte erhebliche sachliche, personelle und finanzielle Auswirkungen. Die Verwaltung würde für das Frankieren eine räumliche Ausstattung, eine Frankiermaschine und personelle Ressourcen benötigen. Zudem müsste die Ausgangspost zum Postamt gebracht werden. Zu einem anderen Zeitpunkt müsste die Postfachleerung vorgenommen werden. Im Rückblick auf frühere Zeiten würde hierfür eine Personalstelle benötigt. Völlig ungeklärt ist, wer den Gremienmitglieder am Freitag Nachmittag oder am Samstag die „Gemeinderatspost“ zustellen könnte.

4.3 IKO-Ausschreibung mit anderer Gewichtung der Kriterien

Sowohl der Preis mit einer Gewichtung von 55 % als auch der Betriebsablauf mit 20 %, das Qualitätsmanagement mit 15 % als auch die das Kriterium mit 10 % können anders gewich-

tet werden.

5.       Finanzielle Auswirkungen

Bei den Lösungsvarianten 4.1 und 4.2 würden erhebliche Mehrkosten entstehen.

6.       Anlagen

keine