

Reglement über die Vergabe öffentlicher Aufträge

Bericht und Antrag des Stadtrates vom 9. Mai 1995

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

I.

Das öffentliche Beschaffungswesen befindet sich in einem Umbruch. Submissionsvorschriften waren ursprünglich vor allem bei Arbeiten im Hoch- und Tiefbau angewendet worden. Mit der zunehmenden Bedeutung der Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen werden vermehrt das Einkaufswesen und Arbeitsvergebungen schlechthin einem Submissionsverfahren unterstellt. Im Interesse der effizienten Verwendung von öffentlichen Mitteln (Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der Steuergelder) und im Hinblick auf eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit wird eine Liberalisierung des Beschaffungswesens verlangt und realisiert, und zwar auch im internationalen Bereich. Dieser Oeffnung der öffentlichen Märkte stehen andererseits auch regionale und lokale Interessen gegenüber, die sich von protektionistischen Strukturen Vorteile erhoffen.

II.

Die Diskussion über die Oeffnung der Märkte ist schon seit einigen Jahren im Gange. Bereits 1988 empfahl die Kartellkommission den Abbau von protektionistischen Massnahmen und eine Liberalisierung des Beschaffungswesens (vgl. Schweizerische Kartellkommission, Das Submissions- und Einkaufswesen in Bund, Kantonen und ausgewählten Gemeinden, Bern 1988). Neue Aktualität erlangte das Thema im Hinblick auf den EWR. Das negative Abstimmungsergebnis hat verschiedene Massnahmen zur Vereinheitlichung des Binnenmarktes Schweiz ausgelöst. Aber auch auf internationaler Ebene wurde das Anliegen weiterverfolgt und mit der Unterzeichnung des GATT Uebereinkommens im Frühjahr 1994 vertraglich geregelt.

Das GATT-Uebereinkommen unterwirft neu auch die Dienstleistungen dem Vergabeverfahren. Der Vertrag verbietet die Diskriminierung von auswärtigen Anbieterinnen und Anbietern, sofern die Vergabesumme einen bestimmten Schwellenwert übersteigt. Sodann enthält der GATT auch Vorschriften über das Vergabewesen und den Rechtsschutz. Die Inkraftsetzung ist auf den 1. Januar 1996 vorgesehen. Da das Uebereinkommen nach einer allerdings nicht unbestrittenen Auffassung nicht unmittelbar anwendbar ist, müssen die Vertragsstaaten ihre Rechtsordnungen auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens hin angepasst haben. Im Hinblick darauf hat das Parlament

am 16. Dezember 1994 das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen verabschiedet. Die Referendumsfrist ist inzwischen unbenutzt abgelaufen, und der Bundesrat wird den Erlass voraussichtlich auf den 1. Januar 1996 in Kraft setzen. Das Gesetz gilt grundsätzlich nur für Arbeitsvergaben des Bundes. Es enthält Regelungen über seinen Anwendungsbereich, die Submission und den Zuschlag sowie das Verfahren und die Rechtsmittel. Von wesentlicher Bedeutung ist sodann der Entwurf des Binnenmarktgesetzes (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 23. November 1994, in: BBl 1995 I S. 1213 ff.). Dieses Rahmengesetz legt grundlegende Prinzipien fest, welche den freien Zugang zum Markt und das gute Funktionieren des Binnenmarktes ermöglichen sollen. In den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen auch die öffentlichen Märkte der Kantone und Gemeinden. Diese Vorschriften gelten allerdings nur subsidiär, d.h. das Gesetz findet nicht Anwendung, falls seine Minimalanforderungen durch ein interkantonales Abkommen erfüllt werden. Aufgrund dieser Vorgaben haben die Kantone einen Entwurf zu einer interkantonalen Vereinbarung über die Vergabe öffentlicher Aufträge erarbeitet. Das Konkordat enthält neben organisatorischen Vorschriften Bestimmungen über den Anwendungsbereich, das Vergabeverfahren und den Rechtsschutz. Wie das GATT-Übereinkommen bedarf auch das Konkordat der Umsetzung durch den kantonalen Gesetzgeber. Die Unterzeichnung des Konkordats soll noch in diesem Jahr erfolgen, und dem Kantonsrat soll ebenfalls noch in diesem Jahr eine Vorlage zu einem kantonalen Submissionsgesetz unterbreitet werden.

III.

