

Sitzung vom 22. Februar 2017 / Geschäft Nr. 4.2

Bericht und Antrag

Postulat SP-Fraktion betreffend "Kosteneinsparungen durch Koordination des öffentlichen Beschaffungswesens in der Kernregion Bern"; Erheblicherklärung

1. Ausgangslage

Die SP-Fraktion hat am 21. September 2016 folgendes Postulat eingereicht:

"Der Gemeinderat wird beauftragt zu prüfen, mit welchen Massnahmen das öffentliche Beschaffungswesen zwischen den Nachbargemeinden der Kernregion Bern optimal koordiniert und dadurch Beschaffungskosten eingespart werden könnten.

Begründung: Im Beschaffungswesen unterstehen die Gemeinden dem kantonalen Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen. Die Stadt Bern und die angrenzenden Gemeinden betreiben ihre Beschaffungen alle einheitlich nach den Bestimmungen dieses Gesetzes, jedoch eigenständig und unkoordiniert.

Im Bereich der Lieferaufträge (z. B. neue Geräte oder Fahrzeuge) und der Dienstleistungen (z. B. Informatik) liessen sich durch Kooperation der Gemeinden Bern, Köniz, Muri, Ostermündigen und Zollikofen wirtschaftliche Synergien und Skaleneffekte erreichen, die nicht zu vernachlässigen sind. Grössere Auftragslose und koordinierte Verhandlungen könnten zu besseren Konditionen und effizienterer Bewirtschaftung führen. Vorstellbar ist, dass die Gemeinden sich so früh als möglich – z.B. über ein geeignetes, vertraulich anwendbares IT-Tool – über ihre Beschaffungsbedürfnisse gegenseitig informieren, mit dem Ziel, dass Beschaffungsaufträge aufeinander abgestimmt und soweit als möglich gemeinsam erteilt werden können.

In der Stadt Bern bereitet die Fachstelle Beschaffungswesen in Zusammenarbeit mit den Verwaltungsabteilungen die Beschaffungen vor. Eine paritätisch zusammengesetzte Beschaffungskommission prüft die Vergabeanträge und stellt der zuständigen Direktion den definitiven Antrag zur Beschaffung. Die Professionalität der Fachstelle, die über alle anstehenden Beschaffungen der Stadt orientiert ist, könnte auch für die anderen Gemeinden von Nutzen sein.

Die enge Zusammenarbeit und die allseitigen Erfahrungen könnten schliesslich nicht nur zu Kosteneinsparungen, sondern auch zu einer allgemein verbesserten Vergabepaxis führen, die sich nicht nur am Preis sondern auch an der Produktequalität und am Begriff der Nachhaltigkeit orientiert.

In Berücksichtigung des Arbeitsaufwandes und der in vielen Fällen vergleichbaren Bedürfnisse der Gemeinden drängt sich eine engere Zusammenarbeit der Kerngemeinden der Region Bern aus Kosten- und Effizienzgründen auf. In anderen Gemeindeparlamenten und im Stadtrat sind deshalb entsprechende, inhaltlich gleiche Postulate bereits eingereicht, z. T. noch hängig oder bereits überwiesen."

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Stefan Sutter	03.02.2017	g:\00_daten\01_präsidentiales\001_zd\0090_ggr\0093_sitzungen\2017\20170222\po_sp-fraktion_beschaffungswesen_ggra.docx	03.02.2017 10:30 / sp	1.3	1 von 6

2. Antwort

Aktuelle Zusammenarbeiten

Die Zusammenarbeit mit den Gemeinden der Agglomeration Bern und die Lösung von Aufgaben im Verbund stellt für den Gemeinderat – nebst der Einbindung in die Regionalkonferenz Bern-Mittelland – einen wichtigen und unabdingbaren Pfeiler bei der Bewältigung der vielfältigen kommunalen Aufgaben dar.

Eine Daueraufgabe stellt für den Gemeinderat weiter die Frage nach der richtigen Aufgabenerfüllung aufgrund folgender Grundsätze dar:

MAKE	Selber mit eigenem Personal
BUY	Leistungsbezüge bei Dritten, Auslagerung
MAKE and BUY	Leistungsbezüge bei eigenem Unternehmen, Ausgliederung
MAKE and SELL	Eigene Leistungen Dritten anbieten
DON'T MAKE and DONT'T BUY	Aufgabenverzicht, Privatisierung

Aktuell erfolgt unter anderem in folgenden Bereichen eine enge überkommunale oder regionale Zusammenarbeit, mit welcher Kostenoptimierungen einhergehen:

- Abfallentsorgung Transportverbund mit der Gemeinde Münchenbuchsee
- Feuerwehr Zusammenarbeitsvertrag mit der Gemeinde Münchenbuchsee
- Schiesswesen Gemeinsame Betreuung der Schiessanlage Wolfacker mit den Gemeinden Bolligen und Ittigen
- Polizei Ressourcenvertrag zwischen den Gemeinden Zollikofen und Münchenbuchsee und der Kantonspolizei Bern

Als Beispiele von ausgelagerten Dienstleistungen, die ebenfalls mit einer Kostenoptimierung verbunden sind, können unter anderem aufgeführt werden:

- Wasserversorgung Wasserverbund Region Bern AG (WVRB), Wasserlieferung und Primärleitungen
- Abwasserentsorgung Gemeindeverband ARA Worblental, Abwasserreinigung
- Abfallentsorgung KEWU AG, Grüngutverwertung
- Zivilschutz ZSO Bern plus, Zivilschutzorganisation
- Umwelt Energieberatungsstelle der Regionalkonferenz Bern-Mittelland
- Amts- und Vollzugshilfe Zustellungen und Vorführungen; Leistungsbezug bei Dritten

Synergien durch gemeinsame Beschaffungen

Ein Synergieeffekt ist eine positive Wirkung, die sich aus dem Zusammenschluss oder der Zusammenarbeit zweier oder mehrerer Organisationen ergibt. Potenzial für Synergien durch gemeinsame Beschaffungen ist dort vorhanden, wo die tatsächlich realisierte Einsparung den zusätzlichen Koordinationsaufwand aufwiegen kann. In der Gemeinde Zollikofen werden bereits heute wenn immer möglich Synergien ausgeschöpft, indem Beschaffungen koordiniert angegangen werden. Das Beschaffungswesen der Gemeinde Zollikofen wird nachfolgend näher erläutert. Hinsichtlich gemeinsamer Beschaffungen mit anderen Gemeinden fehlen allerdings breit abgestützte Erfahrungswerte.

Voraussetzungen für gemeinsame Beschaffungen

Die von den Unterzeichnenden erwähnte Gesetzesgrundlage bildet die Basis zur Durchführung gemeindeübergreifender gemeinsamer Beschaffungen. Ausschlaggebend für Synergieeffekte und Einsparungen sind insbesondere das Kosten-Nutzen-Verhältnis: Die tatsächlich

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Stefan Sutter	03.02.2017	g:\00_daten\01_präsidiales\001_zd\0090_ggr\0093_sitzungen\2017\20170222\po_sp-fraktion_beschaffungswesen_ggra.docx	03.02.2017 10:30 / sp	1.3	2 von 6

realisierte Einsparung muss den zusätzlichen Koordinationsaufwand aufwiegen. Der Koordinationsaufwand ist wesentlich davon beeinflusst, ob hinsichtlich Verfahren, Zeitpunkt und Anforderungen ähnliche Ziele verfolgt werden. Im Vorfeld einer gemeinsamen Beschaffung gäbe es deshalb verschiedene Abklärungen zu treffen:

1. Geeigneter Beschaffungspartner

Für gemeinsame Beschaffungen muss ein geeigneter Beschaffungspartner gefunden werden. Das gegenseitige Interesse an einer gemeinsamen Beschaffung muss beidseitig vorhanden sein. Die Unterzeichnenden schlagen die Nachbargemeinden der Kernregion Bern als potentielle Beschaffungspartner vor, insbesondere die Stadt Bern.

2. Ähnlicher Beschaffungszeitpunkt

Für gemeinsame Beschaffungen müsste der Beschaffungszeitpunkt aufeinander abgestimmt werden können. Der Beschaffungszeitpunkt richtet sich nach den sogenannten Beschaffungszyklen. Beschaffungszyklen sind abhängig von der Lebensdauer einzelner Produkte. Ersatzanschaffungen werden erst getätigt, wenn das Ende der Lebensdauer erreicht ist. Bei Geräten oder Fahrzeugen kann dies alle 10 bis 15 Jahre der Fall sein. Beim Verbrauchsmaterial (z. B. Büromaterial, Reinigungs- und Hygieneprodukte) besteht mehr Handlungsspielraum – hier sind die Beschaffungszyklen eher kurz und richten sich nach dem aktuellen Bedarf.

3. Wahl des Verfahrens

Für gemeinsame Beschaffungen muss Konsens hinsichtlich des Beschaffungsverfahrens bestehen. Das kantonale Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen legt zwar für alle Gemeinden verbindliche Schwellenwerte fest, diese sind aber nur für die Bestimmung der Rechtsmittelfähigkeit und nicht für die Verfahrenswahl ausschlaggebend. Zur Bestimmung der Verfahrensort können die Gemeinden selber tiefere Schwellenwerte festlegen. Die Schwellenwerte der Gemeinde Zollikofen entsprechen den Vorgaben des Kantons (Werte in Fr.):

Verfahrensarten	Lieferungen	Dienstleistungen	Bauarbeiten	
			Bauneben-gewerbe	Bauhaupt-gewerbe
Freihändiges Verfahren	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 oder selektives Verfahren	ab 250'000	ab 250'000	ab 250'000	ab 500'000

Es wäre vorerst zu prüfen, ob potentielle Zusammenarbeits-Gemeinden abweichende Schwellenwerte festgelegt haben.

4. Geeignete Beschaffungsgegenstände

Für gemeinsame Beschaffungen gilt es zu prüfen, welche Gegenstände und Dienstleistungen sich besonders gut eignen. Beispielsweise ist Verbrauchsmaterial „ab Stange“ weniger an Beschaffungszyklen gebunden und frei von Spezialanforderungen. Bei einer gemeinsamen Beschaffung wird der Koordinationsaufwand eher klein ausfallen. Die gemeinsame Ausschreibung von Produkten und Dienstleistungen mit offenen oder Spezialanforderungen verlangt hingegen, dass sich die Beschaffungspartner im Vorfeld über die Spezifikation des Produktes oder der Dienstleistung einig werden. Dies ist mit höherem Koordinationsaufwand verbunden.

5. Erwartete Einsparungen

Die erwarteten Einsparungen können im Vorfeld einer Beschaffung erst grob geschätzt werden. Basis bildet die Grösse der auszuschreibenden Lose (Mengenrabatt, Skaleneffekte, Bündelung der Marktmacht) und allenfalls die geschätzte Gesamtsumme des Auftrages.

Risiken durch gemeinsame Beschaffungen

Besondere Beachtung verdienen die Zwänge und Spielräume im Rahmen der Beschaffungsprozesse. Geringere Beschaffungsumfänge ermöglichen einfachere und schnellere Submissionsverfahren. In der Praxis ist generell festzustellen, dass sich einfache Verfahren in der Regel positiv auf das Kosten-/Nutzenverhältnis auswirken.

Bei kleinen Vergabesummen, welche im freihändigen oder Einladungsverfahren vergeben werden können, ist die Einflussnahme des Auftraggebers deutlich grösser als bei den stark formalisierten offenen Ausschreibungen. Als wesentlicher Vorteil ist dabei die Auswahl der einzuladenden Unternehmungen hervorzuheben. Je grösser die Auftragssumme, desto eher wird das lokale Gewerbe von nationalen oder sogar internationalen Unternehmungen konkurriert. Grössere Auftragsvolumina können auch dazu führen, dass Aufträge die Leistungsfähigkeit der lokalen Klein- und Mittelunternehmungen übersteigen, was zu deren Ausschluss aus dem Verfahren führen kann.

Beschaffungswesen innerhalb der Verwaltung

Für den grössten Anteil an Beschaffungen zeichnet die Bauverwaltung verantwortlich. Für alle Verwaltungsabteilungen massgebend ist die Verordnung über das Beschaffungswesen vom 21. November 2011 (SSGZ 731.21). Es folgt eine Übersicht über das Beschaffungswesen und eine Beurteilung einer Verstärkung der Zusammenarbeit der Kerngemeinden der Region Bern im öffentlichen Beschaffungswesen durch die einzelnen Verwaltungsabteilungen:

a) Bauverwaltung

Die Bauverwaltung ist für Beschaffungen in allen drei klassischen Bereichen (Bauaufträge, Dienstleistungen, Lieferungen) verantwortlich. Das grösste Volumen wird mit Vergaben an das Bauhaupt- und Baunebengewerbe erreicht. Diese Bauaufträge, mit einer klaren Umschreibung von Qualität und Quantität, betreffen kleinere und grössere Projekte im Rahmen des Budgets oder von Investitionskrediten. Die sehr spezifischen Anforderungen lassen in diesem Bereich sicher keine gemeinsame Beschaffung zu.

