

INTERPELLATION VON KARL BETSCHART UND MORITZ SCHMID
BETREFFEND SUBMISSIONSGESETZ
(VORLAGE NR. 1088.1 - 11080)

ANTWORT DES REGIERUNGSRATES
VOM 25. NOVEMBER 2003

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 30. Januar 2003 haben die Kantonsräte Karl Betschart und Moritz Schmid folgende Interpellation zum Submissionsgesetz eingereicht:

„Wie verschiedentlich zu erfahren war, herrscht nicht nur eitel Freude betreffend des Submissionsgesetzes. Im Gegenteil, etliche KMU in unserem Kanton sind verunsichert und fühlen sich gar in ihrer Existenz bedroht. Es wäre nun an der Zeit, dieses Gesetz mal im interkantonalen Vergleich zu betrachten.“

Die Interpellanten stellen dem Regierungsrat acht Fragen. Der genaue Wortlaut der Interpellation findet sich in der Vorlage Nr. 1088.1 - 11080.

Der Kantonsrat hat die Vorlage an der Sitzung vom 27. März 2003 dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen. Wir beantworten den Vorstoss wie folgt:

1. Einleitung

Die Interpellanten wollen unter anderem in Erfahrung bringen, wie viele Aufträge jährlich von der kantonalen Verwaltung im freihändigen Verfahren, im Einladungsverfahren und im offenen/selektiven Verfahren vergeben werden und sie möchten, dass diese Angaben mit jenen aus den Nachbarkantonen verglichen werden. Die Fragestellung deutet darauf hin, dass die Interpellanten der Ansicht sind, dass die

Schwellenwerte für das freihändige Verfahren in den letzten Jahren nicht immer ausgeschöpft wurden und dadurch das lokale Gewerbe benachteiligt wurde. Ferner stellen die Interpellanten Fragen zum Rechtsschutz im Submissionswesen.

Die geltende Submissionsgesetzgebung ist seit dem 1. Oktober 1996 in Kraft. Sie besteht aus vier Erlassen: Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (Submissionsgesetz), BGS 721.51; Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB), BGS 721.52; Vergaberichtlinien (VRöB) aufgrund der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB), BGS 721.521; Vollziehungsverordnung zum Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (Submissionsverordnung), BGS 721.53. Mit dieser Gesetzgebung wurden das GATT/WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 0.632.231.422) sowie das Bundesgesetz über den Binnenmarkt (SR 943.2; Binnenmarktgesetz, BGBM) im kantonalen Recht umgesetzt. Es sollten damit folgende Vorteile erreicht werden: Transparentere Verfahren, offener Marktzugang der Anbieter, freier Wettbewerb, Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung der Anbieter, effizientere Auftragsvergabe durch die öffentliche Hand und wirtschaftlicherer Einsatz öffentlicher Gelder. Die Vergabebehörden sind nach dem neuen Vergaberecht nicht mehr befugt, ihre Aufträge nur an lokale Anbieter zu vergeben, sondern je nach Höhe eines Auftrages müssen auch ausserregionale und ausländische Unternehmen zum Wettbewerb zugelassen werden. Das neue Vergaberecht unterscheidet zwischen folgenden Auftragskategorien: Bauaufträge, Dienstleistungsaufträge und Lieferaufträge. Diese Unterscheidung ist wichtig, da je nach Auftragsart unterschiedliche Schwellenwerte gemäss dem GATT/WTO-Übereinkommen gelten. Die Höhe dieser Schwellenwerte geht aus Art. 7 Abs. 1 IVöB hervor. Ausserhalb des Anwendungsbereichs des GATT/WTO-Übereinkommens gelten im Kanton Zug für alle Auftragsarten folgende Schwellenwerte (ohne Mehrwertsteuer): Freihändiges Verfahren: Aufträge bis Fr. 150'000.--, Einladungsverfahren: Aufträge ab Fr. 150'000.-- bis 383'000.--, offenes/selektives Verfahren: Aufträge ab Fr. 383'000.-- (§§ 10 und 11 der Submissionsverordnung).

In § 35 VRöB wird bestimmt, über welche Aufträge der Auftraggeber eine jährliche Statistik erstellen muss. Grundsätzlich müssen in dieser Statistik, die das GATT/WTO-Übereinkommen vorschreibt, nur Aufträge erfasst werden, die über den Schwellenwerten des GATT/WTO-Übereinkommens liegen. Diese Statistik beschränkt sich auf den Gesamtwert und die Gesamtzahl der Vergaben in den einzelnen Auftragskategorien. Sie gibt keine Auskunft über die von den Interpellanten

gewünschten Daten (Fragen 1 bis 3). Das heisst, es sind keine statistischen Angaben innerhalb der kantonalen Verwaltung vorhanden, wie gross der Anteil der Aufträge ist, die jährlich im freihändigen Verfahren, im Einladungsverfahren und im offenen/selektiven Verfahren vergeben werden bzw. bei Ausschöpfung der jeweiligen Schwellenwerte in den betreffenden Verfahren vergeben werden könnten. Ausser der GATT/WTO-Statistik führt die Baudirektion lediglich eine Statistik über die Aufträge, die an Anbieter im Kanton oder nach auswärts vergeben werden.

Um dennoch eine Antwort auf die Fragen 1 bis 3 der Interpellation geben zu können, erhob die Baudirektion die gewünschten Daten bei den Aufträgen, die im Zuständigkeitsbereich des kantonalen Hochbauamtes und des Tiefbauamtes abgewickelt wurden. Damit sich der mit der Beantwortung der Interpellation verbundene Aufwand in Grenzen hielt, wurde auf eine Erhebung der erwähnten Daten innerhalb der gesamten kantonalen Verwaltung verzichtet. Die Baudirektion gelangte in dieser Sache auch mit einer Anfrage an die Nachbarkantone Schwyz, Luzern, Aargau und Zürich. Die Umfrage ergab, dass in keinem Nachbarkanton statistische Angaben zu den von den Interpellanten gestellten Fragen vorhanden sind. Ein interkantonaler Vergleich ist somit nicht möglich.

Zu den Fragen 4 bis 8 erhielten wir die gewünschten Antworten vom kantonalen Verwaltungsgericht.

2. Zu den Fragen im Einzelnen

- 1. Wie gross sind die prozentualen Anteile der Aufträge im Vergleich mit unseren Nachbarkantonen, die die kantonale Verwaltung in den letzten vier Jahren im freihändigen Verfahren, im Einladungsverfahren und im offenen/selektiven Verfahren vergeben hat?*

Wir haben bereits in der Einleitung dargelegt, dass in den Nachbarkantonen keine Statistiken geführt werden, wie gross die prozentualen Anteile der Aufträge sind, die im freihändigen Verfahren, im Einladungsverfahren und im offenen bzw. selektiven Verfahren vergeben werden. In diesem Bereich ist deshalb kein Vergleich mit den Nachbarkantonen möglich. Schliesslich muss in diesem Zusammenhang auch darauf hingewiesen werden, dass in den Nachbarkantonen zum Teil andere (tiefere) Schwellenwerte gelten, so dass ein allfälliger Vergleich mit den Nachbarkantonen ohnehin nur eine beschränkte Aussagekraft hätte.

Nach den Erhebungen des kantonalen Tiefbauamtes wurden in den Jahren 1999 bis 2002 folgende Arbeitsvergebungen vorgenommen (Auftragssummen enthalten auch Bundesanteil bei Nationalstrassen):

- Anzahl der Vergaben im freihändigen Verfahren: ca. 510, Auftragssumme: Fr. 18'800'000.--
- Anzahl der Vergaben im Einladungsverfahren: ca. 130, Auftragssumme: Fr. 17'100'000.--
- Anzahl der Vergaben im offenen/selektiven Verfahren: ca. 110, Auftragssumme: Fr. 187'100'000.--

Beim kantonalen Hochbauamt wurden von 1999 bis 2002 folgende Arbeitsvergebungen vorgenommen:

- Anzahl der Vergaben im freihändigen Verfahren: ca. 1'200, Auftragssumme: Fr. 35'500'000.--
- Anzahl der Vergaben im Einladungsverfahren: ca. 200, Auftragssumme: Fr. 46'700'000.--
- Anzahl der Vergaben im offenen/selektiven Verfahren: ca. 60, Auftragssumme: Fr. 50'400'000.--

2. *Wie viele Aufträge hätten in den letzten vier Jahren maximal im freihändigen Verfahren vergeben werden können, wenn die zulässigen Schwellenwerte ausgeschöpft worden wären?*

Beim kantonalen Tiefbauamt hätten in den letzten vier Jahren bei Ausschöpfung der Schwellenwerte für das freihändige Verfahren insgesamt ca. 660 Aufträge vergeben werden können. Effektiv wurden ca. 510 Aufträge im freihändigen Verfahren vergeben. Beim kantonalen Hochbauamt sieht die Situation ähnlich aus. Hier hätten maximal ca. 1'500 Aufträge im freihändigen Verfahren vergeben werden können. Effektiv wurden ca. 1'200 Aufträge im freihändigen Verfahren vergeben.

Die vorangehenden Ausführungen zeigen, dass die Vermutung der Interpellanten richtig ist, dass die Schwellenwerte für das freihändige Verfahren in den vergangenen Jahren nicht immer ausgeschöpft wurden. In der Praxis wird häufig auch bei kleineren und mittleren Aufträgen anstelle eines freihändigen Verfahrens ein Einladungsverfahren durchgeführt. Auf diese Weise erhalten mehrere Anbieter

Gelegenheit, ein Angebot einzureichen und das wirtschaftlich günstigste Angebot erhält den Zuschlag. Da beim Einladungsverfahren die Vergabebehörde die Anbieter bestimmt, die ein Angebot einreichen dürfen, und dabei nach Möglichkeit immer Anbieter aus der Region eingeladen werden, wird den Anliegen des lokalen Gewerbes Rechnung getragen, dass nahe beim Ausführungsort gelegene Firmen berücksichtigt werden sollen. Das bundesrechtlich vorgeschriebene Gleichbehandlungsgebot und die bereits in der Einleitung dargelegten Grundsätze stehen jedoch einer weitergehenden Bevorzugung einheimischer Anbieter entgegen.

3. *Wie hoch sind die prozentualen Anteile der Anbieter aus dem Kanton Zug, die in den letzten vier Jahren im freihändigen Verfahren, im Einladungsverfahren und im offenen/selektiven Verfahren den Zuschlag erhalten haben?*

Bei den vom kantonalen Tiefbauamt erteilten Aufträgen in den Jahren 1999 bis 2002 beträgt der Anteil der Anbieter aus dem Kanton Zug:

- Im freihändigen Verfahren: 58 %
- Im Einladungsverfahren: 66 %
- Im offenen/selektiven Verfahren: 70 %

Der Anteil der auswärtigen Anbieter liegt beim freihändigen Verfahren mit 42 % bzw. 34 % im Einladungsverfahren unerwartet hoch. Eigentlich würde man erwarten, dass der Anteil der einheimischen Anbieter bei diesen beiden Verfahren höher ist als im offenen/selektiven Verfahren. Diese Situation veranlasste uns, die Auftragsstatistik genauer anzuschauen. Im Wesentlichen ist dieses Ergebnis auf folgende Gründe zurückzuführen:

Beim freihändigen Verfahren liegt der Anteil der Dienstleistungsaufträge bei rund 70 %. Dabei handelt es sich um Aufträge an Spezialbüros für die Planung von Lichtsignalsteuerungen, Elektroplanungen, Belagslabore usw., wo es im Kanton Zug gar keine Anbieter gibt. Ähnlich sieht die Situation auch beim Einladungsverfahren aus, auch hier gibt es in vielen Auftragsparten keine Anbieter im Kanton Zug. Zur Verdeutlichung möchten wir hier einige Firmennamen im Bereich des Tiefbaus nennen:

- Erb + Partner AG, Winterthur, Planer von technischen Verkehrseinrichtungen;
- Marty + Partner AG, Zollikon, Planer von Lichtsignalsteuerungen;
- Consultest AG, Ohringen, Belagslabor;

- Klemmfix AG, Volketswil, Lieferant von Leitelementen;
- Frike electronics AG, Wil, Lieferant von Leiteinrichtungen auf Autobahnen;
- Robert Wild AG, Muri, Lieferant von Leiteinrichtungen auf Autobahnen;
- Leo Ziegler, Effretikon, Vermieter von Brückenuntersichtgeräten;
- Tecnotest AG, Rüschlikon, Belagslabor;
- Bärchtold AG, Bern, Tunnelbauspezialist;
- Brandenberger + Ruosch, Dietlikon, QM-Beratung;
- Synergo, Zürich, Fahrtenmodelle;
- SBB, Luzern, Projektbegleitung SBB
- VR AG, Schlieren, Lieferant von Lichtsignalanlagen;
- Siemens Schweiz AG, Zürich, Lieferant von Lichtsignalanlagen;
- Jenni + Gottardi AG, Kilchberg, kantonales Verkehrsmodell Zug;
- Bolfig & Benkler AG, Luzern, Verkehrszählanlagen;
- Rheinsalinen, Pratteln, Lieferant von Streusalz usw.

Bei den vom kantonalen Hochbauamt in den letzten vier Jahren erteilten Aufträgen beträgt der Anteil der Anbieter aus dem Kanton Zug:

- Im freihändigen Verfahren: 72 %
- Im Einladungsverfahren: 67 %
- Im offenen/selektiven Verfahren: 60 %

Bei den Arbeitsvergaben des kantonalen Hochbauamtes sind die Anteile der einheimischen Anbieter beim freihändigen Verfahren und beim Einladungsverfahren etwas höher als beim kantonalen Tiefbauamt. Die Gründe, dass im freihändigen Verfahren und im Einladungsverfahren Aufträge an auswärtige Anbieter vergeben wurden, sind zum Teil die gleichen wie beim kantonalen Tiefbauamt:

- Es gibt im Kanton Zug keine Anbieter in folgenden Sparten des Hochbaus: Grundwasserbohrungen, Fenster in Stahl, Aufzüge und Treppenlifte, Brandmeldeanlagen, Brandabschottungen, Parkplatzschranken und -automaten, Telefonie, Personensuchanlagen, Zutrittskontrolle, Spezialleuchten und Lampen, spezielles Schulmobiliar und Unterrichtsmittel, spezielle Kücheneinrichtungen, Turn- und Sportgeräte, Bühnenbau, Fahnenstangen und Fahnen, Sonnenschirme, Bauaustrocknung, Compactus-Lagerrollgestelle, Archivierungsanlagen, Antisprayschutz usw.

- Ferner wurden verschiedene Zusatz- und Folgeaufträge zu Hauptaufträgen erteilt, die im offenen Verfahren an auswärtige Anbieter vergeben wurden, so zum Beispiel bei der GIBZ, beim KBZ, bei der Athene und bei der Kantonsschule Zug.

4. *Wie viele Submissionsbeschwerden sind in den letzten vier Jahren auf kantonaler sowie auf kommunaler Ebene eingereicht worden?*

Über die in den letzten vier Jahren beim Verwaltungsgericht eingereichten Submissionsbeschwerden gibt die folgende Übersicht Auskunft.

	1999	2000	2001	2002
Beschwerden gegen den Kanton	7	4	6	8
Beschwerden gegen die Gemeinden	12	4	6	18
Total	19	8	12	26

5. *Wie viele davon haben definitiv aufschiebende Wirkung zugesprochen erhalten?*

Bemerkung: Gemäss ständiger Praxis erteilt das Verwaltungsgericht auf Antrag hin im Regelfall einer eingehenden Submissionsbeschwerde vorläufig und vorsorglich die aufschiebende Wirkung bis zur Einreichung der Vernehmlassung und der Akten durch die Vergabebehörde. Hierfür wird dieser jeweils 10 Tage Frist eingeräumt. Anschliessend entscheidet der Vorsitzende der verwaltungsrechtlichen Kammer umgehend über die Aufrechterhaltung oder Aufhebung der aufschiebenden Wirkung.

	1999	2000	2001	2002
Beschwerden mit Aufrechterhaltung der erteilten aufsch. Wirkung bis zur Erledigung	4	1	3	8
Beschwerden mit späterer Aufhebung der erteilten aufsch. Wirkung	12	5	7	11
Beschwerden ohne Erteilung der aufsch. Wirkung	3	2	2	7

6. *Wie viele dieser Beschwerden sind gutgeheissen worden und wie viele wurden abgelehnt?*

	Gutheissung	Abweisung	Nichteintreten	Abschreibung
1999	3	7	1	8
2000	3	4	1	0
2001	1	7	1	3
2002	3	11	0	12

7. *Wie lange war die durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Beschwerden, denen aufschiebende Wirkung zugesprochen wurde und wie war die durchschnittliche Dauer bis zum rechtsgültigen Urteilsspruch?*

	1999	2000	2001	2002
Durchschn. Dauer bis zum Entscheid über die Aufhebung der aufschieb. Wirkung	<i>In der Regel innert 10 Tagen</i>			
Durchschn. Dauer bis zu einem Urteil bei Aufrechterhaltung der aufschieb. Wirkung	2 Monate	3 Monate	2 ¼ Monate	1 ½ Monate

8. *Hat für Gerichte jemals eine Informationstagung zum Submissionsgesetz stattgefunden? Wenn ja, wann? Wenn nein, warum nicht?*

Nach Inkrafttreten der geltenden Submissionsgesetzgebung (1. Oktober 1996) informierten Vertreter der Baudirektion eine Delegation des Verwaltungsgerichtes über die Grundzüge der neuen Submissionsgesetzgebung. Seither gab es keine Informationsveranstaltung mehr. Die Mitglieder des Verwaltungsgerichtes und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besuchen regelmässig fachspezifische Weiterbildungsveranstaltungen. Ferner schafft das Verwaltungsgericht die jeweils aktuelle Literatur an.

3. Antrag

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen stellen wir Ihnen den **A n t r a g** :

Kenntnisnahme.

Zug, 25. November 2003

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Walter Suter

Der Landschreiber: Tino Jorio