

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Auftragsvergaben an lokales Gewerbe, eingereicht von Gemeinderat F. Landolt (SP)

Am 24. August 2009 reichte Gemeinderat Felix Landolt namens der SP-Fraktion mit 47 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

"Die Stadt Winterthur ist in ihrer Rolle als Vergabestelle öffentlicher Aufträge im Bereich Investitionen an die Festlegungen des öffentlichen Beschaffungswesens gesetzlich gebunden. In der Art und Weise wie Ausschreibungen organisiert und formuliert werden, hat die Vergabestelle jedoch Handlungsspielräume. Die Freiheiten bestehen im Wesentlichen in dreierlei Hinsicht. Erstens werden durch Bündelung von Aufträgen, zB in Generalunternehmer-submissionen die Schwellenwerte für den Staatsvertragsbereich, wo restriktivere Regeln gelten und eine verminderte Einflussnahme durch die Stadt besteht, schneller erreicht. Zweitens kann die Vergabestelle gemäss § 33 der Submissionsverordnung neben dem Preis weitere Kriterien wie Qualität, Zweckmässigkeit, Termine, technischer Wert, Ästhetik, Betriebskosten, Nachhaltigkeit, Kreativität, Kundendienst, Lehrlingsausbildung oder Infrastruktur bei der Zuschlagserteilung berücksichtigen. Und Drittens kann die Vergabestelle im Bereich des freihändigen und des Einladungsverfahrens die Anbieterliste frei wählen.

In der sich abzeichnenden Konjunkturkrise - das Konjunkturforschungsinstitut der ETH rechnet mit einer Schrumpfung der Wirtschaftsleistung in der Schweiz von minus 3.3% im Jahr 2009 und einem Anstieg der Arbeitslosenzahl bis 6% im Jahr 2010 - sollten öffentliche Aufträge auch Beschäftigungswirkung für in Winterthur niedergelassene Unternehmungen ausüben. Gemäss den im ersten Abschnitt gemachten Ausführungen kann die Stadt Winterthur als Vergabestelle ihren Handlungsspielraum diesbezüglich ausnutzen. In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

- 1. Teilt der Stadtrat die Ansicht der Interpellanten, dass Vergabeverfahren der öffentlichen Hand gesetzeskonform so gestaltet werden können, dass lokale Anbieter eher den Zuschlag erhalten.*
- 2. Ist der Stadtrat bereit unter dem Eindruck der Konjunkturlage die Vergabeverfahren unter Wahrung aller gesetzlichen Regeln vermehrt so zu gestalten, dass lokale Anbieter eher den Zuschlag erhalten? Mit welchen Mitteln erreicht er das?*
- 3. Aus welchen Gründen wurde für die Sanierung Adlergarten ein Verfahren (Gesamtleistungswettbewerb) gewählt, welches lokale Anbieter tendenziell benachteiligt?"*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

1. Stadt ist bedeutende Auftraggeberin

Der Stadtrat ist sich seiner Verantwortung als bedeutende Auftraggeberin für die lokale Wirtschaft durchaus bewusst. Er setzt sich im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten dafür ein, lokale Unternehmungen bei der Vergabe zu berücksichtigen.

Das Vergaberegister, eine Statistik über Vergaben ab einem Wert von CHF 20'000, zeigt, dass ein hoher Anteil der Aufträge auch tatsächlich durch lokale und regionale Unternehmungen ausgeführt werden. Insbesondere bei Vergaben, die im freihändigen oder Einladungsverfahren erfolgen, geht der Zuschlag vorwiegend an lokale Unternehmungen.

Ort	Jahr			
	2007		2008	
	Franken	%	Franken	%
Winterthur	42'770'787	34	47'337'233	20,8
Kanton Zürich	53'997'427	43	33'627'770	14,8
Kanton Thurgau	2'424'427	2	1'053'836	0,5
Kanton St. Gallen	3'317'486	2	4'187'361	1,9
Andere Kantone	23'111'763	18	58'992'656	26
Ausland	488'553	1	82'022'011	36
Total	126'110'443	100	227'220'867	100

Die grossen Verschiebungen zwischen 2007 und 2008 sind auf die im 2008 einmalig angefallenen Vergaben für die Erweiterung der Kehrlichtverbrennungsanlage (KVA) zurückzuführen. Die thermischen Anlagen im Umfang von CHF 47 Mio. werden aus Basel geliefert und für die Lieferung der Rauchgasreinigung (CHF 21 Mio.) und der Feuerung/Kessel (CHF 58 Mio.) zeichnen deutsche Firmen verantwortlich.