Auch die Dienstleistungsaufträge im Einfluss der Bauverwaltung betreffen jeweils konkrete, meist einmalige Projekte. Im Bereich der Dienstleistungen ist im Vergleich zu den Bauaufträgen die Gewichtung des Preises von viel kleinerer Bedeutung, da sich die Angebote in der Qualität unterscheiden können.

Das grösste Potential für gemeinsame Beschaffungen liegt wie von den Postulanten erkannt, im Bereich der Lieferungen. Gerätschaften und Fahrzeuge für den Werkhof müssen vielfach in Kleinmengen bezogen werden. Bei einem Mengenpooling könnten sicher bessere Konditionen für das ausgeschriebene Produkt erzielt werden. Allerdings besteht die Gefahr, dass unter Berücksichtigung der Bedürfnisse aller betroffenen Gemeinden auch die Anforderungen an ein Produkt steigen, was mit einem höheren Basispreis verbunden wäre. Zudem werden mit dem Zusammenlegen der Beschaffungen möglicherweise höhere Schwellenwerte erreicht, so dass in Einzelfällen die Beschaffung im freihändigen Verfahren nicht mehr möglich ist. Dies schränkt den Handlungsspielraum für die Beschaffungsstelle deutlich ein. Preisverhandlungen mit den Anbietenden sind nicht mehr möglich. Lokale oder regionale Lieferanten können unter Umständen nicht mehr berücksichtigt werden. Diese Faktoren führen erfahrungsgemäss dazu, dass schlussendlich gemeinsame Beschaffungen in der Regel nicht günstiger erfolgen können. Im Einzelfall ist aber immer zu prüfen, ob eine gemeinsame Ausschreibung mit einem oder mehreren Partnern erfolgsversprechend ist.

b) Abteilung Bildung

Bei den Lehrmitteln und dem Schulmaterial erfolgen die Bezüge über die Lehrmittelverlage oder über grössere Schulmateriallieferanten. Für die Schulen sind Rabatte institutionalisiert, welche entsprechend dem Umfang der Bezüge bereits ausgeschöpft werden. Denkbar bleiben gemeinsame IT-Beschaffungen.

c) Finanzverwaltung

Die Finanzverwaltung ist für Beschaffungen in den Bereichen Lieferungen und Dienstleistungen verantwortlich. Das grösste Volumen wird mit Vergaben für Informatikbedürfnisse erreicht.

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Stefan Sutter	03.02.2017	g:\00_daten\01_präsidiales\001_zd\0090_ggr\0093_sitzungen\2017\20170222\po_sp-fraktion_beschaffungswesen_ggra.docx	03.02.2017 10:30 / sp	1.3	4 von 6

Punktuell ergeben sich Lieferungen von Mobilien für die Schulliegenschaften und Dienstleistungen im Versicherungsbereich. Diese Aufträge sind mit klar definierten Anforderungen versehen. Die Angebote von Versicherungen erfolgen aufgrund des Versicherungsrisikos und des Schadenverlaufes individuell. Im Informatikbereich handelt es sich um den periodischen Ersatz von Hardwarekomponenten sowie um Ersatzanschaffungen von Geräten. Daran gekoppelt sind meist einmalige Dienstleistungsaufträge für die Konfiguration und Installation von Hard- und Software. Etliche Aufträge erfolgen im Bereich der Informatik im freihändigen Verfahren, da es sich um spezifische Konfigurationen handelt und Kompatibilitäten sowie entsprechende Kenntnisse nötig sind. Im Bereich der Informatik sind bei den öffentlich-rechtlichen Körperschaften verschiedene Nutzersysteme im Einsatz und es bestehen unterschiedliche Bedürfnisse an die Hardware sowie an deren Erneuerungszyklen. Für die wiederkehrenden Arbeiten wird im Informatikbereich meist auf Kontinuität gesetzt und individuelle Wartungs- und Dienstleistungsverträge mit den Anbietern ausgehandelt und abgeschlossen. Eine gemeinsame Ausschreibung mit mehreren Partnern ist äusserst anspruchsvoll und der dafür nötige Koordinationsaufwand ist nicht zu unterschätzen. Ob mit einer gemeinsamen Informatikbeschaffung bessere Konditionen erzielt werden, darf unter den dargelegten und nicht abschliessenden Aspekten bezweifelt werden.

d) Präsidialabteilung

Die Feuerwehren in der Region Bern haben bereits verschiedene Anstrengungen für eine gemeinsame Beschaffung von Ausrüstung und Gerätschaften unternommen. Diese sind bisher aber immer am Widerstand der Gebäudeversicherung Bern (GVB) gescheitert, welche für die Feuerwehren verantwortlich ist. Die GVB gibt die Mindestanforderungen für Feuerwehren vor und müsste daher auch den Standard für die Beschaffungen definieren und diese auch durchführen. Dieses Modell wird in anderen Kantonen erfolgreich praktiziert. Der Handlungsspielraum der Gemeinde ist daher eingeschränkt.

e) Sozialdienste

Klienten-Informationssystem für Sozialarbeit (KiSS): KiSS startete 1994 als innovatives Arbeitslosenprojekt in Wohlen bei Bern. Dieses EDV-Fallführungswerkzeug wurde unter Zusammenschluss mehrerer Gemeinden der Region weiterentwickelt. Heute bildet es einen festen Bestandteil der Arbeitsumgebung von Sozialdiensten und wird durch die BEDAG AG bedürfnisorientiert stets weiterentwickelt.

f) Querschnittsaufgaben

Der Büromaterialeinkauf erfolgt für die Gesamtverwaltung zentral (ohne Schulen). Damit ist sichergestellt, dass aufgrund der Menge bessere Konditionen erzielt werden können.

Das Reinigungsmaterial für die Schulliegenschaften und die Verwaltungsgebäude werden zentral von der administrativen Liegenschaftsverwaltung koordiniert und beschafft. Unterschiedliche Bedürfnisse und Installationen bei den Liegenschaften erfordern jedoch differenzierte Bestellmengen, welche im Rahmen des Budgets (Verbrauchsmaterial) im freihändigen Verfahren erfolgen. Eine Beschaffung mit mehreren Partnern ergäbe höhere Schwellenwerte, was den Handlungsspielraum wiederum einschränken und höheren Koordinationsaufwand generieren würde.

Für die Schulen und die Verwaltung besteht seit längerer Zeit ein einheitlicher Vertrag für die Nutzung der Kopiergeräte, was aufgrund des Mengengerüstes zu besseren Konditionen führt.

Fazit

Die Verwaltung betreibt damit einen im Rahmen der heutigen Möglichkeiten optimalen Ressourceneinsatz.

Es wird darauf hingewiesen, dass eine breite Auslegeordnung der Studie "Bern NEU gründen" ergeben hat, dass bereits heute in vielen Bereichen eine Zusammenarbeit in bi- und multilateralen Verträgen, Gemeindeverbänden und Servicegesellschaften besteht. Mit der Regionalkonferenz besteht zudem eine Struktur, in der ausgewählte regional abgestimmte Aufgaben wahrgenommen werden (Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept RGSK, Kultur,

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Stefan Sutter	03.02.2017	g:\00_daten\01_präsidiales\001_zd\0090_ggr\0093_sitzungen\2017\20170222\po_sp-fraktion_beschaffungswesen_ggra.docx	03.02.2017 10:30 / sp	1.3	5 von 6

Wirtschaftsförderung). Ferner wird daran erinnert, dass gestützt auf die Gemeindeverfassung Zollikofens eine Zusammenarbeit mit andern Gemeinden dann vorzusehen ist, wenn dadurch ihre Aufgaben wirksamer oder kostengünstiger erfüllt werden können.

Artikel 8 der Gemeindeverfassung sagt weiter aus, dass die Gemeinde Bestrebungen unterstützt um regionale Strukturen zu schaffen, wenn so Probleme wirksamer oder kostengünstiger gelöst werden können.

Künftige Optimierungen

Der Gemeinderat erachtet es trotz der erreichten Zusammenarbeiten auch künftig als seine Aufgabe, seine Beschaffungen, welcher Art auch immer, intern wie extern – vor allem im regionalen Umfeld – zu optimieren. Dazu sind auch Gespräche mit den Gemeindepräsidenten der Nachbargemeinden in die Wege geleitet worden.

3. Antrag

Der Gemeinderat beantragt Ihnen, zu

beschliessen:

Das Postulat der SP-Fraktion betreffend "Kosteneinsparungen durch Koordination des öffentlichen Beschaffungswesens in der Kernregion Bern" wird erheblich erklärt und gleichzeitig als erledigt abgeschrieben.

Zollikofen, 23. Januar 2017

GEMEINDERAT ZOLLIKOFEN

Daniel Bichsel
Präsident

Stefan Sutter
Sekretär

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Stefan Sutter	03.02.2017	g:\00_daten\01_präsidentiales\001_zd\0090_ggr\0093_sitzungen\2017\20170222\po_sp-fraktion_beschaffungswesen_ggra.docx	03.02.2017 10:30 / sp	1.3	6 von 6