



Nr. 368

Stans, 02. Juni 2008

Baudirektion. Parlamentarische Vorstösse. Motion von Landrätin Jeannine Schori-Grüniger, Ennetbürgen, auf Ergänzung der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen (Submissionsgesetz) um ein Vergabekriterium Ausbildungsplätze bzw. Lehrlingsausbildung. Ablehnung. Umwandlung in ein Postulat. Antrag an den Landrat

Sachverhalt

Mit Schreiben vom 06. Dezember 2007 hat Landrätin Jeannine Schori-Grüniger eine Motion betreffend Ergänzung der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen (Submissionsgesetz) um ein Vergabekriterium Ausbildungsplätze bzw. Lehrlingsausbildung eingereicht und den Antrag gestellt, es sei eine Vorlage auszuarbeiten, welche die Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen (Submissionsgesetz) so ergänzt, dass bei der Bewertung von Angeboten für die Ausführung öffentlicher Aufträge Unternehmungen, die Ausbildungsplätze, insbesondere Berufslehren, anbieten, Zusatzpunkte erhalten.

Zur Begründung wird auf den Motionstext verwiesen (siehe Anhang).

Erwägungen

1 Vorgeschichte

Der Beitritt zum GATT-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement; GPA) vom 15. April 1994 im Jahre 1996 sowie das Bundesgesetz über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz, BGBM) vom 06. Oktober 1995 hatten zur Folge, dass auf kantonaler Ebene ein Submissionsgesetz erlassen werden musste. Der Landrat hat an seinen Sitzungen vom 20. Dezember 2000 (1. Lesung) und 7. Februar 2001 (2. Lesung) das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (Submissionsgesetz; NG 612.1) behandelt. Es ist am 01. August 2004 in Kraft getreten.

Anlässlich der Beratungen im Landrat wurde von zwei Fraktionen (CVP, FDP) der Wunsch vorgebracht, dass der Regierungsrat den Katalog der Vergabekriterien bei der Übernahme der Vergaberichtlinien („Muster“ für die Submissionsverordnung) ins kantonale Recht mit der Ausbildung von Lehrlingen ergänzen solle. Im weiteren Verlauf der 1. Lesung war das Lehrlingskriterium jedoch nicht mehr Gegenstand von Diskussionen. Anlässlich der 2. Lesung waren dann zusätzliche Kriterien wieder ein Thema, allerdings in erster Linie bezüglich Ausschluss vom Verfahren und nicht bezüglich Zuschlag. Ein Antrag des DN, die Zuschlagskriterien (enthaltend das Kriterium der Lehrlingsausbildung) ausdrücklich im Gesetz zu regeln, wurde mit grossem Mehr verworfen. Das Kriterium Lehrlingsausbildung per se war nicht Gegenstand der Diskussionen. Somit trat Art. 7 Abs. 1 SubmG, ohne Berücksichtigung des Kriteriums der Lehrlingsausbildung, in Kraft.

Im Rahmen des Erlasses der Vollzugsverordnung zum Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (Submissionsverordnung; NG 612.11) verzichtete dann der Regierungsrat darauf, die Ausbildung von Lehrlingen als Zuschlagskriterium aufzunehmen. Dies weil die Ge-

richtspraxis und die Lehre inzwischen festgestellt hätten, dass die Lehrlingsausbildung ein sachfremdes Kriterium darstelle und somit nicht zulässig sei. Im Übrigen kann auch aufgrund des Verlaufs der Diskussionen im Landrat davon ausgegangen werden, dass im damaligen Zeitpunkt die Lehrlingsausbildung vom Landrat nicht als Kriterium angesehen wurde.

Seit Inkrafttreten der Submissionsverordnung wurde der Einbezug der Lehrlingsausbildung im Submissionsverfahren verschiedentlich thematisiert.

2 Rechtliches

Unbestrittenermassen handelt es sich bei der Lehrlingsausbildung um ein vergabefremdes Kriterium. Vergabefremd sind Eignungskriterien, die nicht die leistungsbezogene Eignung des Anbieters betreffen, und Zuschlagskriterien, die nicht die Wirtschaftlichkeit des Angebots beschlagen. Die Anzahl der Lehrlinge steht in keinem direkten Zusammenhang mit der Leistungserbringung, weder bezüglich Leistungsfähigkeit des Anbieters noch bezüglich Wirtschaftlichkeit des Angebots. Ferner ist zu bedenken, dass die bevorzugte Behandlung von Anbietenden, die Ausbildungsplätze anbieten, in einem Spannungsverhältnis zum im Beschaffungswesen geltenden Grundprinzip der Gleichbehandlung aller Anbieter steht.