2. Gutes Einvernehmen mit Winterthurer Gewerbe

Der Stadtrat schätzt die Zusammenarbeit mit dem Winterthurer Gewerbe. Anlässlich von regelmässigen Aussprachen werden submissionsrechtliche Anliegen und Modalitäten von Vergaben besprochen. Beide Seiten bemühen sich um einen offenen Dialog und transparente Abläufe. Der Stadtrat schätzt das Winterthurer Gewerbe als überaus konkurrenzfähig, leistungsfähig und innovativ ein, was sich immer wieder auch bei offenen Ausschreibungen zeigt.

3. Fachleitung Beschaffungswesen

1999 hat der Stadtrat mit der Einführung der neuen submissionsrechtlichen Gesetzgebung eine spezialisierte und fachkompetente Stelle für das öffentliche Beschaffungswesen in der Stadtverwaltung geschaffen. Die Stelleninhaberin hat den Auftrag, die gesamte Stadtverwaltung in den Belangen des öffentlichen Beschaffungswesens zu beraten und zu unterstützen. Durch interne Schulungen sorgt sie für den entsprechenden Wissenstransfer und das Anwenden einer einheitlichen, rechtskonformen Praxis im Beschaffungswesen. Die Fachstelle hat sich ein hohes Ansehen bei der Beratung und Begleitung von Beschaffungsvorgängen in der Stadtverwaltung und beim Winterthurer Gewerbe geschaffen. Die Stelleninhaberin hat auch Einsitz in der Fachgruppe des Bundes für Beschaffungen KBOB (Koordination der Bau- und Liegenschaftsorgane des Bundes) und der KöB (Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen des Kantons Zürich).

Der Stadtrat ist der Auffassung, dass die Fachkompetenz im Beschaffungswesen in der gesamten Stadtverwaltung sehr hoch ist. Unter anderem deshalb kam es in den letzten 10 Jah-

ren auch zu wenigen submissionsrechtlichen Beschwerden. 2008 wurden bei 783 registrierten Vergabeverfahren lediglich zwei Beschwerden beim Verwaltungsgericht eingereicht. Bei beiden wurden die Beschwerden zurückgezogen.

4. Rechtliche Grundlagen

Massgebend für die Vergabe von Aufträgen ist das Gesetz über den Beitritt des Kantons Zürich zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) vom 15. September 2003 (LS 720.1) und die Submissionsverordnung (SVO) vom 23. Juli 2003 (LS 720.11). Für das gesamte Vergabewesen wichtig ist zudem das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz, BGBM, SR 943.02). Art. 1 Abs. 1 BGBM bestimmt, dass Personen mit Niederlassung oder Sitz in der Schweiz für die Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit auf dem gesamten Gebiet der Schweiz freien und gleichberechtigten Zugang zum Markt haben sollen.

Übergeordnet und für grössere Vorhaben direkt anwendbar sind zudem insbesondere die Staatsverträge GPA (Governmental Procurement Agreement, WTO Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen, SR. 0.632.231.422) und das bilaterale Übereinkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens (SR.0.172.052.68), beide anwendbar im sog. "Staatsvertragsbereich".

4.1 Grundsätze des Submissionsrechts

Folgende Grundsätze ergeben sich direkt oder indirekt aus den oben genannten Bestimmungen:

- Wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel
- Transparenz im Vergabeverfahren
- Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung der Anbieterinnen und Anbieter
- Förderung des wirksamen Wettbewerbs
- Verzicht auf Abgebotsrunden
- Beachtung der Ausstandsregeln
- Beachtung von Arbeitsschutzbestimmungen und der Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer
- Gleichbehandlung von Mann und Frau
- Vertraulichkeit von Informationen

Diese Grundsätze sind zwingend bei jeder Vergabe einzuhalten. Ihre Verletzung kann mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht gerügt werden.

4.2 Verfahrenswahl

Ob ein Auftrag direkt erteilt werden kann, oder ob ein Einladungsverfahren oder ein offenes Verfahren angebracht ist, bestimmt sich nach dem Auftragswert. Grundsätzlich gilt, je grösser der zu vergebende Auftrag, desto "offener" soll das Verfahren sein, desto mehr soll der Markt spielen. Für die Bestimmung des Auftragswertes sind Art. 7 der IVöB und die §§ 2-4 der SVO massgebend. Für die Berechnung des Auftragswertes wird jede Art der Vergütung, ohne Mehrwertsteuer, berücksichtigt (§ 2 Abs. 1 SVO).

