

Sitzung vom 5. Oktober 2016

971. Anfrage (Öffentliches Beschaffungswesen: Überwachung durch den Kanton)

Die Kantonsräte Ralf Margreiter, Zürich, und Robert Brunner, Steinmaur, haben am 27. Juni 2016 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss § 4 Abs. 3 des Beitrittsgesetzes zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) ordnet der Regierungsrat die Überwachung im Sinn von Abschnitt 6 der IVöB. Die Einhaltung der internationalen wie innerstaatlichen Vorgaben zum öffentlichen Beschaffungswesen stellt ein hohes öffentliches Interesse dar, geht es doch z. B. um den effizienten Einsatz öffentlicher Mittel und um die Verhinderung von Korruption udgl.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Mit welchen Instrumenten nimmt der Kanton diese Überwachungsfunktion wahr
 - für seine eigenen Verwaltungseinheiten
 - für Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts
 - für Unternehmen, an denen der Kanton massgebliche Beteiligungen hält
 - für die Gemeinden
 - für weitere Vergabestellen im Kanton?
2. Wie viele Vergabefälle hat der Kanton in den Jahren 2012–2015 im Sinn dieser Überwachung detailliert geprüft, und aufgrund welcher Anlässe?
3. Welche Feststellungen macht der Kanton in Wahrnehmung der Überwachungsfunktion
 - bei seinen eigenen Verwaltungseinheiten
 - bei Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts
 - bei Unternehmen, an denen der Kanton massgebliche Beteiligungen hält
 - bei den Gemeinden
 - bei weiteren Vergabestellen im Kanton?

Welche Massnahmen hat der Kanton getroffen bzw. welche Empfehlungen abgegeben

- gegenüber seinen eigenen Verwaltungseinheiten
- gegenüber Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts
- gegenüber Unternehmen, an denen der Kanton massgebliche Beteiligungen hält
- gegenüber den Gemeinden
- gegenüber weiteren Vergabestellen im Kanton?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Ralf Margreiter, Zürich, und Robert Brunner, Steinmaur, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Aufsichtsbehörde über die Vergabestellen ist die jeweils für den Sachbereich zuständige Direktion, die Aufsicht des Bezirksamtes über die Gemeinden bleibt vorbehalten. Die Oberaufsicht steht dem Regierungsrat zu (§ 39 Abs. 2 Submissionsverordnung [SVO; LS 720.11]). Ein Einschreiten der Aufsichtsbehörden erscheint aufgrund des Subsidiaritätsprinzips, wie in anderen Verwaltungsbereichen auch, grundsätzlich erst dann angezeigt, wenn die Vergabestellen weder willens noch in der Lage sind, den rechtmässigen Zustand zu gewährleisten.

Unter Ausklammerung des Falls «BVK» hatte der Regierungsrat im Rahmen seiner Oberaufsichtsfunktion gemäss § 39 SVO in den letzten Jahren keine aufsichtsrechtlichen Massnahmen zu ergreifen. Eine punktuelle Oberaufsicht nimmt der Regierungsrat im Einzelfall wahr, wenn er in einem Aufsichtsbeschwerdeverfahren über eine konkrete Beanstandung im Zusammenhang mit dem Beschaffungswesen zu entscheiden hat. Nachdem indessen die Aufsichtsbeschwerde subsidiär ist zur Submissionsbeschwerde an das Verwaltungsgericht bei einem konkreten Vergabe- bzw. Beschaffungsentscheid, wird dieser Weg kaum beschritten.

