

Antrag des Regierungsrates vom 24. Januar 2007

4374

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 351/2004 betreffend
Vergabe an kleine und mittlere lokale Unternehmen**

(vom 24. Januar 2007)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 31. Januar 2005 folgendes von Kantonsrätin Carmen Walker Späh, Zürich, und Kantonsrat Lucius Dürr, Zürich, am 27. September 2004 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen zu prüfen, wie der Spielraum gemäss kantonaler Submissionsverordnung bei der Vergabe von Aufträgen zu Gunsten der kleinen und mittleren lokalen Unternehmen genutzt werden kann.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

Mit der angestrebten Förderung der Interessen kleiner und mittlerer lokaler Unternehmen im Vergabeverfahren verfolgt das Postulat eine wirtschaftspolitische Zielsetzung. Das Anliegen wird im Wesentlichen damit begründet, dass die kleinen und mittleren Unternehmen durch die Schaffung und Erhaltung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen eine hohe soziale Verantwortung wahrnehmen, was nach einer vermehrten politischen Anerkennung und einer bewussten Nutzung des Spielraumes der vergebenden Behörden zu Gunsten der kleinen und mittleren lokalen Betriebe bei der Vergabe von Aufträgen rufe.

Aus Sicht der Postulanten könnten einerseits die kleinen und mittleren lokalen Unternehmen im freihändigen Verfahren und im Einladungsverfahren mit den zu vergebenden Aufträgen betraut werden. Andererseits bestehe aber auch die Möglichkeit, bei der Wahl der Zuschlagskriterien die den kleinen und mittleren Betrieben und ihren besonderen Fähigkeiten entsprechenden Kriterien (wie Lehrlingsausbildung, Kundendienst und Nachhaltigkeit) stärker zu gewichten. Dieses Vorgehen könne in einem intern verbindlichen Regierungsratsbeschluss festgehalten werden.

Die Bestimmungen zum Vergabeverfahren sind geprägt durch die im Binnenmarktgesetz vom 15. März 2001 (BGBM, SR 943.02) und in der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB, Beitrittsgesetz vom 15. September 2003, LS 720.1) festgelegten allgemeinen Grundsätze, die in der Submissionsverordnung des Kantons Zürich (SVO, LS 720.11) auf der Grundlage der interkantonalen Vergaberichtlinien (VRöB) konkretisiert werden. Art. 11 IVöB verpflichtet die Vergabestellen zur Gleichbehandlung der Anbietenden sowie zur Gewährleistung eines wirksamen Wettbewerbs. Art. 5 Abs. 1 BGBM hält fest, dass ortsfremde Anbietende bei einer öffentlichen Beschaffung nicht benachteiligt werden dürfen. Es sind einzig Beschränkungen zulässig, die gleichermassen auch für ortsansässige Anbietende gelten, zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen unerlässlich sind und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen. Diese Grundsätze setzen den Rahmen, innerhalb dessen sich Massnahmen zur Förderung der Interessen kleiner und mittlerer lokaler Unternehmen bewegen könnten.

Ein Spielraum für die Berücksichtigung von lokalen kleinen und mittleren Betrieben besteht für die Vergabestellen grundsätzlich bei den freihändigen Vergaben. Für den Bereich des Einladungsverfahrens hat das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich in einem Urteil vom 6. Juni 2001 festgelegt, dass eine gewisse Bevorzugung ortsansässiger und regionaler Anbieter grundsätzlich insofern zulässig ist, als es der Vergabebehörde erlaubt ist, für einen bestimmten Auftrag nur einheimische Unternehmen zur Offertstellung einzuladen. Betreffend einer Besserstellung lokaler Anbieter im Vergabeverfahren ergibt sich zudem aus der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, dass ein Kriterium, das auf die «Ortskenntnisse» abstellt, dann zulässig sein kann, wenn es angesichts der besonderen Anforderungen des zu vergebenden Auftrags sachgerecht erscheint und nicht bloss vorgeschoben wird, um einheimische Anbietende in binnenmarktgesetzwidriger Weise zu bevorzugen (E. 3d.aa., VB 2000.00391, www.vgrzh.ch). Ebenso können die Kriterien «Distanz» und «Anfahrtsweg» mit Blick auf das konkrete Vergabegeschäft ausnahmsweise eine beschränkte Berücksichtigung als Zuschlagskriterium finden.

Eine darüber hinausgehende, nicht auf das einzelne Vergabegeschäft beschränkte allgemeine Besserstellung von lokalen Anbietenden sowie eine Bevorzugung auf Grund der Betriebsgrösse, wie dies von den Postulanten gefordert wird, erweisen sich mit Blick auf die erwähnten vergaberechtlichen Grundsätze als unzulässig. Insbesondere verbietet es der Grundsatz der Gleichbehandlung der Anbietenden, dass kleine und mittlere lokale Unternehmen bei der Vergabe von Aufträgen gegenüber den grösseren oder nicht ortsansässigen Betrieben in systematischer Weise bevorzugt werden. Eine ständige, einsei-

tige Bevorzugung von lokalen kleinen und mittleren Unternehmen widerspricht zudem der Erteilung des Zuschlags an das wirtschaftlich günstigste Angebot (§ 33 SVO). Gerade dieser Grundsatz gebietet es, dass die Bestimmung des Zuschlagsempfängers im freihändigen Bereich, die Auswahl der Anbietenden im Einladungsverfahren und die Festlegung und Gewichtung der für die Zuschlagserteilung massgeblichen Zuschlagskriterien jeweils mit Blick auf die konkrete Beschaffung (Produkt) bzw. die nachgesuchte Leistung durch die Vergabestelle zu erfolgen hat. Entsprechend besteht hier kein Raum für generell-abstrakte Vorgaben (Weisungen) an die Vergabestellen, wie dies von den Postulanten vorgeschlagen wird.

Im Übrigen ist mit Blick auf die Begründung des Postulats nicht ohne Weiteres ersichtlich, inwiefern eine stärkere Gewichtung der Lehrlingsausbildung, des Kundendienstes sowie der Nachhaltigkeit überhaupt geeignet wäre, die angestrebte Verbesserung der Stellung der kleinen und mittleren Betriebe herbeizuführen. Zumindest gibt es keinen Grund zur Annahme, dass kleinere und mittlere Betriebe bei den genannten Kriterien allgemein besser abschneiden als die grösseren Unternehmen. Ebenso wenig kann davon ausgegangen werden, dass kleine und mittlere Unternehmen beim Kriterium «Preis» stets einen Nachteil erfahren, da diese sehr «schlank» organisiert sein können. Sodann ist es unzulässig, wie im Postulat vorgeschlagen, bei den Zuschlagskriterien auf die «besonderen Verdienste und Einflüsse der kleinen und mittleren lokalen Betriebe im sozialen Netzwerk des Gemeinwesens» Rücksicht zu nehmen. Zuschlagskriterien haben sich auf das Preis-Leistungs-Verhältnis bzw. auf die wirtschaftliche Günstigkeit zu beziehen. Neue, vergabefremde Gesichtspunkte dürfen nicht durch Vorgaben an die Vergabestellen eingeführt werden (vgl. VGer, 27. April 2004, E. 4.3, VB 2003.00268, www.vgrzh.ch).

Zusammengefasst ergibt sich, dass Massnahmen zur Förderung der Interessen der ortsansässigen kleinen und mittleren Unternehmen im Vergabeverfahren nur im gesetzlichen Rahmen möglich sind. Massnahmen, wie sie im Postulat gefordert werden, würden vor den Gerichten (Verwaltungsgericht, Bundesgericht) nicht standhalten. Das Vergabewesen ist damit nur sehr beschränkt dazu geeignet, kleine und mittlere Unternehmen gezielt zu fördern. Solche Massnahmen müssen nicht indirekt, sondern durch entsprechende Vorkehren im betreffenden Sachbereich erfolgen. Immerhin ist zu betonen, dass zur Förderung der Kenntnisse und Interessen des lokalen Gewerbes wiederholt Informationsanlässe mit spezifischen, kleinere und mittlere Betriebe interessierenden Themen durchgeführt wurden. Ebenso können sich kleine und mittlere Unternehmen anhand der Broschüre «Information für Anbietende, Verbände und Behörden», das Publikationsorgan der Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen «KRITERIUM»

sowie auf deren Internetseite (www.beschaffungswesen.zh.ch) auf leicht verständliche Weise über beschaffungsrechtliche Themen informieren. Dank der elektronischen Plattform für öffentliche Beschaffungen (www.simap.ch), die vom Kanton Zürich seit Langem mit getragen wird, können sich die Unternehmen zudem einfach und schnell einen umfassenden und schweizweiten Überblick über die laufenden Ausschreibungen verschaffen. Dies eröffnet ihnen die Möglichkeit, sich auch ausserhalb der eigenen Ortschaft bzw. des eigenen Kantons für Aufträge zu bewerben und damit die Gewinnchancen zu erhöhen.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 351/2004 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Diener	Husi