In der Begründung der Interpellation wird ausgeführt, dass durch Bündelung von Aufträgen, z.B. in Generalunternehmenssubmissionen die Schwellenwerte für den Staatsvertragsbereich, wo restriktivere Regeln gelten würden und eine verminderte Einflussnahme durch die Stadt bestünde, schneller erreicht würden. Die damit möglicherweise verbundene Annahme, dass

der Stadtrat Aufträge beliebig unterteilen könne, lässt das Submissionsrecht nicht zu. Einerseits darf ein Auftrag nicht in der Absicht aufgeteilt werden, die Anwendung der Vergabebestimmungen zu umgehen (§ 2 Abs. 2 SVO) und andererseits ist für mehrere gleichartige Aufträge der Gesamtwert der Aufträge innerhalb von 12 Monaten massgebend für die Verfahrenswahl (§ 4 Abs. 1 SVO). Für Daueraufträge mit unbestimmter Laufzeit berechnet sich der Auftragswert anhand der jährlichen Rate multipliziert mit vier (§ 4 Abs. 3 SVO). Bei einem Bauvorhaben ist der Gesamtwert der Hoch- und Tiefbauarbeiten massgebend für die Bestimmung des Auftragswertes (Art. 7 Abs. 2 IVöB). Es liegt also nicht in der Hand des Stadtrates, ein Vorhaben den Bestimmungen des Staatsvertragsbereichs zu unterstellen oder nicht zu unterstellen, einzig die Grösse des Vorhabens ist für diese Frage massgebend (vgl. Schwellenwerte im Anhang 1 zur IVöB).

4.3 Bauvorhaben im Staatsvertragsbereich

Bauvorhaben, die einen Gesamtwert (ohne Landkauf und Planungsauftrag) von CHF 9'575'000 überschreiten, unterstehen den Regeln des Staatsvertragsbereichs, d.h. das GPA und das bilaterale Übereinkommen mit der EU sind direkt anwendbar. Die Unterstellung ist also unabhängig davon, ob das Bauvorhaben letztlich durch eine Generalunternehmerin ausgeführt wird oder ob die Koordination aller Arbeiten direkt bei der Vergabestelle liegt. Untersteht ein Vorhaben dem Staatsvertragsbereich, sind alle Aufträge im offenen oder selektiven Verfahren auszuschreiben (unabhängig vom Wert des Einzelauftrags) und es sind Anbietende aus allen Vertragsstaaten zum Verfahren zuzulassen.

5. Aufträge an General- oder Totalunternehmerin

Die Begleitung eines Bauvorhabens im Staatsvertragsbereich erfordert einen hohen fachlichen, personellen und zeitlichen Einsatz der Bauherrschaft. Deshalb entscheidet der Stadtrat im Einzelfall, ob im offenen oder selektiven Verfahren (wie z.B. bei der Erweiterung und Sanierung des Museums- und Bibliotheksgebäudes) ausgeschrieben, oder ob eine General- oder Totalunternehmersubmission (z.B. Gesamtleistungswettbewerb Schulhaus Wyden) durchgeführt wird.

Bei der General- oder Totalunternehmersubmission sichert sich die Stadt Winterthur ein Mitspracherecht bei den Vergaben zu. Einerseits muss die General- oder Totalunternehmerin die Submittentenliste vorlegen, so dass die Stadt die Möglichkeit hat, die Liste mit geeigneten lokalen Anbieterinnen zu ergänzen. Andererseits muss die General- oder Totalunternehmerin vor dem Vergabeentscheid die Stadt kontaktieren. Damit kann die Stadt Einfluss auf die Auftragserteilung nehmen.

Weiter ist die Stadt Winterthur verpflichtet, die vorgeschlagenen Subunternehmungen auf ihre grundsätzliche Eignung zu prüfen (§ 7 lit. c SVO). Durch Einsichtnahme in die Submittentenliste und gegebenenfalls Überprüfung durch die befugten Stellen (paritätischen Kommissionen der jeweiligen Gewerbe, SVA oder Steueramt) wird sichergestellt, dass gegen die Subunternehmungen keine Ausschlussgründe nach § 28 SVO vorliegen. Im Wesentlichen wird überprüft, dass Steuern und Sozialabgaben bezahlt sind (§ 28 lit. c); kein Konkursverfahren eröffnet ist (lit. f); kein berufliches Fehlverhalten festgestellt worden ist (lit. g); und die geltenden Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen sowie die Gleichbehandlung von Frau und Mann eingehalten werden (lit. i).

Der Interpellant geht davon aus, dass bei einer General- oder Totalunternehmersubmission in der Regel lokale Anbieterinnen weniger berücksichtigt werden können. Aus diesem Grund wurden zwei Objekte überprüft: Die Erweiterung der Michaelschule (Generalunternehmung)

und die Erweiterung der Maurerschule. Es wurden alle per 7.12.2009 bezahlten und verbuchten Rechnungen wie folgt aufgeschlüsselt.