In der Stadt Zug kam ein erster Anstoss zur Revision der Submissionsvorschriften vom Gewerbeverein der Stadt Zug und dem Gewerkschaftsbund des Kantons Zug aus, welche einen Entwurf für ein neues Reglement vorlegten, worin vor allem das einheimische Gewerbe gegenüber den Auswärtigen bevorzugt werden soll. Weitere Vorschläge wurden am 24. März 1993 von einer Gruppe Zuger Generalunternehmer eingereicht. Diese Gruppe begrüsst grundsätzlich die Initiative des Gewerbevereins und der Gewerkschaften, steht aber jeglichen protektionistischen und marktverzerrenden Schutzklauseln ablehnend gegenüber. Jedenfalls seien die Grundsätze des Euro-Baurechts und des GATT zu berücksichtigen. Der Stadtrat liess zunächst Grundsätze für eine Revision des Submissionsreglementes erarbeiten. Mit Blick auf die EWR-Abstimmung wurden die Arbeiten im Jahre 1992 vorerst sistiert. Diese Haltung nahm der Stadtrat auch bei der Beantwortung der Interpellation Baselgia vom 18. Februar 1993 ein, zumal eine Revision vor allem eine Liberalisierung beinhalten müsse. Am 7. September 1993 überwies der Grosse Gemeinderat gegen den Willen des Stadtrates indessen eine Motion Baselgia, welche den Stadtrat beauftragt, innerhalb eines Jahres einen Entwurf für ein neues Submissionsreglement vorzulegen. In Erfüllung dieser Motion unterbreiten wir Ihnen hiermit eine neue Vergabeordnung zur Beschlussfassung. Wir möchten Sie allerdings nochmals darauf hinweisen, dass der Zeitpunkt für den Erlass von neuen kommunalen Submissionsvorschriften höchst ungünstig ist. Es ist wenig sinnvoll, neues Recht zu beschliessen, das innert kürzester Zeit und möglicherweise noch vor seinem Inkrafttreten wieder geändert werden muss. Wenn wir Ihnen heute gleichwohl einen Entwurf unterbreiten, so erfolgt dies einzig in Nachachtung der von Ihnen überwiesenen Motion.

IV.

Der Reglementsentwurf beachtet, soweit dies nach geltendem Recht möglich ist, die genannten Vorgaben des GATT, der bundesrechtlichen Vorschriften sowie des Konkordats. Die Submissionsvorschriften sollen umfassend Geltung haben, indem sie nicht nur für Hoch- und Tiefbau Anwendung finden, sondern alle Aufträge und Einkäufe, inkl. Dienstleistungen gleichermaßen erfassen. Dies kommt schon im Titel zum Ausdruck, wo nicht mehr der Begriff "Submission" verwendet, sondern umfassend von der "Vergabe öffentlicher Aufträge" gesprochen wird. Dem Reglement können neben den Aufträgen der Einwohnergemeinde auch solche Dritter unterstellt werden, die massgeblich durch die Einwohnergemeinde subventioniert werden (z.B. Bauvorhaben der Stiftung zugerische Alterssiedlungen). In materieller Hinsicht wird dem Wettbewerbsprinzip sowie der Gleichbehandlung der Anbieterinnen und Anbieter besondere Beachtung geschenkt. Der Stadtrat lehnt einen "Seldwyla-Perimeter" ab, mit dem gewisse Anbieterinnen und Anbieter vom Wettbewerb von vorneherein ausgeschlossen würden. Das Vergabeverfahren ist möglichst einfach und transparent gestaltet. Der Entwurf berücksichtigt diesbezüglich auch das GATT. Unterschieden wird zwischen dem offenen und dem selektiven Verfahren sowie der unter gewissen Voraussetzungen möglichen freihändigen Vergabe. Der Entwurf verzichtet auf einen förmlichen Rechtsschutz; vorgesehen ist vorderhand lediglich eine Aufsichtsbeschwerde. Es wird Sache des kantonalen Gesetzgebers sein, ein für den Kanton und alle Gemeinden geltendes Rechtsschutzsystem zu schaffen, welches das höherstufige Recht berücksichtigen wird. Dies erfordert allerdings eine Teilrevisi-on des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes oder spezielle Vorschriften im neuen kantonalen Vergabegesetz.

V.

Die einzelnen Paragraphen erläutern wir, soweit notwendig, wie folgt:

Anwendungsbereich (§ 1)

Eine wesentliche Neuerung ist der ausdrückliche Einschluss der Dienstleistungen. In Anbetracht der heutigen Bedeutung dieses Wirtschaftssektors lässt sich eine Ausklammerung nicht mehr rechtfertigen. Auch der GATT-Kodex verlangt den Einbezug der Dienstleistungen.

Auftraggeber (§ 2)

Dem GATT unterstehen auch öffentliche Unternehmen, die in den Sektoren Wasser, Energie und Transport tätig sind. Die Vergabeordnung ist deshalb auch auf solche Unternehmen anwendbar, die in diesem Bereich eine gemeindliche Aufgabe erfüllen.

Gleichbehandlung und Diskriminierungsverbot (§ 3)

Der Grundsatz der Gleichbehandlung gilt für alle Anbieterinnen und Anbieter.

Von zentraler Bedeutung ist auch das Diskriminierungsverbot, welches vom Prinzip der Gleichbehandlung zu unterscheiden ist. Trotz Gleichbehandlung aller Anbieterinnen und Anbieter kann eine Diskriminierung einzelner vorliegen, so etwa, wenn ohne

sachlichen Grund nur Produkte aus einer bestimmten Gegend verwendet werden dürfen.

Verfahrensarten (§§ 9 - 11)

Mit den neuen Verfahrensarten wird das GATT-Uebereinkommen ins kommunale Recht übernommen. Auch im Hinblick auf den Binnenmarkt Schweiz erscheint eine formelle Harmonisierung der Verfahrensarten geboten.

Verbot von Verhandlungen (§ 24)

Die Anbieterin und der Anbieter sollen davon ausgehen können, dass keine Verhandlungen über Preise und Leistungsinhalte (Abgebotsrunden) geführt werden, weil sie zu einer Bevorzugung von gewissen Bewerbern führen können. Sie verleiten zu einer unseriösen Ausarbeitung der Angebote, da diese ja nochmals unterboten werden können. Abgebotsrunden fördern Scheinangebote, die volkswirtschaftlich schädigend sind und zu Preisabsprachen führen. Erfahrungsgemäss führen solche Preisreduktionen auch häufig zu Qualitätseinbussen und Ueberschreitung des Kostenvoranschlags.

Erläuterungen (§ 27)

Erläuterungen dienen der Beseitigung von Unklarheiten über das Angebot oder die Eignung und sind klar von verpönten Verhandlungen zu unterscheiden. Solche zusätzlichen Informationen dienen einzig zum besseren Verständnis des eingereichten Angebots. Erläuterungen sind nicht zulässig, wenn daraus eine Abänderung des ursprünglich eingereichten Angebots erfolgt.

Zuschlag (§§ 28 und 29)

Die Zuschlagskriterien entsprechen dem GATT-Abkommen. Neu muss der Zuschlag öffentlich bekanntgegeben werden.

Rechtsschutz (§ 30)

Wir sehen vorderhand lediglich die Möglichkeit der Aufsichtsbeschwerde vor. Eine formelle Verwaltungsbeschwerde hätte von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung und im Falle der Gutheissung müsste der Zuschlag aufgehoben werden. Ein solches Verfahren hätte unverhältnismässige Verzögerungen und oftmals erhebliche Verteuerungen zur Folge, insbesondere bei grösseren Bauvorhaben. Die Umsetzung des GATT-Abkommen im Bereich des Rechtsschutzes setzt zunächst eine Revision des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vor. Sobald diese Arbeiten abgeschlossen sind, werden wir Ihnen eine Revision des vorliegenden Reglementes beantragen. Dannzumal wird auch über die Sanktionsmöglichkeiten (Schadenersatz etc.) entschieden werden müssen.

Antrag:

Der Stadtrat beantragt Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und

- dem Reglement über die Vergabe öffentlicher Aufträge zuzustimmen;
- die Motion Baselgia vom 6. Mai 1993 betreffend Submissionsreglement als erfüllt abzuschreiben.

Zug, 9. Mai 1995

DER STADTRAT VON ZUG

Der Stadtpräsident: Der Stadtschreiber:

Othmar Romer

Albert Müller

Beilagen:

- Beschlussesentwurf
- Reglementsentwurf

BESCHLUSS DES GROSSEN GEMEINDERATES VON ZUG NR.

BETREFFEND REGLEMENT UEBER DIE VERGABE OEFFENTLICHER AUF-
TRAEGE

DER GROSSE GEMEINDERAT VON ZUG

nach Kenntnisnahme von Bericht und Antrag des Stadtrates Nr. 1302 vom 9. Mai
1995

b e s c h l i e s s t :

1. Dem Reglement über die Vergabe öffentlicher Aufträge wird zugestimmt.
2. Der Beschluss tritt unter dem Vorbehalt des Referendums gemäss § 6 der Ge-
meindeordnung mit der Genehmigung durch den Regierungsrat sofort in Kraft.

Er ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die Samm-lung der Ratsbeschlüsse
aufzunehmen.

Der Stadtrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Zug,

DER GROSSE GEMEINDERAT VON ZUG
Die Präsidentin: Der Stadtschreiber:

Referendumsfrist:

Vom Regierungsrat genehmigt am: