

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Beantwortung der Interpellation betreffend Jungunternehmen in Winterthur, eingereicht von Gemeinderat M. Zeugin (GLP)

Am 5. Mai 2008 reichte Gemeinderat Michael Zeugin namens der EVP/EDU/GLP-Fraktion mit 15 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

„Winterthur hat eine lange Tradition als Industrie- und Wirtschaftsstadt und befindet sich, strukturell bedingt, seit einiger Zeit im Umbruch. Die Dimensionen der Neupositionierung des Sulzerareals Mitte sowie des Entwicklungsgebietes Oberwinterthur verdeutlichen die Grössenordnung des Strukturwandels. Nebst diesen raumplanerischen Massnahmen gibt es bezüglich Neupositionierung des Wirtschaftsstandortes Winterthur verschiedene städtische private- und gemischte (Private Public Partnership) Initiativen wie dem Technopark, dem Heuberger Winterthur Jungunternehmerpreis, der Standortförderung Region Winterthur sowie der Mitgliedschaft in der "Greater Zürich Area". Diese Initiativen zielen primär darauf ab, Winterthur als Wirtschaftsstandort bekannt zu machen und die Hürden für die Wahl Winterthurs als Unternehmensstandort möglichst tief zu halten.

Der Entscheid eine eigene Unternehmung zu gründen, hängt indes oft nicht von den bestehenden Rahmenbedingungen ab, sondern von konkret vorhandenen Aufträgen. Sprich davon ob ein Markt vorhanden ist oder nicht. Ob eine Unternehmensgründung erfolgreich ist oder nicht, entscheidet sich dadurch, ob genügend Kunden für das eigene Produkt oder die eigene Dienstleistung gewonnen werden können.

In diesem Zusammenhang definiert die Stadt Winterthur nicht nur die Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsstandort Winterthur, sondern ist als Konsument von Dienstleistungen und Produkten auch ein aktiver Akteur am Wirtschaftsstandort Winterthur. Über die Vergabe von Aufträgen kann die Stadt Winterthur auch aktiv junge Unternehmen, und somit Wirtschaftliche Eigenverantwortung, fördern. In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

- 1. Ist sich der Stadtrat bewusst, dass er mit der Vergabe von Aufträgen auch aktiv Jungunternehmen fördern kann?*
- 2. Wie gross ist das Auftragsvolumen, welches der Stadtrat an Jungunternehmen aus der Stadt Winterthur durchschnittlich pro Jahr vergibt?*
- 3. Wie verteilt sich dieses Auftragsvolumen auf die verschiedenen Branchen/Produkte?*
- 4. Was für Massnahmen trifft der Stadtrat, dass bei der Vergabe von Aufträgen auch Jungunternehmen zum Zuge kommen? Und wie könnten diese Massnahmen allenfalls noch verstärkt werden?*
- 5. Im Rahmen des Submissionsverfahrens wird oft auch auf das Kriterium "Lehrlinge im Betrieb" geachtet. Jungunternehmer können in den ersten Jahren oft keine Lehrlinge ausbilden und erhalten dadurch einen nicht gerechtfertigten Nachteil. Besteht dieser Nachteil auch in der Stadt Winterthur und wie kann dieser falsche Selektionsmechanismus behoben werden?"*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

1. Einleitung

Die Standortförderung Region Winterthur hat in den vergangenen Jahren im Bereich Jungunternehmertum grosse Efforts geleistet. Zu erwähnen sind u.a. das Jungunternehmerdorf, Aufbau von GENILEM Ostschweiz, der Heuberger Jungunternehmerpreis (inkl. Aufbau Jungunternehmercommunity), sowie auch die Gründung des Winclubs. Winterthur gilt heute als sehr gutes Pflaster für Jungunternehmende.

2. Submissionsrecht

Die öffentliche Hand ist nicht völlig frei in der Vergabe ihrer Aufträge und kann sich auch nicht frei in den entsprechenden Märkten bewegen. Massgebend für die Vergabe von Aufträgen der Kantone, Gemeinden und anderer Träger kantonaler oder kommunaler Aufgaben ist das Gesetz über den Beitritt des Kantons Zürich zur Interkantonalen Vereinbarung (IVöB) über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. September 2003 und die Submissionsverordnung (SVO) vom 23. Juli 2003.