Unternehmung aus	Erweiterung Maurerschule (Einzelvergaben)		Erweiterung Michaelschule (Gesamtleistungssub.)	
Winterthur	CHF 4'154'000	40 %	CHF 6'871'000	90 %
Kanton Zürich	CHF 3'968'000	39 %	CHF 509'000	7 %
Andere Kantone	CHF 2'165'000	21 %	CHF 220'000	3 %
Ausland	CHF 13'000	0 %	CHF 0	0 %
Total	CHF 10'300'000	100 %	CHF 7'600'000	100 %

Bei beiden Objekten ist der Anteil an Vergaben an Winterthurer Unternehmungen und Unternehmungen im Kanton Zürich sehr hoch (79 resp. 97 %). Dies zeigt, dass es für die meisten nachgefragten Arbeiten im Baubereich in Winterthur und Region oder im restlichen Kantonsgebiet geeignete Unternehmungen gibt, welche ihre Leistungen konkurrenzfähig anbieten können. Durch eine Generalunternehmersubmission werden die lokalen und regionalen Anbieterinnen nicht zwingend benachteiligt.

All diese Ausführungen belegen, dass der Stadtrat das Submissionsrecht gesetzeskonform, transparent und angemessen anwendet und den rechtlichen Handlungsspielraum ausnützt, um lokale Anbieterinnen zu berücksichtigen.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

"Teilt der Stadtrat die Ansicht der Interpellanten, dass Vergabeverfahren der öffentlichen Hand gesetzeskonform so gestaltet werden können, dass lokale Anbieter eher den Zuschlag erhalten."

Der Stadtrat teilt diese Ansicht. Allerdings kann die Stadt nur beim freihändigen Verfahren oder beim Einladungsverfahren die lokalen Anbieterinnen bevorzugen. Bei grossen Vorhaben muss die Stadt ein selektives oder offenes Verfahren wählen oder eine General- oder Totalunternehmersubmission durchführen. Sie kann dann den Ausgang des Verfahrens nur mit den gewählten Eignungs- und Zuschlagskriterien beeinflussen.

Zur Frage 2:

"Ist der Stadtrat bereit unter dem Eindruck der Konjunkturlage die Vergabeverfahren unter Wahrung aller gesetzlichen Regeln vermehrt so zu gestalten, dass lokale Anbieter eher den Zuschlag erhalten? Mit welchen Mitteln erreicht er das?"

Der Stadtrat schöpft die entsprechenden rechtlichen Möglichkeiten, insbesondere durch freihändige Verfahren und Einladungsverfahren, bereits heute aus. 59 % der erfassten Aufträge im Vergaberegister mit einem Volumen von CHF 47 Mio. gingen 2008 an lokale Unternehmungen. Der Stadtrat geht darüber hinaus davon aus, dass Aufträge bis 20'000 Franken, die nicht im Vergaberegister erfasst werden, vorwiegend an Winterthurer Firmen vergeben werden, sofern das Produkt oder die Leistung in Winterthur erhältlich ist.

Zur Frage 3:

"Aus welchen Gründen wurde für die Sanierung Adlergarten ein Verfahren (Gesamtleistungswettbewerb) gewählt, welches lokale Anbieter tendenziell benachteiligt"

Bei einem Gesamtleistungswettbewerb werden lokale Anbieter tendenziell nicht zwingend benachteiligt. Die Gegenüberstellung der Erweiterungen Michaelschule (Generalunternehmung) und Maurerschule zeigt, dass bei beiden Objekten die Auszahlungen an Unternehmungen aus Winterthur, der Region oder dem Kanton Zürich sehr hoch ist (79 resp. 97 %).

Weil es sich um ein sehr komplexes bauliches, betriebliches und energietechnisches Bauvorhaben handelt, hat der Stadtrat für das Sanierungskonzept Alterszentrum Adlergarten einen Gesamtleistungswettbewerb beschlossen. Mit diesem Vorgehen kann der Stadtrat die geforderte hohe Fachkompetenz des Planungsteams für die Planung, Projektierung, Kostenberechnung, Terminplanung und Ausführung umfassend prüfen und sicherstellen. Dieses Vorgehen benachteiligt die lokalen Anbieterinnen nicht. Die drei Teams, welche der Stadtrat in der Zwischenzeit zur zweiten Stufe eingeladen hat, kommen bis auf wenige Fachexperten alle aus Winterthur oder Zürich.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Bau übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder