

Antwort auf die Interpellation 310

Kleidersammlung aus der Region, für die Region

Benjamin Gross namens der SP-Fraktion und Mirjam Fries namens der Mitte-Fraktion
vom 17. November 2023
StB 317 vom 1. Mai 2024

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 13. Juni 2024 beantwortet.

Ausgangslage

Der Interpellant und die Interpellantin beziehen sich auf die öffentliche Ausschreibung durch den Gemeindeverband REAL für die Sammlung und Verwertung von Textilien, die im August 2023 stattfand, und auf den Entscheid von REAL, den Zuschlag für diesen Auftrag an die Texaid-Textilverwertungs-AG und die Tell-Tex AG zu vergeben. Caritas Schweiz in Kooperation mit Caritas Luzern wurde bei dieser Vergabe nicht berücksichtigt. Die Interpellanten halten fest, dass die Auswirkungen dieser Entscheidung für die in Luzern angesiedelte Caritas, die in der lokalen Gemeinschaft eine wichtige Rolle spiele, beträchtlich seien. In Anbetracht dieser Situation stellen die Interpellanten Fragen hinsichtlich der Kriterien und der Entscheidungsprozesse, die zu dieser Vergabe geführt haben, sowie zu den Konsequenzen für die betroffenen Organisationen und die lokale Gemeinschaft. Der Vergabeentscheid von REAL ist aufgrund eines laufenden Beschwerdeverfahrens vor Kantonsgericht noch nicht rechtskräftig.

Zuständigkeiten bei der Entsorgung von Siedlungsabfällen

Für die Entsorgung der Siedlungsabfälle sind grundsätzlich die Kantone zuständig. In Luzern wie auch in den meisten anderen Kantonen übertrug der Kanton Luzern diese Pflicht den Gemeinden. Damit die Bevölkerung Siedlungsabfälle entsorgen kann, führen die Gemeinden Sammlungen durch und betreiben Sammelstellen. In der Region Luzern haben 22 Gemeinden ihrerseits die Bewirtschaftung der Siedlungsabfälle an den Gemeindeverband Recycling, Entsorgung, Abwasser Luzern (REAL) übertragen.

Art. 13 Abs. 1 der eidgenössischen Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen vom 4. Dezember 2015 (VVEA; SR 814.600) legt fest, dass Textilien als Teil der Siedlungsabfälle getrennt gesammelt werden müssen. Das Bundesgericht hat bestätigt (BGE 123 II 359), dass Textilien und Schuhe, die zwecks Recyclings z. B. in Containern gesammelt, sortiert und zum grössten Teil direkt weiterverwendet werden, als Abfall im Sinne von Art. 7 Abs. 6 Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) gelten.

Mit der Übertragung der Bewirtschaftung der Siedlungsabfälle an REAL und der damit verbundenen Übertragung der Entsorgungspflicht geht für REAL auch ein Entsorgungsmonopol einher (vgl. Vollzugshilfe für die verursachergerechte Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung, BAFU, Kapitel 3.2). Der Gemeindeverband REAL ist im Rahmen des ihm übertragenen Entsorgungsmonopols grundsätzlich verpflichtet, diese Abfälle bzw. die Wertstoffe und somit auch Textilien selbst zu sammeln, zu verwerten und gegebenenfalls zu entsorgen. Er kann diese Aufgaben auch an Dritte übertragen (vgl. § 44 Abs. 1

Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004 (GG; SRL Nr. 150) und Art. 2 Abs. 2 der Statuten sowie Art. 4 Abs. 3 des Abfallreglements von REAL).

Vergabeverfahren im öffentlichen Beschaffungsrecht

Überträgt REAL die Erfüllung dieser Aufgabe an Dritte, handelt es sich um einen öffentlichen Auftrag im Sinne von Art. 8 Abs. 1 der interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungsrecht (IVöB). REAL unterliegt damit dem öffentlichen Beschaffungsrecht, ist jedoch als eigenständige Körperschaft nicht an städtische Beschaffungsrichtlinien gebunden (z. B. [Richtlinie zur nachhaltigen Beschaffung der Stadt Luzern](#)).

Abgesehen von den Grundsätzen gemäss Art. 2 IVöB haben Vergabestellen insbesondere zu beachten, dass der Preis einer Dienstleistung mit einem Mindestgewicht in die Bewertung einfließt. Bei einfachen Leistungen beträgt diese Mindestgewichtung 60 Prozent (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_802/2021 vom 24. November 2022 E. 3.9). Bei komplexen Beschaffungen beträgt die Mindestgewichtung immer noch 20 Prozent (vgl. BGE 143 II 553 E. 6.4).

Im vorliegenden Fall wurden die Unterlagen zur Beschaffung (Ausschreibungstext) durch REAL vom 13. August 2023 bis zum 21. September 2023 auf dem Informationssystem über das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz (simap.ch) publiziert. Während dieser Zeit konnten die Unterlagen heruntergeladen und öffentlich eingesehen werden. Die IVöB sieht vor, dass Ausschreibungen angefochten werden können. Dies soll Anbietenden die Möglichkeit geben, sich gegen die Ausschreibungsbedingungen zu wehren, wenn sie mit diesen nicht einverstanden sind. Von der Möglichkeit zur Anfechtung der Ausschreibung hat keine Anbieterin Gebrauch gemacht.

Der Stadtrat beantwortet die Fragen der Interpellanten wie folgt:

Zu 1.:

Wie wurden die Kriterien für die Ausschreibung festgelegt bzw. hatte die Stadt darauf einen Einfluss?

Die vom Projektteam von REAL erarbeiteten Kriterien wurden von der Geschäftsleitung von REAL freigegeben. Die Stadt Luzern hatte auf die Festlegung der Kriterien keinen direkten Einfluss. Bei der Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen sowie der Zuschlagskriterien hat sich das Projektteam von REAL mit anderen Verbänden über die Submission der Textilien ausgetauscht und Ratschläge von verschiedenen Fachpersonen aus der Textilbranche eingeholt. Die Festlegung der Zuschlagskriterien orientierte sich so auch an der Beschaffung anderer Verbände.

Zu 2.:

In welcher Form war der Umwelt- und Mobilitätsdirektor als Präsident des Vorstandes von REAL in die Submission und den Entscheid involviert?

Die Ausschreibung von Dienstleistungen und die Zuschlagsverfügung werden bei REAL gemäss Geschäftsordnung von der Geschäftsleitung von REAL durchgeführt. Dabei werden wo anwendbar die Vorgaben, Richtlinien und Empfehlungen von Verbänden und anerkannten Organisationen wie dem Schweizerischen Verband Kommunale Infrastruktur SVKI, der Wissensplattform nachhaltige öffentliche Beschaffung WÖB des Bundes, dem Ratgeber Öffentliche Beschaffung der Stiftung Pusch sowie des Beschaffungswesens der Stadt Luzern und von Fachexpertisen berücksichtigt.

Über die Durchführung dieser Ausschreibung waren sowohl die Delegierten als auch der Vorstand von REAL im Vorfeld mehrmals informiert worden. Der Vorstand von REAL wurde zudem über die Submission und den Entscheid zur Submission informiert. Auf diesem Weg hat Adrian Borgula als Präsident des Vorstands Kenntnis erhalten.

Zu 3.:

Wurden aus Sicht der Stadt die sozialen Aspekte, wie die lokale Unterstützung von armutsbetroffenen Menschen, angemessen berücksichtigt?

Bei der Beschaffung wurden von REAL soziale Kriterien wie Arbeitssicherheit, karitativer Beitrag, Ausbildungsplätze und geschützte Arbeitsplätze berücksichtigt. Der Preis und somit die ökonomischen Aspekte wurden lediglich mit 40 Prozent gewichtet. Die Qualität, Erfahrung, Innovation sowie Nachhaltigkeit wurden demgegenüber mit insgesamt 60 Prozent bewertet. Somit wurden die ökonomischen Aspekte weniger gewichtet als die weiteren Kriterien, was angemessen erscheint.

Zu 4.:

Welches Gewicht hatte der Preis bzw. hatten finanzielle Aspekte bei der Ausschreibung?

Im vorliegenden Fall hat REAL hinsichtlich der höchstens durchschnittlichen Komplexität des Auftrages die Preiskomponente als Zuschlagskriterium «Vergütung für die Dienstleistung» mit 40 Prozent am untersten Bereich des Zulässigen angesetzt.

Zu 5.:

Gab es spezifische Kriterien, die die Einbindung von gemeinnützigen Organisationen oder Hilfswerken fördern sollten?

Gemäss Art. 2 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) sollen alle Anbieter gleichbehandelt und nicht diskriminiert werden. Somit können keine spezifischen Kriterien eingebaut werden, die lokale gemeinnützige Organisationen oder Hilfswerke bevorzugen. Bei der Beschaffung wurden von REAL soziale Kriterien wie Arbeitssicherheit, karitativer Beitrag, Ausbildungsplätze und geschützte Arbeitsplätze berücksichtigt.

Die beiden berücksichtigten Anbieterinnen Tell-Tex und Texaid unterstützen mit ihren Beiträgen und Vergütungen verschiedenste karitative Projekte und Hilfswerke, welche die Gelder ihrerseits für soziale Projekte im In- und Ausland einsetzen. Tell-Tex unterstützt u. a. die Coop Patenschaft für Berggebiete und die Kinderkrebshilfe Schweiz. Texaid unterstützt z. B. Projekte der Caritas Schweiz.

Zu 6.:

Gab es spezifische Kriterien, welche die lokale Verarbeitung und lokale Wiederverwertung von Textilien besonders berücksichtigen?

Mit dem Hinweis auf die Gleichbehandlung aller Anbieter (vgl. Antwort auf Frage 5) hat REAL auf die Festlegung von Vergabekriterien verzichtet, welche die lokale Verarbeitung und Wiederverwertung von Textilien besonders bevorzugen. So wurde etwa der Transportweg nicht explizit als Kriterium formuliert. Es ist hingegen davon auszugehen, dass ein lokaler Anbieter die Vorteile nutzen und sich mit einem besseren Angebot von der Konkurrenz abheben kann (kürzere Transportwege, gute Gebietskenntnisse, tiefere Kosten, bestehende Infrastrukturen).

In Bezug auf die Dienstleistungsqualität und die soziale sowie ökologische Nachhaltigkeit wurden im Rahmen der Ausschreibung von REAL jedoch u. a. die Verwertungswege und Stoffflüsse erfragt und in den Zuschlagskriterien bewertet. So musste z. B. deklariert werden, in welche Fraktionen die Textilien sortiert werden, wie mit den Textilien verfahren wird, welcher Anteil in Second-Hand-Shops verkauft wird und was mit nicht verkauften Textilien geschieht.

Zu 7.:

Wie wird sich der Entscheid zugunsten der meistbietenden Unternehmen auf die Caritas auswirken, insbesondere im Hinblick auf den Verkauf von gespendeten/gesammelten Kleidern, die Beschäftigung erwerbsloser Menschen, die Reinvestition der Gewinne in soziale Projekte, die Bekleidung von Asylsuchenden und Geflüchteten, und die Wiederverwendung gespendeter Kleider in der Region?

Der Stadtrat ist nicht in der Lage, sich qualifiziert zu den Auswirkungen des Vergabeentscheids eines Gemeindeverbandes auf die Geschäftstätigkeit einer von der Stadt unabhängigen Organisation zu äussern.

Zu 8.:

Sieht der Stadtrat Möglichkeiten, die Caritas zu unterstützen, um auch künftig ihre Tätigkeit im Textilbereich zu Gunsten der lokalen Gesellschaft weiter betreiben zu können?

Der Stadtrat sieht im Textilbereich aktuell keine Möglichkeiten, dies zu unterstützen. Für Direktvergaben mit der Zielsetzung der Unterstützung der lokalen Wirtschaft fehlen die gesetzlichen Grundlagen.

Die Stadt Luzern arbeitet jedoch in vielen anderen Bereichen und zu unterschiedlichen Themen mit der Caritas Luzern als wichtige Partnerorganisation zusammen. Dies im Zusammenhang mit der Sozialberatung, der Schuldenberatung, der Rechtsberatung Migration, dem Dolmetschdienst, der Begleitung und im Mentoring Integration, der Arbeitsintegration, der Bewerbungshilfe, mit dem Caritas Markt, mit Caritas Secondhand oder mit der Kultur-Legi. Dazu bestehen Leistungsvereinbarungen zwischen den entsprechenden Bereichen der Stadt Luzern und der Caritas Luzern. Zu erwähnen ist auch die Zusammenarbeit von «Next Bike» mit der Caritas im Zusammenhang dem Veloverleihsystem in der Stadt Luzern.

In Bezug auf ihre Tätigkeiten im Textilbereich hat die Caritas Luzern weiterhin die Möglichkeit, Second-Hand-Kleider zu beschaffen und abzugeben. Den Luzerner Bürgerinnen und Bürgern steht es selbstverständlich weiterhin frei, ihre Kleider direkt bei der Caritas abzugeben. Für Menschen mit engen finanziellen Möglichkeiten besteht weiterhin die Möglichkeit, die an Caritas gespendeten Kleider in deren Läden günstig zu erwerben.

Zu 9.:

Inwiefern wird der Stadtrat sicherstellen, dass zukünftige Ausschreibungen von REAL und anderen Entitäten in ihrem Einflusskreis einen ausgewogeneren Ansatz zwischen Kosten und sozialer Verantwortung verfolgen?

Die Sammlung und Verwertung von Alttextilien ist als öffentlicher Auftrag zu qualifizieren, der dem Beschaffungsrecht und somit der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungsrecht (IVöB) unterliegt (siehe Einleitung). Dieses ist für REAL und auch für andere Organisationen verbindlich.

Das Beschaffungsrecht sieht Ausnahmebestimmungen für eine direkte Vergabe ohne Ausschreibung an Wohltätigkeitsorganisationen zwar vor (vgl. Art. 10 Abs. 1 lit. e IVöB). Allerdings ist fraglich, ob dies im konkreten Fall zulässig wäre. Zusätzlich zur IVöB sind auch die Vorgaben aus dem Umweltschutzgesetz zu beachten. REAL und die Gemeinden finanzieren die Entsorgung von Siedlungsabfällen mit kostendeckenden, zweckgebundenen Gebühren. Eine direkte Unterstützung sozialer Einrichtungen ist dabei nicht vorgesehen.

Zu 10.:

Caritas schrieb in der Medienmitteilung vom 17. November 2023, dass die gesetzliche Grundlage für die Vergabe fehlte. Laut Caritas ist weder im Abfallreglement noch in der Abfallverordnung von REAL geregelt, dass die Sammlung von Textilien jemandem übertragen werden kann. Wie ist die Haltung des Stadtrates diesbezüglich?

Ausgenommen von den Abfällen, die im Holsystem eingesammelt werden, hat die Stadt Luzern die Entsorgung der Siedlungsabfälle an den Gemeindeverband REAL übertragen. Soweit es um die Sammlung und Verwertung von Textilien aus dem Bereich Siedlungsabfall geht, liegt das Entsorgungsmonopol auf

dem Gebiet der Verbandsgemeinden damit beim Gemeindeverband REAL (vgl. Art. 31b USG i. V. m. Art. 13 Abs. 1 VVEA; § 23 Abs. 1 EG USG [SRL Nr. 700] i. V. m. Art. 2 Abs. 1 lit. a der Statuten und Art. 4 Abs. 1 des Abfallreglements von REAL). Der Gemeindeverband REAL ist dabei berechtigt, Aufgaben an Dritte zu übertragen (vgl. § 44 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 2 der Statuten sowie Art. 4 Abs. 3 des Abfallreglements von REAL).