Die Zulässigkeit des Kriteriums „Lehrlingsausbildung“ ist juristisch umstritten. Während man vor ein paar Jahren noch von der generellen Unzulässigkeit dieses Kriteriums ausgegangen ist, herrscht heute wohl die Meinung vor, dass positivrechtlich ausdrücklich geregelte vergabefremde Kriterien wie die Lehrlingsausbildung zulässig sind. Die Forderung von Art. 13 lit. f der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB), wonach der Zuschlag an das wirtschaftlich günstigste Angebot zu erfolgen hat, behält aber zweifellos den Vorrang, und der Gesichtspunkt der Lehrlingsausbildung darf nur mit einer untergeordneten Gewichtung zur gesamten Bewertung beitragen.

Die Lehrlingsausbildung als Kriterium im Beschaffungswesen kann keinesfalls als Eignungskriterium angewandt werden. Die Gleichbehandlung aller Anbietenden ist zu gewährleisten und Eignungskriterien sind „Killerkriterien“, die bei Nichterfüllung automatisch den Ausschluss des Anbietenden aus dem Beschaffungsverfahren bewirken.

Zu beachten ist zudem, dass das Kriterium „Lehrlingsausbildung“ keine Diskriminierung auswärtiger Anbieter bewirken darf. Insbesondere gegenüber Anbietern aus Vertragsstaaten des GPA, die keine dem schweizerischen Lehrlingswesen vergleichbare Berufsbildung kennen, darf deshalb das Kriterium auch nicht als Zuschlagskriterium zur Anwendung gelangen.

3 Beurteilung

Der Landrat hat bei Erlass des Submissionsrechts ausdrücklich darauf verzichtet, die Zuschlagskriterien ins Submissionsgesetz aufzunehmen. Er beschränkte sich auf den Grundsatz, wonach der Zuschlag an das wirtschaftlich günstigste Angebot zu ergehen hat (Art. 7 Abs. 1 SubmG) und überliess die Festlegung der detaillierten Kriterien dem Verordnungsgeber, welcher diesbezüglich die Vergaberichtlinien ohne Änderung übernahm (§ 32 Abs. 1 SubmV). Die Stipulierung eines einzelnen Kriteriums (von erst noch untergeordneter Bedeutung) auf Gesetzesstufe würde der ganzen Systematik zuwiderlaufen und die ursprünglich vorgesehene Aufgabenteilung zwischen Gesetzgeber und Verordnungsgeber unterlaufen. Der Regierungsrat beantragt deshalb die Ablehnung der vorliegenden Motion.

Der Regierungsrat ist sich der Bedeutung der Lehrlingsausbildung bewusst und er anerkennt die Leistungen der Ausbildungsbetriebe. Unbestrittenermassen stellt die Lehrlingsausbildung einen Eckpfeiler des dualen Ausbildungsmodells dar und ist aus bildungs- und sozialpolitischen Gesichtspunkten begrüssenswert. Allerdings steht die Lehrlingsausbildung in keinem direkten Zusammenhang mit der Leistungserbringung, und es darf davon ausgegangen wer-

den, dass Anbietende, die gleichzeitig Lehrbetriebe sind, im Beschaffungsverfahren nicht benachteiligt sind. Ihnen kann die Beschäftigung von Auszubildenden in der Erbringung der Leistung auch zum Vorteil gereichen. Zu bedenken ist ferner, dass der Nachweis der Lehrlingsausbildung, soll er seriös und korrekt erfolgen, mit zusätzlichem administrativen Aufwand für die Anbieter und die Vergabestellen verbunden ist.

Aufgrund dieser Ausführungen beantragt der Regierungsrat, die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Sofern der Landrat Eintreten auf die Motion beschliesst, diese in ein Postulat umwandelt und somit zum Ausdruck bringt, dass die Aufnahme eines Kriteriums „Lehrlingsausbildung“ in die Gesetzgebung mehrheitlich Unterstützung genießt, wird der Regierungsrat § 32 Abs. 1 SubmV entsprechend ergänzen.

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, die Motion von Landrätin Jeannine Schori-Grüniger betreffend Ergänzung der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen (Submissionsgesetz) um ein Vergabekriterium Ausbildungsplätze bzw. Lehrlingsausbildung abzulehnen und in ein Postulat umzuwandeln.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Kommission für Bau, Planung, Landwirtschaft und Umwelt (Präsidium, Vizepräsidium und Sekretariat)
- Landratssekretariat
- Landrätin Jeannine Schori-Grüniger
- Bildungsdirektion
- Volkswirtschaftsdirektion
- Baudirektion
- Tiefbauamt
- Hochbauamt
- Direktionssekretariat Baudirektion

[Signatur 4566]

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber