

Regierungsratsbeschluss

vom 25. März 2003

Nr. 2003/526

KR.Nr. I 194/2002 BJD

Interpellation Theodor Kocher (FdP/JL, Schnottwil) und Roland Frei (FdP/JL, Langendorf): Strukturelle Informationen zum Beschaffungswesen (13.11.2002); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

Es ist dem Kantonsrat nicht bekannt, wie weit ausserhalb der Beschaffung von Bauleistungen vergleichbare öffentliche Submissionen überhaupt durchgeführt werden.

Der Kanton ist einer der grössten Nachfrager von gewerblichen und industriellen Produkten und Dienstleistungen. Für einzelne Branchen ist die staatliche Nachfrage ein wesentlicher Konjunkturfaktor. Die Beschaffung des Kantons ist volkswirtschaftlich von Bedeutung und schon daher von öffentlichem Interesse.

In konjunkturellen Schwächephase werden von Anbietern oftmals Angebote zu Dumpingpreisen eingereicht. Gelegentlich wird die Erfahrung gemacht oder es muss damit gerechnet werden, dass solche Angebote qualitativ minderwertig sind oder durch Nachtragsleistungen teurer zu stehen kommen als bei Vergabe an einen Mitbewerber, der zu einem höheren Preis angeboten hat. Die häufige Vergabe zu Billigstpreisen kann das Preisniveau unter die Gestehungskosten drücken, volkswirtschaftlich fragwürdige Auswirkungen haben und Stellen gefährden. Bekanntlich werden Vergaben zudem nur mit grösster Zurückhaltung angefochten, da abgewiesene Bewerber gegenüber laufend am Markt auftretenden Nachfragern verständlicherweise nur ungern gerichtlich vorgehen und solche Verfahren sehr kostspielig sind. Eine breite Kontrolle durch Beschwerden ist schon daher in der Praxis nicht gegeben.

Regelmässig sind bei Vergaben qualitative Kriterien zu berücksichtigen. Bei der Festsetzung und Beurteilung der qualitativen Kriterien steht der Verwaltung bei allen Vergabeverfahren naturgemäss ein grosser Ermessensbereich zu. Das Beschaffungsverhalten ist auch daher von öffentlichem Interesse. Alle Fragen sind nach den Departementen gegliedert und für das Jahr 2001 zahlenmässig zu beantworten und gegebenenfalls zu erläutern.

1. In welchem betragsmässigen Umfang wurden Beschaffungen getätigt?
2. In welchen Vergabeverfahren wurden diese Beschaffungen betragsmässig abgewickelt?
3. Welche Anteile davon wurden an den preislich tiefsten Anbieter und welche auf Grund qualitativer Kriterien an den günstigsten, d.h. nicht an billigsten Anbieter vergeben?
4. Welcher Anteil der Beschaffungen wird bei Exklusivanbietern von bestimmten Produkten oder ohne vergleichbares Gegenangebot beschafft?
5. Wie viel weicht die Summe Schlussabrechnungen von der Summe der Vergaben ab?
6. Sind die Unternehmer mit den grössten Abweichungen gemäss Ziffer 5 bekannt?
7. Welcher betragsmässige Anteil der Vergaben wurde gerichtlich angefochten und für welchen Betrag wurden Beschwerden gutgeheissen?

2

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Die volkswirtschaftliche Bedeutung von Vergaben der öffentlichen Hand ist unbestritten. Die Staatsrechnung zeigt insbesondere unter "Investitionen" ein klares Bild über die Grössenordnung dieser Vergaben. Dazu kommen weniger grosse Beschaffungen – wie z.B. Unterhaltsdienste im Strassenbau oder ordentlicher Unterhalt bei Hochbauten – in der laufenden Rechnung. Diese Zahlen überall im Detail zu erfassen und auszuwerten scheint unverhältnismässig, werden doch allein im Amt für Verkehr und Tiefbau sowie im Hochbauamt insgesamt über 20'000 Rechnungen im Jahr bezahlt. Dazu kommt, dass sich grössere Aufträge vielfach über mehr als ein Kalenderjahr erstrecken. Zudem ist zu beachten, dass die Interpellanten offensichtlich vorab die Vergaben ausserhalb des Bauwesens interessieren; diese machen aber nur rund 20 % der gesamten Beschaffungssumme aus.

Zu den von den Interpellanten erwähnten Dumpingpreisen ist festzustellen, dass es insbesondere im Bausektor grundsätzlich keine klaren Dumpingangebote gibt. Diese können mit keiner zuverlässigen Methode nachgewiesen werden. Z.T. werden Aufträge zur Auslastung der Kapazität zu sehr günstigen Preisen (Grenzkosten) angeboten, weil die entsprechende Firma dringend einen Auftrag braucht, da ev. ein anderer Auftrag Verzögerungen erleidet. Bei der Qualitätsbeurteilung ist vor allem zu unterscheiden zwischen Bauaufträgen und Dienstleistungen. Bei Bauaufträgen sind die Leistungsbeschreibungen in der Regel sehr klar und umfassend. Daher sind "minderwertige" Angebote weitgehend ausgeschlossen, so dass qualitative Kriterien höchstens eine sekundäre Rolle spielen. Bei Dienstleistungen sind die Pflichtenhefte in der Regel nicht mit einer derartigen Klarheit möglich, dass "minimalistische" (nicht qualitativ minderwertige) Angebote auszuschliessen sind. In diesen Fällen werden meist qualitative Kriterien zur Offertbewertung beigezogen, was dazu führt, dass öfters nicht das preislich tiefste Angebot zum Zug kommt.

Beschwerden gegen Vergaben sind in der Tat sehr selten. Diese Tatsache auf die Zurückhaltung der Unternehmungen oder auf kostspielige Verfahren zu reduzieren scheint uns etwas "billig". Viel mehr sind wir der Überzeugung, dass die korrekte Einhaltung des Submissionsgesetzes dafür verantwortlich ist, dass sehr wenig Beschwerden eingereicht werden. Dabei darf bei dieser Gelegenheit auch auf die Schulung des Personals hingewiesen werden. Im Bau- und Justizdepartement fand im Herbst 2001 eine praxisbezogene Weiterbildung im Submissionswesen statt, welche sich insbesondere mit der Formulierung von Eignungskriterien, der Anwendung und Gewichtung von Zuschlagskriterien auseinandersetzte. Dass die Kenntnisse aufgrund des unterschiedlichen Praxisumfangs in den Departementen unterschiedlich sind, liegt auf der Hand.

3.1 Zur Frage 1

Siehe beiliegende Tabelle.

3.2 Zur Frage 2

Siehe beiliegende Tabelle.

3.3 Zur Frage 3

Grundsätzlich erhält immer das günstigste Angebot den Zuschlag gemäss § 26 Submissionsgesetz. In vielen Fällen – vorab bei Bauaufträgen – ist das günstigste Angebot auch das preislich tiefste Angebot, da der Preis in der Regel auch ein gewichtiges Zuschlagskriterium darstellt. Die Zahlen im Detail zu erheben, würde einen unverhältnismässigen Aufwand bedeuten (allein im Hochbauamt und im Amt für Verkehr und Tiefbau werden zusammen über 20'000 Rechnungen pro Jahr registriert). Immerhin kann darauf verwiesen werden, dass der Anteil der Vergaben bei Dienstleistungen an das "preislich nicht tiefste Angebot" tendenziell höher ist als bei Bau- und Lieferaufträgen.

3.4 Zur Frage 4

Exklusivanbieter kommen insbesondere in der Informatik mit einem Anteil von ca. 40 % vor. Dazu kommen natürlich hunderte von Kleinaufträgen im freihändigen Verfahren mit nur einer oder zwei Offerten.

3.5 Zur Frage 5

Diese Frage muss sehr differenziert betrachtet werden. Abweichungen von Vergabesummen zu Abrechnungssummen entstehen durch den Massenauszug (Mehr- oder Minderausmass) oder durch Beststellungsänderungen (insbesondere bei Sanierungen). Solche Abweichungen – vor allem nach oben – sind in jedem Fall zu begründen. Diese Summen im Einzelnen zu erheben, ist bei dieser Fülle von Aufträgen nicht opportun.

3.6 Zur Frage 6

Solche Unternehmungen sind nicht bekannt. Wie unter 3.5 erwähnt, werden nur begründete Abweichungen anerkannt.

3.7 Zur Frage 7

Im Jahr 2001 wurden zwei Beschwerden gegen Vergaben eingereicht. In einem Fall betrug die Vergabesumme Fr. 6 Mio. und im anderen Fall ging es um Fr. 330'000.--. Eine Beschwerde wurde gutgeheissen, die andere wurde abgelehnt.



Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Beilage

Tabelle zu 3.1 und 3.2

Verteiler (mit Beilage)

Bau- und Justizdepartement
Hochbauamt (3) He/cw, 3InterpKocher1.doc

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat