Stadt
Luzern
Stadtrat

Antwort

auf die

Interpellation
Nr. 151 2012/2016

von Melanie Setz Isenegger und Luzia Vetterli
namens der SP/JUSO-Fraktion
vom 3. Februar 2014
(StB 478 vom 25. Juni 2014)

Gefahr der Bestechung – welche Massnahmen trifft die Stadt als Auftrags- und Arbeitgeberin?

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Zu 1.:
Welche Bestimmungen werden von der Stadt Luzern erlassen, um Arbeiten oder Lieferungen fair zu vergeben?

Die Vergabe von Arbeiten oder Lieferungen der Stadt Luzern erfolgt in Übereinstimmung mit dem Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen vom 19. Oktober 1998 (öBG; SRL Nr. 733) und der Verordnung zum Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen vom 7. Dezember 1998 (öBV; SRL Nr. 734).

Das öBG basiert auf folgenden Grundsätzen:
- Gleichbehandlung aller Anbieter mittels allgemein gültiger Ausschreibungsunterlagen,
- Nichtdiskriminierung von Anbietern mittels neutraler Produkte- und Leistungsvorgaben,
- wirksamer Wettbewerb durch Gewährleistung eines fairen Verfahrens,
- Beachtung der Ausstandsregeln durch unabhängige und unvoreingenommene Beurteilung der Angebote,
- Vertraulichkeit von Informationen für Angaben von Anbietern,
- Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen,
- Beachtung der Arbeitsschutzbestimmungen und der Arbeitsbedingungen für Mitarbeitende,
- Gleichbehandlung von Frau und Mann in umfassender Weise,
- wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel durch Berücksichtigung von Angeboten mit dem besten Preis-/Leistungsverhältnis.

Mit StB 1101 vom 22. Dezember 2009 hat der Stadtrat die Beschaffungsstrategie und die Beschaffungsleitsätze verabschiedet. Die Grundsätze der Fairness und der Zusammenarbeit mit Lieferanten/Dienstleistungserbringern sind darin festgehalten.

Zu 2.:
Wie werden die Auftragsvergaben intern überprüft? Existiert ein Controllingmechanismus?

Bei Beschaffungen, die den Schwellenwert der freihändigen Vergabe überschreiten, ist die Vergabe vom Gesetzgeber detailliert geregelt. Diese Vergaben werden öffentlich ausgeschrieben und es spielt die Selbstkontrolle unter den Anbietern: Beschwerdefähige Zuschlagsverfügungen im staatsvertraglichen Bereich werden publiziert und allen Anbietern zugestellt.

Das Beschaffungswesen der Stadt Luzern ist dezentral organisiert und steht in Verantwortung der Linie, d. h. den Direktionen und Dienstabteilungen. Die Einhaltung des öBG und der Vergabegrundsätze obliegt dem Dienstabteilungsleiter. Art. 11 der Verordnung zum Reglement über den Finanzhaushalt hält fest, dass bei Auftragserteilung ab Fr. 10'000.– zu prüfen ist, ob Offerten von mindestens 3 Anbietern einzuholen sind.
Im Rahmen der Revisionstätigkeit des Finanzinspektorates (z. B. bei der Prüfung des Internen Kontrollsystems [IKS]) wird die Einhaltung der Vorgaben für alle Vergabearten bei den Dienstabteilungen stichprobenweise geprüft.

Nach § 38 der Verordnung zum Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen vom 7. Dezember 1998 hat jede Auftraggeberin über ihre Vergaben ab Fr. 20'000.– fortlaufend eine jährliche Statistik zu führen. Die Statistik hat die folgenden Angaben über die Vergaben zu enthalten: Datum, Projektname, Namen der verantwortlichen internen Projektleitung, mit dem Verfahren betraute externe Beteiligte, berücksichtigte Anbieter/innen, Art der Leistung, Nettowert des Auftrags, Verfahrensart.
Diese Statistik wird von der Stadtkanzlei geführt, ist öffentlich und kann jederzeit eingesehen werden. Nach Ablauf von drei Jahren muss die Statistik nicht mehr aufbewahrt werden.

Zu 3.:
Bis zu welchem Betrag sind Mitarbeitende der Stadt Luzern befugt, selber Aufträge zu vergeben oder Bestellungen vorzunehmen?

Die Finanzkompetenzen für die Vergabe von Aufträgen und Bestellungen aufgrund der vorhandenen Kredite sind in Art. 15 des Reglements über den Finanzhaushalt definiert. Vergaben bis Fr. 100'000.– stehen in Kompetenz des Dienstabteilungsleiters, bis Fr. 500'000.– entscheidet der Direktionsvorsteher/die Direktionsvorsteherin und über Fr. 500'000.– ist der Stadtrat zuständig.

Art 34 Verordnung zum Reglement über die Organisation der Stadtverwaltung Luzern (Organisationsverordnung) hält fest, dass die Dienstchefinnen und Dienstchefs sowie deren Stellvertretungen für den ganzen Aufgabenbereich ihrer Dienstabteilung zeichnungsberechtigt sind. Der Direktionsvorsteher/die Direktionsvorsteherin legt die Zeichnungsberechtigung innerhalb der Dienstabteilung auf Antrag der Dienstchefinnen und Dienstchefs fest. Für bestimmte Sachgebiete kann Kollektivunterschrift festgelegt werden. Betragsmässige Vorgaben

pro Kaderstufe oder Ressorts und Bereiche existieren nicht bzw. werden von den Dienstabteilungsleitungen individuell festgelegt.

Art. 32 der Organisationsverordnung hält im Grundsatz fest, dass die Zeichnungsbefugnis mit rechtsverbindlichen Wirkungen der Zuständigkeit folgt. Sie liegt bei derjenigen mitarbeitenden Person, welche die Verantwortung für die entsprechende Aufgabe trägt. Die Direktionen erstellen ein Verzeichnis über die Zeichnungsberechtigungen und stellen dieses der Stadtkanzlei zu. Diese führt ein öffentliches Register der Zeichnungsberechtigten.

Zu 4.:
Welche Vorgaben gelten bei immer wiederkehrenden Bestellungen, die aber einzeln nicht den Schwellenwert erreichen?

§ 13 öBG besagt, dass im freihändigen Verfahren die Auftraggeberin einen Auftrag direkt durch den Abschluss eines Vertrags über die Beschaffung vergibt. Sie kann dazu mehrere Angebote einholen, was bei der Stadt Luzern – wie in der Antwort zur Frage 2 beschrieben – ab Fr. 10'000.– zu prüfen ist. Das Merkblatt zur freihändigen Vergabe des Kantons Luzern vom Dezember 2011 (Verbot von Abgebotsrunden) wird dabei berücksichtigt.
Die Auftraggeberin sorgt bei späteren Vergaben für Abwechslung unter den Anbieterinnen. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, mehrmals den gleichen Anbieter zu berücksichtigen, falls er jedes Mal das wirtschaftlich günstigste Angebot unterbreitet hat und die ebenfalls geeigneten Unternehmungen ein Angebot unterbreiten konnten.
Untersagt ist jedoch die Zerstückelung eines Auftrags. Ein Auftrag darf nicht in der Absicht aufgeteilt werden, die Anwendbarkeit der Vergabevorschriften zur Wahl der Verfahrensart zu umgehen (§2 Abs. 3 öBV). Dieses sogenannte Zerstückelungsverbot verbietet künstliche Aufteilungen von im Grunde zusammengehörenden Leistungen auf mehrere Aufträge bzw. Vergaben und gilt auch, aber nicht nur für Bauaufträge.

Zu 5.:
Welche Vorkehrungen werden von Arbeitgeberseite getroffen, um Mitarbeitende der Verwaltung vor Bestechung zu schützen?

Art. 43 des Personalreglements (PR) regelt explizit die Annahme von Geschenken. Mitarbeitende dürfen keine Geschenke oder andere Vorteile für sich oder andere fordern, annehmen oder sich versprechen lassen, wenn es im Hinblick auf ihre dienstliche Stellung geschieht. Ausgenommen sind Höflichkeitsgeschenke von geringem Wert. Mit der Einführung des neuen PR wurden alle Dienstchefinnen und -chefs im Herbst 2013 von der Dienstabteilung Personal auf diesen Artikel aufmerksam gemacht und die Grenze für Höflichkeitsgeschenke bei Fr. 50.– festgelegt.
Die Dienstabteilung Personal informiert im Rahmen ihrer Kurse für neu eintretende Mitarbeiter sowie für neue Führungskräfte intensiv über die Rechten und Pflichten des Personals.

Art. 34 des PR hält zudem fest, dass Mitarbeitende die Interessen der Stadt zu wahren und ihre Dienstleistung gegenüber der Bevölkerung und der Stadt rechtmässig, gewissenhaft, wirtschaftlich und initiativ zu erfüllen haben. Sie haben gegenüber Dritten über alles zu schweigen, was sie in ihrer dienstlichen Stellung erfahren haben.
Art. 41a des PR ergänzt, dass die Mitarbeitenden nicht gegen ihre Treuepflicht verstossen, wenn sie ihrer zuständigen Behörde bzw. deren übergeordneten städtischen Instanz in Treu und Glauben Missstände melden. Die Meldung kann anonym erfolgen.
Die Ombudsstelle der Stadt Luzern dient nebst ratsuchenden Privaten im Umgang mit der städtischen Verwaltung auch dem städtischen Personal als unabhängige Anlaufstelle, um für Beanstandungen Lösungen zu finden.

Zu 6.:
Existieren Leitlinien für Verwaltungsangestellte über das Vorgehen in Zusammenarbeit mit auffälligen oder persönlich bekannten Firmen?

Wo Menschen zusammenarbeiten, lässt es sich nicht verhindern, dass Firmen bzw. deren Mitarbeitende dem städtischen Personal mit der Zeit „persönlich bekannt" werden.
Auch hier greift Art. 34 PR, der festhält, dass die Mitarbeitenden jederzeit die Interessen der Stadt zu wahren und ihre Dienstleistung gegenüber der Bevölkerung und der Stadt rechtmässig, gewissenhaft, wirtschaftlich und initiativ zu erfüllen haben. Auch im privaten Bereich ist jedes Verhalten zu unterlassen, das ihre Vertrauenswürdigkeit hinsichtlich ihrer dienstlichen Tätigkeit beeinträchtigen kann. Dabei unterstehen sie im Rahmen von Verfassung und Gesetz dem dienstlichen und fachlichen Weisungsrecht.
Ein Verhaltenskodex wie ihn das Eidgenössische Personalamt für die Mitarbeiter der Bundesverwaltung erlassen hat, existiert bei der Stadt Luzern nicht.[1]

Zu 7.:
Welche Regelungen gelten im Umgang mit Annahme von Geschenken oder ähnlichen Aufmerksamkeiten?

Siehe Antwort zu Frage 5.

Zu 8.:
Werden Rahmenvereinbarungen verwendet? Wenn ja, wie wird sichergestellt, dass das Vergaberecht bei Rahmenverträgen eingehalten wird?

[1] Kodex für das Personal der Bundesverwaltung zur Vermeidung von Interessenkonflikten und zum Umgang mit nicht öffentlich bekannten Informationen, www.admin.ch/ch/d/ff/2012/7873.pdf, gesehen 2. April 2014

Rahmenverträge regeln in der Privatwirtschaft nebst den Allgemeinen Geschäftsbedingungen vor allem Fragen der Haftung und Gewährleistung bzw. Garantie. In komplexen Geschäftsfällen wird damit im Rahmen des Supply-Chain-Managements vom Produzent/Hersteller u. a. auch die Zuständigkeit und Abnahme von Materialveränderungen bei wichtigen Produkten von Zulieferfirmen geregelt.

Einzelne Dienstabteilungen der Stadt haben Rahmenvereinbarungen abgeschlossen. Als Beispiele können genannt werden: Der Einkauf von Verpflegung oder Getränken im Gastrobereich, die Sicherstellung eines professionellen Verkehrsdienstes beim Schwanenplatz/ Grendel und auf dem Messeareal oder der Einkauf von Büromaterial und -mobiliar. Der Vertragsabschluss für Rahmenvereinbarungen erfolgt jeweils in Übereinstimmung mit den geltenden Rechtsgrundlagen.

Wenn mit einem Vertragspartner eine längere Zusammenarbeit angestrebt werden soll, ohne dass im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses ein konkreter thematischer Regelungsgegenstand festgelegt werden kann, wird oft ein Rahmenvertrag angestrebt. Dies ist vor allem im IT-Bereich üblich, denn ein Produktentscheid (d. h. ein Entscheid für den Einsatz einer bestimmten Software für ein ERP) bedingt in der Regel die Wartung und den Support durch den Hersteller. Entsprechend wird auch in der Ausschreibung festgehalten, dass bei einem Zuschlag während der gesamten Lebensdauer des Systems individuelle Softwareanpassungen und Support gewünscht werden. Als Zuschlagskriterium wird die Entwicklungs- und Supportorganisation für die Gewährleistung eines nachhaltigen Investitionsschutzes während z. B. 10 Jahren genannt. Gemäss Artikel 6 Absatz 2 lit. d öBV kann ein Auftrag freihändig vergeben werden, wenn Ersatz, Ergänzung oder Erweiterung bereits erbrachter Leistungen dem ursprünglichen Auftragnehmer vergeben werden, weil einzig dadurch die Kontinuität der Dienstleistungen gewährleistet ist.

Der Rahmenvertrag wird periodisch überprüft, mindestens jedoch bei einem nächsten Lifecycle-Projekt. Eine Neuausschreibung während der ordentlichen Betriebsdauer wird aufgrund der Einbindung in die städtische IT-Landschaft (Bandbreite und Sicherheitsanforderungen), den Abhängigkeiten zu weiteren im selben Systemumfeld betriebenen Applikationen und der laufenden Vertragsdauer als unwirtschaftlich erachtet. Eine Ausschreibung wird aber im Zusammenhang mit einer Neuevaluation der Applikation zu berücksichtigen sein.

Dies entspricht auch der Praxis, die von mehreren kantonalen und städtischen Informatikstellen für den Betrieb ihrer IT-Systeme anwendet wird. Der Kanton Bern kennt in seinem Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen die Bestimmung in Artikel 6 Absatz 2, wonach die überschwellige freihändige Vergabe des verlängerten Wartungs- und Supportauftrags vorgängig im Amtsblatt mit Beschwerdemöglichkeit publiziert werden muss. Entscheide des Bernischen Regierungsrates für eine überjährige Ausgabenbewilligung erfolgen daher unter dem Vorbehalt, dass eine allfällige Beschwerde abgewiesen wird oder sie keine aufschiebende Wirkung erhält.
Der Kanton Luzern kennt jedoch keine solche Regelung für IT-Beschaffungen. Explizite Bestimmungen zum Rahmenvertrag fehlen im öBG und in der dazugehörigen Verordnung. In

den vergangenen Monaten hat jedoch die Stadt Luzern freiwillig Zuschlagsverfügungen für freihändige IT-Beschaffungen im Kantonsblatt publiziert.

Zu 9.:
Hat der Stadtrat Kenntnis über die Entstehung der Geschäftsbeziehung zu der im Fall SECO verdächtigten IT-Firma?

Zu der im Fall SECO verdächtigten IT-Firma Fritz & Macziol (F&M) hat die Stadt Luzern keine vertraglichen Beziehungen. Dies wurde am 6. Februar 2014 schriftlich von F&M bestätigt. Die Vermutung einer Geschäftsbeziehung entstand, da F&M auf ihrer Internetpräsenz, unerlaubt und ohne Grundlage, die Stadt Luzern als Referenz angegeben hatte.
Mit der Firma IT&T, einem Tochterunternehmen der F&M, unterhält die Stadt Luzern bereits eine langjährige Geschäftsbeziehung, da sie der Lieferant des Finanzinformationssystems ist. Der Zuschlag für die Erstbeschaffung erfolgte mit StB 908 vom 18. August 2004 aufgrund einer Ausschreibung im offenen Verfahren gemäss GATT/WTO im Frühling 2004.
Die Firma IT&T war zum Zeitpunkt der Ausschreibung noch nicht eine Tochtergesellschaft von Fritz & Macziol.

Zu 10.:
Wird die Stadt eventuelle neue Richtlinien und Empfehlungen des Kantons Luzern basierend auf dem Postulat 415 der AKK übernehmen?

Welche Aus- und Weiterbildungsprogramme zum Beschaffungswesen der Kanton Luzern für seine Mitarbeitenden lanciert, geht aus der Antwort zum Postulat 415 der AKK nicht hervor. Nach Auskunft des Rechtsdienstes des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements wird dem Regierungsrat jedoch vorgeschlagen, die Verwaltungsweiterbildung Zentralschweiz mit einem Modul zum Beschaffungsrecht zu ergänzen. Die Stadt Luzern übernimmt gemäss üblicher Praxis dieses Angebot.

Stadtrat von Luzern

Stadt
Luzern
Stadtrat