Über Vergaben in seinem Zuständigkeitsbereich (ab 1 Mio. Franken im Allgemeinen bzw. ab 3 Mio. Franken im Baubereich) entscheidet der Regierungsrat auf Antrag der federführenden Direktion selbst. Hinweise betreffend die Organisation und Funktionsweise des Beschaffungswesens sowie den Vollzug der vergaberechtlichen Bestimmungen in den Direktionen ergeben sich überdies aus der Revisionstätigkeit der Finanzkontrolle, deren Berichterstattungen dem Regierungsrat in regelmässigen Abständen zur Kenntnis gebracht werden. Ferner besteht im Beschaffungsverfahren für unterlegene Anbietende die Möglichkeit, Vergaben mittels

Beschwerde an das Verwaltungsgericht überprüfen zu lassen (Art. 15 Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen [IVöB; LS 720.1]). Mit Bezug auf Entscheide, die sich auf das Bundesgesetz über den Binnenmarkt (BGBM; SR 934.02) stützen, verfügt die Wettbewerbskommission ausserdem über ein Beschwerderecht. Sie kann auf diese Weise abklären lassen, ob ein Entscheid den Zugang zum Markt in unzulässiger Weise beschränkt (Art. 9 Abs. 2^{bis} BGBM), wobei sie von dieser Möglichkeit mit Bezug auf den Kanton Zürich bisher keinen Gebrauch gemacht hat.

Der Regierungsrat übt seine Rolle als Oberaufsichtsorgan in erster Linie präventiv aus, indem er ständige Organe (siehe Beantwortung der Frage 3) eingesetzt hat, die dafür sorgen, dass das kantonale Beschaffungswesen in hoher Qualität und unter Geringhaltung der Risiken nach den geltenden rechtlichen Regelungen umgesetzt wird. Die Optimierung des kantonalen Beschaffungswesens zählt denn auch zu den Daueraufgaben des Regierungsrates (vgl. RRB Nr. 890/2012).

Hauptinstrumente sind die gesetzlichen Regelungen zu den Ausgabe- und Vergabekompetenzen sowie das interne Kontrollsystem (IKS). Die gesetzlichen Regelungen zu den Ausgabe- und Vergabekompetenzen (§§ 36 und 37 Gesetz über Controlling und Rechnungslegung [CRG; LS 611], §§ 29 ff. und 34 Finanzcontrollingverordnung [LS 611.2]) werden durch direktionsinterne Organisationsverordnungen sowie darauf abgestützte Weisungen der Ämter ergänzt. Die Grundsätze des IKS gelten für den Regierungsrat und die kantonale Verwaltung und, soweit dies andere Gesetze vorsehen, für andere Behörden und Organisationen des öffentlichen kantonalen Rechts (beispielsweise für unselbstständige Anstalten, Bezirksverwaltungen, die Finanzkontrolle, den Ombudsmann usw.).

§ 41 SVO sieht schliesslich vor, dass für die im Staatsvertragsbereich erfolgten Vergaben eine jährliche Statistik erstellt wird (GATT/WTO-Statistik). Die Zentralverwaltung, die Ämter und die selbstständigen und unselbstständigen Betriebe werden dabei aufgefordert, die sie betreffenden Zuschläge, die auf den Veröffentlichungen auf simap.ch beruhen, auf ihre Vollständigkeit zu überprüfen und sie zu plausibilisieren. Die WTO-Statistik wird jährlich der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz gemeldet.

Zu Frage 2:

Der Beschaffungsprozess in den Direktionen bildet Bestandteil des IKS. Die Kontrolle obliegt der Linienorganisation der Verwaltungseinheiten. Sie wird dabei von den zentralen und dezentralen Controllingdiensten unterstützt. Die Direktionen führen dabei keine Statistik über die Anzahl der geprüften sowie der allenfalls beanstandeten Fälle.

Die Finanzkontrolle prüft im Rahmen ihrer Tätigkeit Beschaffungen laufend auf Rechtmässigkeit. Ihre Feststellungen finden dabei Eingang in den jährlichen Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle. In den Jahren 2012–2015 wurde das Beschaffungswesen ausserdem als Schwerpunktthema behandelt und insgesamt 16 umfassende Beschaffungsprüfungen bei bedeutenden Organisationseinheiten durchgeführt.

Zu Frage 3:

Bei der Beschaffung von baugewerblichen Leistungen hat sich gemäss Einschätzung der Finanzkontrolle die Einhaltung des Vergaberechts weitgehend etabliert, die entsprechenden Prozesse sind eingerichtet und werden eingehalten. Bei Beschaffungen im IT- und Dienstleistungsbereich zeigten sich demgegenüber wiederkehrende Problemfelder, wie z. B. Mängel in der Dokumentation, langjährige Vertragsverhältnisse ohne Neuausschreibung sowie teilweise fehlende Veröffentlichung der Vergabeentscheide. Beschaffungen mit Mängeln im Vergaberecht zeigten in verschiedenen Fällen ebenfalls Probleme betreffend die Einhaltung der kredit- und finanzrechtlichen Bestimmungen.

Zu sämtlichen Empfehlungen der Finanzkontrolle nahmen die geprüften Einheiten Stellung und es wurden Massnahmen eingeleitet. Die Finanzkontrolle überwacht die Umsetzung der Massnahmen im Rahmen der periodischen Prüfung fortlaufend.

Die Optimierung des kantonalen Beschaffungswesens zählt zu den Daueraufgaben des Regierungsrates (vgl. RRB Nr. 890/2012). Die Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen (KöB) übernimmt dabei eine wichtige Rolle. Sie unterstützt die kantonalen und kommunalen Vergabestellen bei ihren Beschaffungen, indem sie mit dem «Handbuch für Vergabestellen» detaillierte Vorlagen, Checklisten und Merkblätter zur Verfügung stellt. Regelmässig informiert die KöB mittels des Journals «KRITERUM» die Vergabestellen über aktuelle beschaffungsrechtliche Themen. Alle Informationen und Hilfsmittel der KöB werden auf der Internetseite www.beschaffungswesen.zh.ch den Vergabestellen und weiteren Interessierten zugänglich gemacht. Ferner bietet die KöB im Rahmen des kantonalen Kursprogrammes regelmässig Schulungen im Submissionsrecht an. Das Generalsekretariat der Baudirektion leistet als kantonales Kompetenzzentrum simap.ch administrativen sowie rechtlichen Support gegenüber den kantonalen und kommunalen Vergabestellen und trägt damit zu einem einheitlichen und regelkonformen Vollzug des Beschaffungsrechts bei.

Bei schwerwiegenden Verstössen gegen Vergabebestimmungen verfügen die kantonalen und kommunalen Vergabestellen über die Sanktionsmöglichkeiten nach § 4b IVöB. Fehlbare Anbietende können gestützt auf diese Bestimmung bis zu fünf Jahren von künftigen Vergaben der betreffenden Körperschaft ausgeschlossen werden. Diese Massnahme hat präventiven Charakter.

Anfang 2016 hat der Compliancebeauftragte des Regierungsrates (RRB Nr. 128/2015) seine Tätigkeit aufgenommen. Er ermittelt allfälligen Handlungsbedarf und wird auf ein abgestimmtes Vorgehen zur Vermeidung von Regelverstössen in der ganzen kantonalen Verwaltung hinwirken. Dabei kann auf den bestehenden Compliancemassnahmen in den Direktionen und in der Staatskanzlei aufgebaut werden. Mit Beschluss Nr. 750/2016 beauftragte der Regierungsrat die Finanzdirektion sodann mit der Bildung einer direktionsübergreifenden Arbeitsgruppe «Compliance». Diese erarbeitet für die Direktionen und die Staatskanzlei, die Bezirksverwaltung und die unselbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten Empfehlungen für Standards insbesondere zur Verhinderung und Bekämpfung von Korruption.

Die geplante Schaffung einer zentralen Vergabestatistik für die kantonale Verwaltung stellt eine weitere Massnahme zur Optimierung und zur Verbesserung der Transparenz im kantonalen Beschaffungswesen dar. Die Baudirektion ist zurzeit an der Einführung einer bereits bestehenden Statistiklösung, mittels derer auf einfache Weise eine Übersicht über alle erteilte Zuschläge geführt werden kann.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi