

## **Auszug aus dem substanziellen Protokoll 139. Ratssitzung vom 19. September 2012**

### **3098. 2012/268**

#### **Beschlussantrag der GPK vom 27.06.2012: Submissionswesen der Stadt Zürich, Bericht der GPK**

Die GPK beantragt dem Gemeinderat:

1. Der Bericht der GPK betreffend Submission vom 12. März 2012 wird zur Kenntnis genommen.
2. Die Empfehlungen der GPK im genannten Bericht werden zustimmend zur Kenntnis genommen.

Referent zur Vorstellung des Berichts / Kommissionsreferent:

**Michael Schmid (FDP):** *Der Bericht entstand, weil die GPK in verschiedenen Departementen mit Fragen im Zusammenhang mit dem Submissionsrecht konfrontiert wurde. Die GPK setzte daraufhin eine Arbeitsgruppe unter Vorsitz des ehemaligen Ratskollegen Bernhard Jüsi ein. Die Arbeitsgruppe betrachtete insgesamt sieben individuelle Submissionsfälle und aus unserer Sicht sind drei Sachverhalte submissionsrechtlich nicht zu beanstanden: es handelt sich um die Fälle: 2.2 Sportanlage Lengg, 2.3 Sportanlage Heerenschürli und 2.6 die Projektausschreibung im Zusammenhang mit der Renovation der Tonhalle. Im letzteren Fall war die Kommunikation in den Medien im Zusammenhang mit einer erhobenen Beschwerde problematisch. Darin war unter anderem die Rede, dass die Gewährung der aufschiebenden Wirkung durch das Verwaltungsgericht eine normale Usanz sei, was nicht der Gerichtspraxis entspricht. Das Verfahren ergab, dass dort submissionsrechtlich korrekt gehandelt wurde. Ein weiterer Fall in Bezug auf das Verkehrsrecht ist die Ziffer 2.5, wo zwischen dem Stadtrat und der GPK eine unterschiedliche Rechtauffassung bezüglich der Zulässigkeit einer freihändigen Vergabe besteht. Für die GPK bleiben diesbezüglich Fragen offen. Auch ein Gutachten legte nahe, dass es richtig gewesen wäre, eine Ausschreibung durchzuführen. Letztlich muss die Frage offen bleiben, denn es wurde keine Beschwerde an das Verwaltungsgericht erhoben. Ferner gibt es einen klaren Fall, bei dem die Finanzkontrolle feststellte, dass bei einer eigenen Projektentwicklung im SSD das Submissionsrecht verletzt wurde. Dort hätte eine Ausschreibung stattfinden müssen. Schliesslich haben wir zwei Fälle, die beide das TED betreffen. Dabei handelt es sich um die Punkte 2.1 Grüngutverwertung und 2.4 die Reinigung der Parkanlagen. In beiden Fällen wurden gravierende Mängel im Submissionsverfahren festgestellt, die vom Verwaltungsgericht gerügt wurden. Zu kritisieren ist aus unserer Sicht nicht nur, dass im Ausschreibungsverfahren Fehler gemacht wurden, sondern auch, dass im Prozess am Verwaltungsgericht auf aussichtslosen Rechtspositionen verhartet wurde. Selbst nach dem rechtskräftigen Entscheid des Verwaltungsgerichts, haben die zuständigen Stellen versucht, die gemach-*

ten Fehler gegenüber der GPK herunterzuspielen. Im Rahmen der Anhörungen vermissen wir das Problembewusstsein der Angehörigen des TED. Der Fall der Reinigung der Parkanlagen hatte ein Nachspiel, da die Parteien monatelang hingehalten wurden und das Verfahren daraufhin abgebrochen und neu ausgeschrieben wurde. Grundsätzlich ist dieses Vorgehen zulässig. Störend war jedoch, dass in einem E-Mail vom 19. Januar 2011 an einen der Beschwerdeführer vom TED geltend gemacht wurde, dass es im Zusammenhang mit der Budgetrückweisung zu einer Verzögerung käme. In Wahrheit hatte der Stadtrat eine Woche später zugunsten der ursprünglichen Offerenten entschieden, ohne Bezug auf die Vorgeschichte und die Budgetrückweisung zu nehmen. Die Geschichte, die das Departement nach aussen vertrat, entsprach offensichtlich nicht der Realität. Unser Fazit aus allen sieben untersuchten Fällen ist, dass es keine flächendeckenden systemischen Mängel im Bereich des Submissionswesens bestehen. Im Gegenteil besteht sehr viel submissionsrechtliches Know-How in der Stadtverwaltung. Nichtsdestotrotz ist es in gewissen Dienstabteilungen nötig, dass zusätzlich auf die Problematik sensibilisiert und Kontrollen durchgeführt werden. Von der Stadtverwaltung wurde geltend gemacht, es gäbe nur sehr wenige Anfechtungen und erfolgreiche Rechtsmittel. Diese quantitative Feststellung ist zwar richtig, allerdings ist dies zu relativieren, da die Unternehmen in der Realität Aufträge bekommen und keine Submissionsprozesse führen wollen. Zusammenfassen lassen sich unsere Empfehlungen folgendermassen: es ist eine Sensibilisierung nötig und der Know-how-Transfer muss sichergestellt und kontrolliert werden.

Weitere Wortmeldungen:

**Irene Bernhard (GLP):** Die Stadt hat auf unseren Bericht eine relativ ausführliche Stellungnahme abgegeben. Gleichwohl bleiben einige Punkte übrig, auf die noch nicht in genügendem Ausmass hingewiesen wurde und auf die die Stadt nicht genügend reagiert hat. Einerseits handelt es sich dabei um den fehlenden Wissenstransfer, den wir von der GPK festgestellt haben. Es gibt zwar in der Stadtverwaltung sehr viel Wissen über Submissionswesen. Einige Personen wissen aber nicht, wie sie dieses Wissen abrufen können. Exemplarisch ist dafür beispielsweise, dass wir regelmässig an die Fachstelle Beschaffungskoordination verwiesen wurden. Es stellte sich aber heraus, dass es überhaupt nicht die Aufgabe dieser Fachstelle ist, Beratungen im Bereich Submissionen durchzuführen. Es gibt in der Stadtverwaltung eine Gruppe, die dafür zuständig ist. Diese Gruppe nennt sich «Arbeitsgruppe Submission». Darum möchte ich der Stadtverwaltung mitteilen, dass es verwaltungsintern eine Gruppe gibt, die sehr viel Know-how hat. Der zweite Punkt ist aus meiner Sicht der wichtigere Punkt. Ich halte die Stellungnahme der Stadt in Bezug auf die freihändigen Vergaben für nonchalant. Diejenigen freihändigen Vergaben, die unter dem Schwellenwert liegen, sind aus meiner Sicht unproblematisch. Problematisch wird es, wenn eine Salamtaktik angewendet wird, so dass ein Auftrag, der beispielsweise 500'000 Franken wert wäre, in vier Aufträge aufgeteilt wird. Diese Taktik ist nicht zulässig. Die Stadt macht geltend, es wäre unverhältnismässig, alle freihändigen Vergaben in Bezug auf die Salamtaktik zu prüfen. Das AHB hat ein System eingeführt, mit dem eine solche Prüfung problemlos möglich wäre. Bei den ausserordentlichen freihändigen Vergaben besteht ein Missbrauchspotential. Es müsste ein System greifen, weshalb eine freihändige Vergabe nach §10 durchgeführt

wurde. Diese Vergaben müssten von einer Stelle überprüft werden. In diesem Bereich sehe ich deutlichen Handlungsbedarf.

**Renate Fischer-Schmitt (SP):** Submissionsverfahren sind dazu da, Transparenz zu schaffen und sicherzustellen, dass die Stadt Zürich jeweils das Angebot auswählt, das die erforderlichen Kriterien am besten erfüllt. Die Regeln, die bei diesen Ausschreibungen beachtet werden müssen, sind komplex. Es müssen viele Details berücksichtigt werden. Besonders für Abteilungen, die nicht regelmässig in solche Ausschreibungsverfahren involviert sind, ist dies sehr anspruchsvoll. Die Fehler, die im vorliegenden Bericht aufgegriffen und in denen es zu Submissionsbeschwerden kam, wurden von der GPK detailliert angeschaut. Die GPK hat aus diesen Fällen verschiedene Empfehlungen abgeleitet und die meisten dieser Empfehlungen zielen darauf ab, das vorhandene Fachwissen in der Verwaltung besser zu nutzen. Die SP-Fraktion begrüsst, dass der Stadtrat die Empfehlungen der GPK mehrheitlich unterstützt und sich dafür einsetzen will, dass die Zahl der Submissionsbeschwerden weiter gesenkt werden kann. Dementsprechend wird unsere Fraktion dem Beschlussantrag der GPK zustimmen.

**Roger Bartholdi (SVP):** Ich bedauere, dass nur eine Stadträtin anwesend ist. Ich hoffe aber, dass die Anwesende ihren Kolleginnen und Kollegen weiterleitet, worüber der Gemeinderat heute debattiert hat. In den Departementen muss man die Vernetzung oder das Know-how entsprechend weitergeben, das in den Departementen und Dienstabteilungen, die regelmässig solche Submissionen durchführen, vorhanden ist. Die GPK hat in relativ viele Fälle Einblick bekommen, was einerseits erfreulich ist. Allerdings handelt es sich dabei um die Spitze des Eisbergs. Die Meisten, die denken, ein Submissionsverfahren sei nicht richtig abgelaufen, lassen sich nicht auf einen Gerichtsstreit mit der Stadt ein, da sie hoffen, in einer der nächsten Submissionen den Auftrag zu bekommen. Nichtsdestotrotz muss man feststellen, dass einiges nicht so gut lief. Teilweise war es auch politisch motiviert. Es ist nicht der Sinn einer Submission, einzelne zu bevorzugen oder andere zu benachteiligen. Es geht darum, ein faires Verfahren anzubieten, damit der Richtige zum Zug kommt. In diesem Bereich besteht deutlicher Verbesserungsbedarf. Auch dies ist – mit Blick auf den vorhin behandelten Geschäftsbericht – ein Beispiel dafür, dass in dieser Stadt nicht alles so gut funktioniert. Man muss vor allem in den Departementen und Dienstabteilungen, die selten Submissionen durchführen, schauen, dass das Wissen an sie weitergegeben wird, damit solche Fehler nicht mehr gemacht werden.

**Samuel Dubno (GLP):** Es geht darum, dass bei diesen Vergaben Wettbewerbsbedingungen hergestellt werden sollen. Der Grund, weswegen so wenige Anbieter Beschwerde einlegen, ist nicht nur auf die Tatsache zurückzuführen, dass ungerne gegen einen möglichen Kunden geklagt wird. Ein weiterer Grund ist die Tatsache, dass die Fristen in diesen Verfahren sehr kurz angesetzt sind. Ferner sind die Kosten, die bei einer Beschwerde entstehen, extrem hoch. Ausserdem kommt die Problematik der auf-schiebenden Wirkung dazu. Schlimmstenfalls bekommt man zwar bei einer Beschwerde Recht, wobei der Auftrag schon längstens anderweitig vergeben ist. Die Hürden für eine solche Beschwerde sind somit sehr hoch. Deshalb kann man aufgrund der vom Stadtrat genannten Zahl nicht darauf schliessen, dass alles in diesem Bereich in Ordnung ist.

*Das Gegenteil scheint angesichts des Berichts der GPK der Fall zu sein. Verstärkt wird dieser Eindruck durch die Antwort des Stadtrates: «Grundsätzlich ist in allen Dienstabteilungen, die regelmässig Submissionen durchführen genug Know-how vorhanden, es wird aber nicht immer eingesetzt.» Der Stadtrat sollte in diesem Fall dafür sorgen, dass das vorhandene Know-how auch eingesetzt wird. Es liegt noch einiges im Argen. Man kann der GPK dankbar sein, dass sie wenigstens ein paar Dinge aufgedeckt hat.*

Namens des Stadtrats nimmt die Vorsteherin des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements Stellung.

**STR Ruth Genner:** *Der Stadtrat hat sich mit dem Bericht der GPK befasst und hat eine entsprechende Stellungnahme verfasst. In Bezug auf den Aspekt der freihändigen Vergaben waren wir mit der GPK einig, dass ein internes Kontrollsystem angemessen ist. Das ist ein wichtiger Punkt, den ich in das Gremium mitnehmen werde. Für mein Departement danke ich der GPK für die gewissenhafte Arbeit und muss sagen, dass in meinem Departement zwei fehlerhafte Submissionen aufgedeckt wurden. Dazu möchte ich Stellung nehmen. Die Submission zur Grünverwertung wurde zweifellos mangelhaft durchgeführt. Wir haben unsere Lehre daraus gezogen. Die Grün-Stadt-Zürich hat unterdessen intern ein Handbuch erarbeitet, in dem die Schritte einer Submission beschrieben werden. Dieses Handbuch ist bindend. Die Schulungen wurden entsprechend verstärkt und es wird vermehrt auf besonders sensible Beurteilungsfragen aufmerksam gemacht. Der Fall des erz, bei dem es um einen Reinigungsauftrag in den öffentlichen Parkanlagen am See ging, soll uns eine Lehre sein. Dieser Fall führte uns klar vor Augen, wie schnell bei einer Vergabe ein Fehler passiert und wie wichtig es in diesem Bereich ist, dass alle Beteiligten immer über den aktuellen Stand des Verfahrens informiert sind. Submissionen sind für die Verwaltung und die privaten Geschäftspartner eine Herausforderung. Sie sind wichtig. Aufgrund der Submissionen funktioniert der Wettbewerb. Sie sind Garant dafür, dass öffentliche Gelder optimal eingesetzt werden. Die aufgeführten Fälle sind unerfreulich. Ich stelle fest, dass es Einzelfälle sind. Mein Departement hat in den letzten vier Jahren rund 1000 Submissionsverfahren durchgeführt. Lediglich diese zwei Verfahren wurden als fehlerhaft bezeichnet. Man kann sagen, dass meine Leute sorgfältig und gewissenhaft arbeiten. Ich bin mir sicher, dass sie den Ehrgeiz haben, die Fehlerquote weiter zu senken.*

Der Rat stimmt dem Antrag der GPK mit 115 gegen 0 Stimmen zu.

Damit ist beschlossen:

1. Der Bericht der GPK betreffend Submission vom 12. März 2012 wird zur Kenntnis genommen.
2. Die Empfehlungen der GPK im genannten Bericht werden zustimmend zur Kenntnis genommen.

Mitteilung an den Stadtrat

5 / 5

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat