



STADT ILLNAU-EFFRETIKON

Agasul • Bietenholz • Bisikon • Effretikon • First • Horben • Illnau
Kemleten • Luckhausen • Mesikon • Ober-Kempttal • Ottikon

AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL DES STADTRATES

Sitzung vom 4. Dezember 2003

Gesch. Nr. 80/03

32.6.2 Stadtverwaltung.- Beantwortung der Interpellation von Gemeinderat Thomas Vogel, FDP, betreffend Submissionswesen.-

Am 30. Juni 2003 reichte Gemeinderat Thomas Vogel, FDP, folgende Interpellation ein:

„Die Vergaben im Rahmen von Submissionen durch die Stadt waren in der jüngeren Vergangenheit wiederholt Gegenstand von Rechtsstreitigkeiten. Jüngst hat die Stadt (erneut) einen Prozess vor Verwaltungsgericht verloren. Werden Vergabe-Entscheide des Stadtrates wiederholt gerichtlich aufgehoben mit der Begründung, die Stadt sei inkorrekt vorgegangen bzw. habe ihr Ermessen willkürlich angewandt, scheint politischer Handlungsbedarf angezeigt. Es stellt sich die Frage, ob eine korrekte Anwendung der Submissionsverordnung an der Komplexität des Gesetzes oder dem Unvermögen der Verwaltung scheitert.

Einerseits schadet gesetzeswidriges, inkorrektes oder auch „nur“ nachlässiges Vorgehen bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen dem Image unserer Stadt. Der Eindruck von „Gemauschel“, Ermessensmissbrauch, Inkompetenz oder Unsachlichkeit kann aufkommen. Gesetzeskonformes Vorgehen muss – für Bürger/-innen und Gewerbebetreibende – vorausgesetzt werden können. Zudem belasten rechtliche Streitigkeiten, besonders noch mit einem ungünstigen Ausgang für die Stadt, die Stadtkasse und damit die Steuerzahler/-innen. Andererseits ist die Handhabung der Submissionsverordnung offenbar tatsächlich schwierig.

Ich bitte den Stadtrat deshalb um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wo ortet er den Grund für diese offensichtlichen Probleme?
2. Sind die gesetzlichen Vorgaben zu unklar oder fehlt es am Wissen, wie diese anzuwenden sind?
3. Welche Massnahmen gedenkt der Stadtrat zu ergreifen, um inskünftig korrekte Submissionsverfahren zu gewährleisten, insbesondere im Bereich einer korrekten Anwendung des Ermessens?“

Der Stadtrat Illnau-Effretikon antwortet wie folgt:

Die für alle Gemeinden des Kantons Zürich verbindliche Submissionsverordnung gilt ab 1. Januar 1999 und stützt sich auf das Gesetz über den Beitritt des Kantons Zürich zur interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 22. September 1996, das Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995 sowie die kantonale Submissionsverordnung vom 18. Juni 1997. Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 1. Juli 1998 alle Städte und Gemeinden des Kantons Zürich mit Wirkung ab 1. Januar 1999 auf die neue Submissionsverordnung verpflichtet.

Der Stadtrat hat am 17. Dezember 1998 von der Neuordnung Kenntnis genommen und den Verwaltungsabteilungen eine Handlungsanweisung für deren Anwendung gegeben. Für die Verwaltung bedeutete dieser Schritt eine grosse Umstellung im Vergleich mit der alten Submissionsverordnung der Stadt Illnau-Effretikon. Insbesondere gelten für Arbeitsvergaben im Beschaffungs-, Dienstleistungs- und Bauausführungsbereich unterschiedliche Schwellenwerte in Abhängigkeit der Auftragssumme. Bei grossen Projekten ist zusätzlich der Gesamtwert des jeweiligen Projektes zu berücksichtigen. In Abhängigkeit der Schwellenwerte werden drei verschiedene Submissionsverfahren unterschieden.

Verfahrensarten und Schwellenwerte

Aktuell gültige Schwellenwerte

<i>Verfahrensart</i>	<i>Lieferungen (Auftragswert CHF)</i>	<i>Dienstleistungen (Auftragswert CHF)</i>	<i>Bauarbeiten (Auftragswert CHF)</i>
Freihändiges Verfahren	unter 50'000	unter 50'000	unter 100'000
Einladungsverfahren	ab 50'000	ab 50'000	ab 100'000
Offenes/selektives Verfahren	ab 248'950	ab 248'950	ab 500'000

Voraussichtliche Anpassung der Schwellenwerte per 1. Januar 2004 (vorbehältlich der Genehmigung durch den Regierungsrat des Kantons Zürich)

<i>Verfahrensart</i>	<i>Lieferungen (Auftragswert CHF)</i>	<i>Dienstleistungen (Auftragswert CHF)</i>	<i>Bauarbeiten (Auftragswert CHF)</i>	
			<i>Bauneben-gewerbe</i>	<i>Bauhaupt-gewerbe</i>
Freihändiges Verfahren	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

Die Neuordnung des Submissionswesens hat das berechtigte Anliegen der Unterbindung von Vetternwirtschaft und Verfilzung von Aufträgen des Staates an Firmen/Unternehmen zum Ziel. Seit der Inkraftsetzung der Submissionsverordnung sind jedoch eine ganze Reihe von neuen Problemen entstanden:

1. Massive Benachteiligung der öffentlichen Hand gegenüber grossen privaten Investoren.
2. Einschränkung des Handlungsspielraumes der öffentlichen Hand.
3. Erschwerter Aufbau und fehlende Kontinuität einer stabilen Besteller-Kunden-Beziehung.
4. Ausschluss von Firmen bei der Submission, wenn diese bei der Entwicklung/Erstellung der Submissionsgrundlagen mitgewirkt haben.
5. Erheblicher Mehraufwand auf beiden Seiten (öffentliche Hand und Submittenten).

6. Preiskampf, da der Preis oft das einzig wirklich messbare Kriterium für die Vergabe ist (Beispiele aus der Rechtssprechung des Verwaltungsgerichtes des Kantons Zürich).

Die neue Submissionsverordnung verlangt von den Vergabestellen, dass die Vergabekriterien bereits bei der Ausschreibung bekannt gegeben werden. Der Vergabeentscheid muss begründet und den Bewerbern umgehend mitgeteilt werden. Die nicht berücksichtigten Bewerber haben die Möglichkeit eine Beschwerde an das Verwaltungsgericht einzureichen, sofern sie mit dem Vergabeentscheid nicht einverstanden sind. Dieser Verfahrensablauf zwingt die vergebenden Stellen zu einer sorgfältigen Vorbereitung und Durchführung der Submissionen.

Gemäss § 31 der Submissionsverordnung erfolgt der Zuschlag auf das wirtschaftlich günstigste Angebot, wobei das Preis-/Leistungsverhältnis massgebend ist. Nebst dem Preis können weitere Kriterien berücksichtigt werden, wie Qualität, Termine, Wirtschaftlichkeit, Betriebskosten, Kundendienst, Lehrlingsausbildung usw. In der Gewichtung dieser Kriterien kommt jedoch dem Preis nach wie vor die grösste Bedeutung zu.

In Anbetracht der in der Anwendung ziemlich komplizierten und aufwändigen neuen Submissionsverordnung wurde in den ersten Jahren der Einführungsphase mit erheblichen Schwierigkeiten und insbesondere mit einer Flut von Rekursen gerechnet. Erstaunlicherweise erfolgte die Einführung ohne grössere Probleme, auch in Illnau-Effretikon. Der Kanton begleitete den Prozess mit Kursangeboten und regelmässigen Publikationen über die Anwendungsproblematik und die neuesten Gerichtsurteile. Heute gehört die Anwendung der Submissionsverordnung hauptsächlich beim Bau- und Werkamt sowie bei anderen Abteilungen der Stadtverwaltung zur täglichen Routine. Innerhalb der Verwaltung ist der Erfahrungsaustausch gewährleistet und weniger routinierte Abteilungen können sich entsprechend verwaltungsintern orientieren lassen.

Im Bau- und Werkamt werden pro Jahr ungefähr 50 – 80 Submissionen im Baubereich und 4 – 6 im Dienstleistungsbereich durchgeführt. In den übrigen Verwaltungsabteilungen sind es nur vereinzelte. Insgesamt ergeben sich somit seit Einführung der Submissionsverordnung im Jahre 1999 um die 300 – 400 Submissionen. In dieser Zeitperiode hat die Stadt Illnau-Effretikon lediglich 3 Rekurse vor Verwaltungsgericht verloren. Es handelt sich um folgende Fälle:

Jahr 2000, Submission Lautsprecheranlage Schulhaus Eselriet (Bauamt)

Jahr 2002, Submission eVerwaltungslösung (Internetauftritt) (Präsidialamt)

Jahr 2003, Submission Holzschnitzellieferung (Werkamt)

Dem Rechenschaftsbericht 2002 des Verwaltungsgerichtes ist zu entnehmen, dass dieses innerhalb eines Jahres kantonsweit 110 Fälle zum Beschaffungswesen bearbeitete. Damit werden die Rekursfälle im öffentlichen Beschaffungswesen nur noch durch die Bau- und Steuerrekurse übertroffen. Selbstverständlich sind rechtliche Auseinandersetzungen im Submissionswesen unangenehm und im Fall des Web-Auftrittes auch spektakulär. Gemessen an der Gesamtzahl der Submissionen sind sie jedoch unbedeutend. In Anbetracht dieser Vergleichszahlen kann den Verwaltungsabteilungen der Stadt Illnau-Effretikon ein gutes Zeugnis ausgestellt werden.

Der Stadtrat ist der Ansicht, dass die Neuregelung des Beschaffungswesens nicht zur Effizienzsteigerung in der Projektabwicklung beiträgt und auch nicht die Qualität wesentlich verbessert. Ferner ist festzustellen, dass die Regionalwirtschaft mit der Submissionsver-

ordnung eher geschwächt wird, da u.U. Aufträge an Firmen erteilt werden müssen, welche nicht in der Region Illnau-Effretikon domiziliert sind und somit ortsansässige bzw. regionale qualifizierte Firmen auftragslos ausscheiden. Hingegen ist nicht von der Hand zu weisen, dass die öffentliche Hand ihre Projekte - welche zu einer Submission führen - umsichtiger und präziser formulieren bzw. planen muss, was zu einer Erhöhung der Transparenz führt und somit Zielklarheit ermöglicht.

Es wäre denkbar, zusätzliches (juristisches) Fachwissen extern oder im Personalbestand einzukaufen, um alle Submission entsprechend zu begleiten. Obwohl damit nicht sichergestellt wäre, dass Beschwerden unterblieben bzw. nicht erfolgreich wären, erachtet der Stadtrat einen solchen Schritt als unverhältnismässig.

Zu den einzelnen Fragen nimmt der Stadtrat wie folgt Stellung:

1. Aus der Sicht des Stadtrates bestehen in Anbetracht der grossen Zahl der in den letzten Jahren erfolgreich durchgeführten Submissionen keine offensichtlichen Probleme.
2. Die gesetzlichen Vorgaben sind genügend klar und das notwendige Wissen ist in der Verwaltung vorhanden.
3. Es sind keine besonderen Massnahmen notwendig. Die Rechtssicherheit, insbesondere im Bereich der korrekten Anwendung des Ermessens, wird durch die Anwendung der Submissionsverordnung und die laufende Gerichtspraxis laufend verbessert.

wf/db/AS/KE

Versandt:

-8. Dez. 2003

Stadtrat Illnau-Effretikon

Martin Graf
Stadtpräsident

Kurt Eichenberger
Stadtschreiber