2.1 Auftragsarten und Verfahrensarten

Gemäss IVöB Art. 6 gibt es drei Auftragsarten und gemäss Art. 7 werden dafür Schwellenwerte im Staatsvertragsbereich und nicht Staatsvertragsbereich bestimmt. Die Schwellenwerte nach Auftragsarten im nicht Staatsvertragsbereich sind die folgenden (Anhang 2 IVöB):

Verfahrensarten	Auftragsarten und Schwellenwerte			
	Lieferung	Dienstleistung	Bauftrag	
			Bauneben-gewerbe	Bauhaupt-gewerbe
Freihändige Vergabe	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

Aus der Tabelle ist beispielsweise ersichtlich, dass Lieferungen über CHF 250'000.-- in einem offenen oder selektiven Verfahren ausgeschrieben werden müssen. Beim Bauhauptgewerbe hingegen sind freihändige Vergaben bis CHF 300'000.-- möglich.

2.2 Grundsätze des Submissionsrechts

Neben diesen vorgeschriebenen Verfahren müssen bei der Vergabe von Aufträgen folgende Grundsätze eingehalten werden (Art. 1 und Art. 11 IVöB):

- 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 und ihre Verletzung kann mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht gerügt werden.

Sodann sollen bei der Auswahl im freihändigen Verfahren und im Einladungsverfahren gemäss Anhang 2 der IVöB nach Möglichkeit Anbietende berücksichtigt werden, die Lehrstellen in einem für die Branche und die Betriebsgrösse angemessenen Umfang anbieten (§5 SVO).

2.3 Eignungs- und Zuschlagskriterien

Die Vergabestelle muss objektive Kriterien und die zu erbringenden Nachweise zur Beurteilung der Eignung der Anbietenden festlegen. Diese Eignungskriterien betreffen insbesondere die fachliche, finanzielle, wirtschaftliche, technische und organisatorische Leistungsfähigkeit der Anbietenden (§22 SVO). Der Eignungsnachweis wird in der Regel über die Beibringung von Referenzen über ausgeführte Arbeiten, die in Art und Umfang der nachgefragten Leistung entsprechen, erbracht. Ergänzend werden je nach Relevanz für die konkrete Beschaffung Maschinenlisten, Organigramme, Nachweis der Serviceorganisation oder Zertifikate verlangt.

Das wirtschaftlich günstigste Angebot erhält den Zuschlag. Es können neben dem Preis insbesondere folgende Kriterien berücksichtigt werden: Qualität, Zweckmässigkeit, Termine, technischer Wert, Ästhetik, Betriebskosten, Nachhaltigkeit, Kreativität, Kundendienst, Lehrlingsausbildung, Infrastruktur (§33 SVO).

3. Jungunternehmen

Gemäss Brockhaus ist ein Jungunternehmer (oder Jungunternehmerin), ein "junger" Unternehmer, der noch nicht lange in seinem Beruf tätig ist. Eine genauere Definition des Begriffs "Jungunternehmung" ist schwierig und es bestehen erhebliche Abgrenzungsprobleme (Bis zu welchem Geschäftsjahr ist eine Unternehmung als "Jungunternehmung" zu bezeichnen? Bis zu welchem Alter oder bis wie vielen Jahren Berufserfahrung – unter Einbezug nicht-selbstständiger Tätigkeit – ist ein Betriebsinhaber oder eine Betriebsinhaberin als "Jungunternehmung" anzusprechen? Sind diese Richtwerte je nach Branche unterschiedlich?).

Letztlich kann die Jungunternehmung drei Merkmale aufweisen:

1. Die Person, welche das Unternehmen führt, ist "jung".
2. Die Person, welche das Unternehmen führt, ist noch nicht lange in diesem Beruf oder dieser Branche tätig.
3. Das Unternehmen tritt erst seit kurzem im entsprechenden Markt auf.

Ob sie eines oder mehrere dieser Merkmale aufweist, widerspricht die Bevorzugung einer Jungunternehmung in einem offenen, selektiven Verfahren oder einem Einladungsverfahren dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung der Anbieterinnen und Anbieter und ist rechtlich als Eignungs- oder Zuschlagskriterium somit nicht zulässig.

4. Statistik der Verfahren

Im Vergaberegister der Stadt Winterthur sind 2007 759 Vergaben eingetragen. Sie verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Verfahren:

Verfahren nach Anzahl	2007	
	Anzahl	in %
Freihändige Verfahren	474	63 %
Einladungsverfahren	208	27 %
Offenes Verfahren	70	9 %
Selektives Verfahren	5	1 %
Total	757	100 %

Der Stadtrat ist überzeugt, dass die Beschaffungsstellen bei den freihändigen Verfahren und den Einladungsverfahren - insgesamt 90 % der Vergabeverfahren - auch Jungunternehmen berücksichtigen. Jungunternehmen sind gegenüber "etablierten" Firmen häufig konkurrenzfähiger, weil sie mit weniger "Overheadkosten" belastet sind. Da bei öffentlichen Beschaffungen die Wirtschaftlichkeit des Angebots eine grosse Rolle spielt, sind sie damit in der Regel konkurrenzfähig. Voraussetzung ist, dass sie sich an offenen und selektiven Verfahren beteiligen und dass sie ihre Leistungspalette gegenüber der Stadt bekannt machen. Nur so können sie bei Einladungsverfahren und freihändigen Verfahren auch berücksichtigt werden.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

„Ist sich der Stadtrat bewusst, dass er mit der Vergabe von Aufträgen auch aktiv Jungunternehmen fördern kann?“

Der Stadtrat ist sich bewusst, dass die Stadt Winterthur mit ihren Dienstleistungs-, Liefer- und Bauaufträgen für das Gewerbe eine wichtige Auftraggeberin ist. Eine aktive Förderung ist submissionsrechtlich durch die Erteilung von Direktaufträgen (freihändige Vergaben unterhalb der Schwellenwerte) oder im Einladungsverfahren möglich (bewusster Einbezug von neu am Markt auftretenden Anbietenden). In Bezug auf die Erfüllung der Eignungs- und Zuschlagskriterien müssen Jungunternehmen wie die anderen Anbieterinnen und Anbieter gleich behandelt werden. Den Zuschlag erhält die Anbieterin resp. der Anbieter, welcher die Eignungs- und Zuschlagskriterien am besten erfüllt. Jungunternehmen haben in einem offenen oder selektiven Verfahren die gleichen Chancen für einen Zuschlag wie die etablierten Anbieterinnen und Anbieter, sofern sie die geforderten Eignungsnachweise erbringen können.

Zur Frage 2 und zur Frage 3:

„Wie gross ist das Auftragsvolumen, welches der Stadtrat an Jungunternehmen aus der Stadt Winterthur durchschnittlich pro Jahr vergibt?“

Wie verteilt sich dieses Auftragsvolumen auf die verschiedenen Branchen/Produkte?“

Die Stadt führt kein Register, in dem Jungunternehmen speziell erfasst sind. Unter anderem deshalb nicht, weil die Erfassung solcher Unternehmungen und die Datenpflege nur mit einem unverhältnismässigen Aufwand möglich wäre und sich zudem erhebliche Abgrenzungsprobleme stellen. Dementsprechend können die Fragen 2 und 3 nicht beantwortet werden.

Zur Frage 4:

„Was für Massnahmen trifft der Stadtrat, dass bei der Vergabe von Aufträgen auch Jungunternehmen zum Zuge kommen? Und wie könnten diese Massnahmen allenfalls noch verstärkt werden?“

Der Stadtrat ist weiterhin bereit, Aufträge an neu auf dem Markt auftretende Anbietende zu erteilen und ihnen damit Gelegenheit zur Schaffung von Referenzarbeiten zu geben. Unter Beachtung der oben erwähnten Grundsätze und Ziele des Beschaffungsrechts ist eine weitere Förderung von Jungunternehmen über die Erteilung von Direktaufträgen und die Berücksichtigung in Einladungsverfahren hinaus jedoch nicht angebracht. Auch neu auftretende Unternehmungen müssen sich mittelfristig unter den gleichen Bedingungen am Markt behaupten wie länger bestehende Firmen.

Voraussetzung für jegliche Förderung ist, dass sich die Jungunternehmen bei den Beschäftigungsstellen melden.

Zur Frage 5:

"Im Rahmen des Submissionsverfahrens wird oft auch auf das Kriterium "Lehrlinge im Betrieb" geachtet. Jungunternehmer können in den ersten Jahren oft keine Lehrlinge ausbilden und erhalten dadurch einen nicht gerechtfertigten Nachteil. Besteht dieser Nachteil auch in der Stadt Winterthur und wie kann dieser falsche Selektionsmechanismus behoben werden?"

Es ist in der Tat eine Güterabwägung vorzunehmen zwischen der Förderung von Unternehmungen, die Lehrlinge ausbilden und von Jungunternehmungen, denen das noch nicht möglich ist. Für den Stadtrat hat das Kriterium Lehrlingsausbildung einen hohen Stellenwert, an dem er unbedingt festhalten will. Es ist aber festzustellen, dass seit der Einführung der Bewertung der Lehrlingsausbildung als Zuschlagskriterium mit maximal 10 % Gewichtung nur in wenigen Fällen die Lehrlingsausbildung der entscheidende Faktor für den Zuschlag war. Hingegen motivierte dieses Vorgehen mehrere Betriebe, Lehrstellen zu schaffen oder wieder neu zu besetzen. Aus den gemachten Erfahrungen kann andererseits davon ausgegangen werden, dass – wie eingangs erwähnt – der Vorteil der geringeren Overheadkosten bei Jungunternehmungen den Nachteil der fehlenden Lehrlingsausbildung aufzuheben vermag.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder