



Vorlage an den Landrat

**Beschaffungsrecht im Kanton Basel-Landschaft:
Erfahrungen der Verwaltung seit der Einführung vom 1. Februar 2000**

vom 19. April 2005



Inhaltsverzeichnis

1.	1. Einleitung, Grundsätzliches.....	4
	1.1 Kantonale Verwaltung.....	4
	1.2 Neuerungen	4
	1.3 Gemeinden.....	4
2.	Massnahmen zur Einführung und Begleitung.....	5
	2.1 ABC des Beschaffungswesens	5
	2.2 Schulung	5
	2.3 Hotline	5
	2.4 Zentrale Koordinationsstelle der Paritätischen Kommissionen des Bau- und Ausbaugewerbes in Kanton Basel-Landschaft	6
3.	Rückmeldungen der Direktionen nach dem ersten Jahr	7
	3.1 Finanz- und Kirchendirektion	7
	3.2 Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion (damals EKD).....	7
	3.3 Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion	7
	3.4 Justiz-, Polizei- und Militärdirektion	7
	3.5 Bau- und Umweltschutzdirektion	8
	3.5.2. übrige Dienststellen der BUD	9
4.	aktuelle Rückmeldungen der Direktionen	10
5.	Rückmeldungen von Gemeinden und Verbänden	11
	5.1 Gemeinden (33 Teilnehmende)	11
	5.2 Verbände (12 Teilnehmer).....	11
	5.3 Anregungen Gemeinden und Verbänden.....	12
6.	Umfrage nach Mehraufwand und zusätzlichem Nutzen in der Verwaltung.....	14
	6.1 Mehraufwand wegen der Einführung der Justitiabilität der Beschaffungsver-fahren	14
	6.2 Mehraufwand aus administrativen Gründen	15
	6.3 Mehraufwand, weil Leistungen im eigenen Haus erbracht werden müssen, welche bisher vernachlässigt oder von Dritten erbracht wurden.....	15
	6.4 Zusätzlicher Nutzen	17
7.	geortete Problembereiche	19
	7.1 Beschwerden vor Verwaltungsgericht	19
	7.2 Basel-Stadt.....	20
	7.3 Dienstleistungen.....	21
	7.4 Selektives Verfahren (Präqualifikationsverfahren)	21
	7.5 Planungs- und Gesamtleistungswettbewerbe	22
	7.6 Kenntnisstand bei den "Büros der Planungsbranche"	22

8.	'Beschaffungsstatistik' der Bau- und Umweltschutzdirektion.....	22
8.1.	Beschaffungsverfahren	22
8.2	Die Schwellenwerte.....	24
8.3	Beschaffungen nach Verfahren der BUD in den Jahren 2000 bis 2004	25
8.4	Beschaffungen nach Firmensitz der Ausführenden	26
9.	Massnahmen.....	28
9.1	Zentrale Beschaffungsstelle (zBs)	28
9.2	Überarbeitung ABC des Beschaffungswesens zu einer zweiten Auflage	29
9.3	Info-Veranstaltung	30
10.	Fazit.....	30
11.	Die Beantwortung der Parlamentarischen Vorstösse	31
11.1	Postulat 2002/197 von Landrat Eric Nussbaumer-Wälti (SP), betreffend Statistische Auswertung der kantonalen Beschaffung	31
11.2	Postulat 2002/200 von Patrick Schäfli, FDP betreffend Öffentliche Beschaffungen im Baselbiet	33
11.3	Postulat 2004/289 von Thomas Schulte, FDP, betreffend Öffentliche Beschaffungen; Schwellenwerte sind einzuhalten.....	42
12.	Anträge	44

1. Einleitung, Grundsätzliches

1.1 Kantonale Verwaltung

Die Inkraftsetzung von Gesetz über öffentliche Beschaffungen und Verordnung zum Gesetz über öffentliche Beschaffungen per 1. Februar 2000 brachte für die Verwaltung des Kantons Basel-Landschaft zwar einige Veränderungen, dies allerdings primär im formalen Bereich. Wettbewerb hat bei den Beschaffungen in den meisten Einheiten der kantonalen Verwaltung, ganz ausgeprägt im Bauwesen, eine Jahrzehnte alte Tradition. Bereits der vorgängige *Landratsbeschluss betreffend das Submissionswesen vom 22. August 1887* hat konsequenten Wettbewerb vorgesehen. Die Beschaffungsstellen mit den meisten Beschaffungen waren in die Entwicklung von Gesetz und Verordnung miteinbezogen. Daher blieben Überraschungen aus. Insbesondere Beschaffungsstellen, welche selten Beschaffungen vornehmen und somit wenig Routine entwickelt haben oder jene, welche etwas abseits der "Kernverwaltung" ein Eigenleben ohne konsequente Wettbewerbsorientierung geführt haben, mussten sich mit den neuen Spielregeln vertraut machen.

1.2 Neuerungen

Die Neuerungen betrafen erwartungsgemäss für die meisten Beschaffungsstellen die Formalien betreffend transparenter Ausschreibung, anschliessender adäquater Bewertung und korrekter Entscheideröffnung. Die flächendeckende Einführung der Justitiabilität 1998 und der Umgang damit bedeutet tatsächlich für alle Beschaffungsstellen ein materielles wie formales Novum, das zumindest anfänglich gewöhnungsbedürftig war.

1.3 Gemeinden

Ein etwas anderes, uneinheitlicheres Bild ergibt sich bei den Gemeinden: Eine Vielzahl von Gemeinden kannte bisher Beschaffungsregeln, die sich an ganz anderen Werten als jenen des neuen Beschaffungsrechtes orientiert haben. Das Thema "ehret heimisches Schaffen" wurde immer wieder aufgegriffen und heftig diskutiert. Dabei beruft man sich stets auf "nicht namentlich genannte andere", welche offenbar weiterhin eine Praxis von freihändigen Verfahren im eigenen Wirkungskreis pflegten. Die Akzeptanz aber auch die Anwendungssicherheit scheint bis heute uneinheitlich; Folgen sind bisher keine absehbar.

Eine Reihe Gemeinden konnten sich bereits auf eine wettbewerbsorientierte Praxis stützen. Somit standen letztgenannte vor einer ähnlichen Situation wie die kantonale Verwaltung: Formale Anpassungen sowie die Einführung der Justitiabilität.

2. Massnahmen zur Einführung und Begleitung

Die Einführung des im Jahr 2000 neuen Beschaffungsrechtes wurde durch folgende Massnahmen begleitet:

2.1 ABC des Beschaffungswesens

Die Abteilung Wirtschaft und Finanzen der Bau- und Umweltschutzdirektion hat mit dem ABC des Beschaffungswesens (Beschaffungsfibel) einen Leitfaden publiziert, in welchem während der Erarbeitung laufend Fragen von Beschaffungs-Praktikern aufgegriffen wurden. Der Aufbau des ABC folgt dem chronologischen Ablauf einer Beschaffung. Ein detailliertes Inhaltsverzeichnis soll die Nachschlagfunktion ermöglichen. Es wurden bisher über 600 Exemplare (Ordner, inkl. Beschaffungsgesetz und Beschaffungsverordnung sowie Musterformulare) verteilt: an alle Direktionen der Verwaltung, an alle Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft und an die übrigen, dem Beschaffungsgesetz Unterstellten sowie an interessierte Verbände, Kantone und Bundesstellen. Gleichzeitig wurde das ABC des Beschaffungswesens via Homepage des Kantons Basel-Landschaft im Internet zur Verfügung gestellt. Vor der Edition einer 2. Auflage ist dieses ABC ausschliesslich noch per Internet erhältlich.

2.2 Schulung

Von der Abteilung Wirtschaft und Finanzen der Bau- und Umweltschutzdirektion wurden verschiedentlich Referate zum neuen Beschaffungsrecht gehalten sowie Schulungsveranstaltungen durchgeführt. Nebst verschiedenen verwaltungsinternen Veranstaltungen und solchen bei Verbänden und einzelnen Gemeinden sind vor allem die zwei Informations-Veranstaltungen vom 7. Juni 2000 in Sissach und 14. Juni 2000 in Münchenstein mit zusammen rund 200 Teilnehmern, vorab Gemeindevertretern, erwähnenswert. Für diese zwei Veranstaltungen konnten die Kantonsarchitektin Marie-Theres Caratsch und der Leiter der Rechtsabteilung, Dr. Markus Stöcklin, als zusätzliche Referenten gewonnen werden. Verschiedene Gemeinden haben im Anschluss gemeindeinterne Orientierungsveranstaltungen durchgeführt. Im Rahmen der Weiterbildung für Mitarbeitende der Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft an der Fachhochschule beider Basel (FHBB) ist im Modul Bau- und Planungswesen ein Halbtage für das Beschaffungsrecht reserviert.

2.3 Hotline

Die Abteilung Wirtschaft und Finanzen wurde als Anlaufstelle (Hotline-Funktion) für telefonische Auskünfte bezeichnet. Die praktisch täglich mehrfach eintreffenden Auskunftsbeglehen, welche seit einiger Zeit zusätzlich auch die Rechtsabteilung der BUD in Anspruch nehmen, unter-

streichen das Bedürfnis nach dieser Beratungsleistung. Dabei geht es mittlerweile weniger um Fragestellungen nach Grundfunktionen sondern vielmehr um komplexe Sachverhalte, überwiegend aus dem Dienstleistungsbereich, mehrstufige Verfahren, um die Anwendung qualitativer Kriterien, Verfahrensformalien sowie um allfällige Beschwerdeverfahren.

2.4 Zentrale Koordinationsstelle der Paritätischen Kommissionen des Bau- und Ausbaugewerbes in Kanton Basel-Landschaft

Bei den ersten Ausschreibungen nach neuem Beschaffungsrecht im ersten Semester 2000 musste festgestellt werden, dass viele Verbandsfirmen, die lange Jahre als GAV-treu gezählt haben, nicht in der Lage waren, die notwendigen Bestätigungen über die Einhaltung ihres Gesamtarbeitsvertrages (GAV) beizubringen. Dies hatte vor allem praktische Gründe: die Branche (Verbände, Gewerkschaften) hatte sich damals noch nicht auf die neue Regelung hin organisiert. Nach harzigem Anlaufen hat sich aber die zentrale Koordinationsstelle der Paritätischen Kommissionen des Bau- und Ausbaugewerbes in Kanton Basel-Landschaft formiert, installiert, routiniert und bereits bestens bewährt. Mit Firmen, die sich einem GAV angeschlossen haben, sind seither keine Probleme mehr betreffend Bestätigungen über die Einhaltung des GAV aufgetreten.

Andererseits haben wir auch noch kaum Erfahrungen mit Firmen aus GAV-geregelten Branchen, die keinem GAV beigetreten sind. Einzige Erfahrung haben wir mit einer Firma aus einer Branche, bei welcher das GAV-Erfordernis bestritten wurde, weil eine grössere Anzahl Mitarbeiter aus verschiedenen Branchen am Zustandekommen deren Produkte beteiligt sind und niemand plausibel definieren kann, welche Branche denn tatsächlich massgebend sei. Pro Memoria sei erwähnt, dass besagte Firma in der Folge ihrer Branchenstreuung keinem GAV beigetreten ist. Die Durchsicht der freiwillig eingereichten Lohnbücher zeigt jedoch, dass diese Firma, ohne dies formal feststellen wollen zu lassen, die GAV-Bedingungen längst erfüllt. Das Verwaltungsgericht hat dazu einen interessanten Entscheid gefällt, welcher uns auch für die Praxis notwendige Klarheit verschafft: In diesem Spezialfall ist der GAV-Nachweis nicht notwendig.

Im Übrigen kann festgehalten werden, dass sich bisher die Lösung mit der zwingenden Bestätigung der GAV-Einhaltung im Sinne einer Bringschuld, wie sie mit den Sozialpartnern abgemacht wurde, aus Sicht der Verwaltung bestens bewährt hat. Eine Bewährungsprobe wird sich nun im Zusammenhang mit der Markttöffnung gegenüber Europa einstellen. Dabei sind die regelmässigen Kontrollen und die angemessene Bestrafung von Regelbrechern durch die zuständigen Instanzen von grosser Bedeutung: Einerseits kann nur auf diese Weise das Prinzip

der gleich langen Spiesse gewahrt werden und andererseits kann damit Präventivwirkung gegen Lohndumping erreicht werden. Immerhin ist bisher noch keine Anzeige zu Handen der Beschaffungsstellen eingetroffen, die den zweitweiligen Ausschluss eines Anbietenden verlangt.

3. Rückmeldungen der Direktionen nach dem ersten Jahr

3.1 Finanz- und Kirchendirektion

Mit einem sauberen Anforderungskatalog, wie das Beschaffungsrecht verlangt, sei der grösste Teil der Arbeit bereits getan. Diese Arbeit bringe auch mehr Qualität mit sich: Die Sicherheit, die richtige Auswahl zu treffen, werde erhöht, daher sei diese Arbeit "lohnend". Das heutige systematische Vorgehen bei Beschaffungen erinnere an Vorgehen nach ISO-Normen. Mit dem zur Verfügung stehenden Beratungsangebot der Abteilung Wirtschaft und Finanzen der BUD konnten bisher alle Probleme gut gemeistert werden. Das neue Verfahren werde bald zur Routine.

3.2 Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion (damals EKD)

Alle Probleme, die nicht im ABC des Beschaffungswesens definitiv abgehandelt seien, konnten mit dem zur Verfügung stehenden Beratungsangebot der Abteilung Wirtschaft und Finanzen der BUD gelöst werden. Die neuen Verfahren bringen mehr Vorbereitungsarbeit mit sich, schaffen aber auch mehr Transparenz. Ein Problemfeld liegt im Bereich, in dem das freihändige Verfahren bewusst nicht angewendet wird, weil man unterhalb der massgebenden Schwellenwerte trotzdem Konkurrenzangebote gegenüberstellen will. Dann gibt es allerdings Probleme mit der Verfahrenstreue, wenn die je nach Branche üblichen, recht kurzen Fristen eingehalten werden müssen.

3.3 Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion

Nach etwelchen Anfangsschwierigkeiten habe sich das neue Recht rasch gut eingespielt. Beratung und Unterstützung seien jederzeit zur Verfügung gestanden. Die Lieferantenseite habe mittlerweile auch Kenntnis von den neuen gesetzlichen Bestimmungen genommen. Generell tut man sich mit Dienstleistungen noch etwas schwer.

3.4 Justiz-, Polizei- und Militärdirektion

Das ABC des Beschaffungswesens sowie die Beratung durch die Abteilung Wirtschaft und Finanzen der BUD wurden als hilfreich bezeichnet. Die Ausschreibung der IT-Lieferungen,

welche auf Anregung der Abteilung Wirtschaft und Finanzen als Rahmenvertrag ausgeschrieben wurde, habe sich bewährt. Weitere Verfahren konnten nach Beratung erfolgreich abgewickelt werden. Viel nachzudenken geben Beschaffungen, bei welchen nicht der Preis im Vordergrund steht. Generell sei eine gute Vorbereitung vor der Ausschreibung sowohl für die transparente Verfahrensabwicklung, wie auch für die Qualität der zu beschaffenden Güter von positivem Nutzen. Der gegenüberstehende Aufwand sei hoch, entspreche aber den Vorteilen.

3.5 Bau- und Umweltschutzdirektion

3.5.1 Bauämter

3.5.1.1 Generelle Bemerkung

Die Dienststellen mit reger Bautätigkeit wurden seinerzeit in die Erarbeitung von Gesetz und Verordnung miteinbezogen und immer auf dem Laufenden gehalten. Dank der Erfahrung dieser drei Bauämter, welche zusammen die Mehrheit der Beschaffungen (wohl der gesamten Verwaltung) vornehmen, konnten viele Bestimmungen in Gesetz und Verordnung praxisgerecht eingebracht werden. In diesen Dienststellen gehört das Beschaffungswesen fast zur täglichen Arbeit. Daher erstaunt es nicht, dass diese drei Dienststellen bereits nach kürzester Zeit eine Praxis nach neuem Beschaffungsrecht entwickelt haben. Schliesslich war die gegenseitige Zusammenarbeit bei der Erarbeitung des ABC des Beschaffungswesens für beide Seiten nützlich. Daraus sind u.a. auch die Musterformulare hervorgegangen, welche weite Verbreitung und guten Anklang finden.

3.5.1.2 Selektives Verfahren

Generell ist festzustellen, dass beim selektiven, also zweistufigen Verfahren - insbesondere im Zusammenhang mit Dienstleistungen - noch Unsicherheiten bestehen. Dieses Verfahren ist tatsächlich noch nicht mit allen Facetten beschrieben. Insbesondere ist dort die Thematik zwischen Anforderungen und Vergabekriterien stufengerecht vertieft aufzunehmen. Andererseits hat man in der Praxis bald etwelche Routine mit kreativen Anwendungen bis hin zu mehrstufigen Verfahren entwickelt.

3.5.1.3 Dienstleistungen

Auch den Routiniers erscheint die Ausschreibung der Dienstleistungen häufig noch als recht komplexes Problem. Dies ist niemandem zu verdenken, stellt doch die Ausschreibung von Dienstleistungen und die Bewertung der darauf folgenden Offerten insgesamt wohl die grösste Herausforderung unter den Beschaffungsverfahren dar und kann im Gegensatz zu den Bauleistungen noch nicht auf langjährige Erfahrung zurückgreifen. Hier nützt die Standardisierung der Verfahrensabläufe wohl nicht sehr viel. Im Gegensatz zu einem Werkauftrag, bei welchem die

gesuchte Leistung bereits ziemlich genau beschrieben ist, ist es häufig erst Ziel einer Dienstleistung zu ermitteln, was genau gesucht wird. Daher wird Ausschreibung und Bewertung von Dienstleistungen, bei aller Routine die sich entwickeln kann, immer anspruchsvoll bleiben. Bei genau definierbaren Dienstleistungen - das kommt selbstverständlich auch vor - läuft das Verfahren ähnlich ab wie bei Werkaufträgen und bietet somit keine wesentlichen Probleme.

3.5.1.4 Güterbeschaffungen

Bei den Beschaffungen (Kauf, Leasing, Miete) von Gütern, welche einen bestehenden Maschinen- oder Fuhrpark ergänzen, tut man sich vorläufig eher noch schwer. Der Weg über Rahmenlieferungsverträge wurde beschrieben, hat sich in der Praxis aber offensichtlich sehr unterschiedlich durchgesetzt: Bei einigen Beschaffungsstellen mit Erfolg, bei andern noch gar nicht.

3.5.1.5 Werkaufträge

Bei den Werkaufträgen sind in der Praxis, abgesehen von der Justitiabilität, kaum materielle Änderungen gegenüber früher festzustellen. Die formalen Neuerungen bei Vergabekriterien, Bewertungsmatrix und Begleitbericht liegen inhaltlich auf dem bisherigen Kurs. Die Dokumentation und Transparenz sind sicher als Fortschritte zu nennen.

3.5.2 übrige Dienststellen der BUD

Es gibt einige Dienststellen, die mit gutem Grund und guter Erfahrung unterhalb der Schwellenwerte Einladungsverfahren durchführen, nun aber von einem Problem berichten, welches in Gesetz und Verordnung nicht abschliessend abgehandelt ist:

Wenn kurzfristig unter Zeitdruck Arbeiten geleistet werden müssen, so müsse es eine Möglichkeit geben, zwar drei Konkurrenzofferten einzuholen, die Arbeiten anschliessend aber sofort zu vergeben. Das Abwarten der Beschwerdefrist kann dann kaum eingehalten werden. Hier ist die Ausarbeitung einer pragmatischen Lösung gefragt, an welcher ganz offensichtlich auch weitere Beschaffungsstellen Interesse zeigen.

Häufig geht es, mit deutlich unterschiedlicher Akzentuierung, um die immer gleichen zwei Problempunkte:

- fehlende Routine, wenn wenig Verfahren abgewickelt werden;
- Probleme mit komplexen Dienstleistungen, bei welchen die Beschreibung des gesuchten Resultates Teil des Auftrages selbst ist.

4. aktuelle Rückmeldungen der Direktionen

Die Resultate aus den jüngsten Umfragen in den Direktionen und beim Kantonsgericht sind in einer knapp gehaltenen Auflistung dargestellt. Dabei bedeutet '-' = negativ empfunden und '+' als positiv empfunden.

- + Die Wettbewerbsförderung und dadurch Optimierung bei Qualität und Preisen ist unverkennbar.
 - + Die Transparenz sowohl intern wie gegenüber Aussen wird als erheblich verbessert empfunden.
 - + Die Rechenschaftsablage über Qualität und Menge der Bestellungen erfolgt im voraus aufgrund von klaren Leistungsverzeichnissen, was an sich bereits zur Optimierung der Beschaffungen beiträgt.
 - + Das Gesetz wird als grosso modo gut beurteilt. Es werden weder grundsätzliche Probleme noch Änderungsbedarf angemeldet.
 - + Aufgrund des gesuchten Wettbewerbes wird oft ein gutes finanzielles und qualitatives Resultat erzielt.
 - + Das ABC des Beschaffungswesens wird als effizientes, unterstützendes Hilfsmittel empfunden.
 - + Bei Bedarf erhält man in Generalsekretariat der Bau- und Umweltschutzdirektion die notwendige Unterstützung.
-
- Der Aufwand für Verfahrensabwicklung wird häufig immer noch als gross bewertet.
 - Es müssen durch komplexe Verfahren Verzögerungen im technischen Fahrplan hingenommen werden; dies insbesondere bei Nachfolgebeschaffungen, wenn die Beschaffung in der Planung nicht vorgesehen wurde.
 - Die Sanktionen bei unvollständigen Angeboten werden als hart empfunden. Diese sind oft zum Nachteil fachlich guter Anbieter.
 - Für Ingenieur- und Architekturarbeiten bzw. allgemeine Dienstleistungen, die mit harten Fakten nicht abschliessend umschrieben werden können, wurden die Schwellenwerte im freihändigen Verfahren oft als zu tief angesehen. Die Erhöhung der Schwellenwerte per 1.1. 2005 wird begrüsst.
 - Die Formulierung von qualitativen Kriterien, insbesondere bei der Ausschreibung von Dienstleistungen, wird nach wie vor als sehr fordernd empfunden.
 - Fort- und Weiterbildung im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens durch erfahrene Praktiker zur Unterstützung des Fachstellen müsste verstärkt angeboten werden.

5. Rückmeldungen von Gemeinden und Verbänden

33 Gemeinden und 12 Verbände haben auf eine Umfrage der Bau- und Umweltschutzdirektion im Sommer 2003 geantwortet. Die Resultate sind in einer knapp gehaltenen Auflistung dargestellt. Dabei bedeutet '-' = negativ empfunden und '+' als positiv empfunden.

5.1 Gemeinden (33 Teilnehmende)

- + Es gelten für alle Interessierten bzw. Anbietenden die gleiche Spielregeln.
- + Die Transparenz bringt viele Vorteile mit sich.
- + Die Rechenschaftsablage über die Beschaffung bzw. Bestellung im voraus verbessert die Definition der künftigen Verwendung und somit wird der Zweck besser erreicht.
- + Aus den Beschaffungsverfahren unter Konkurrenz wird oft ein gutes finanzielles Resultat erzielt.
- Es wird grosser administrativer, personeller und finanzieller Aufwand (Referenzeinholung, Ausarbeitung der Unterlagen, Festlegung der Zuschlagskriterien, Auswertung, Entscheidbegründung etc. bedingen oft Beizug von externen Fachleuten) zur korrekten Verfahrensdurchführung moniert.
- zu viel Formalismus
- harte Sanktionen bei unvollständigen Angeboten (Ausschluss von Verfahren)
- Schwellenwerte zu tief (Erhöhung insbes. für freihändige Vergaben wünschenswert)
- oft Schwierigkeiten bei der Festlegung von Kriterien (damit noch Raum für Unternehmensvarianten besteht)
- zu wenig Transparenz der Gerichtspraxis
- schnellere, formloser erhältliche Gerichtsentscheide
- zu viel Transparenz durch Publikationen z.B. im Amtsblatt

5.2 Verbände (12 Teilnehmer)

- Preis zu fest im Vordergrund; es herrsche ein Preis-, nicht ein Leistungswettbewerb
- Keine Begünstigung der regionalen Unternehmer (in Basel blieben Aufträge im Kanton)
- grosser administrativer Aufwand, speziell für kleine Aufträge, und uneinheitliche Handhabung durch verschiedene Beschaffungsstellen
- Finanzgarantien bereits bei Offertstellung verlangt
- harte Sanktionen bei unvollständigen Angeboten; bei formaler Unvollständigkeit sollte eine Nachlieferung möglich sein
- Transparenz gegenüber Verbänden und Sozialpartnern verbesserungsfähig

- oft schlecht formulierte Kriterien für Zuschlag
- Schwellenwerte zu tief
- Vergabeentscheide sind im Amtsblatt zu publizieren und individuelle Benachrichtigung soll erfolgen
- zu kurze Fristen für Offertstellung
- zu kurze Fristen ab Vergabe bis Arbeitsbeginn
- Gesetz zu wenig schlank

Die eingeflossenen Rückmeldungen sowohl aus Gemeinden wie auch aus den Verbänden erstaunen nicht. Der ständige Dialog sowie verschiedentlich parlamentarische Vorstösse zu diesem Themenkomplex bewirken, dass innerhalb der rechtlichen Schranken immer wieder Optimierungsmassnahmen ergriffen wurden und auch künftig werden. So sind denn mittlerweile einige der nachfolgend aufgeführten Anregungen von Gemeinden und Verbänden bereits umgesetzt.

5.3 Anregungen Gemeinden und Verbänden

Die wiedergegebenen Anregungen, auch hier eine Zusammenfassung auf das Wesentlichste, werden im Einzelnen knapp kommentiert (K). Es ist generell erstaunlich, dass einige der Anregungen genannt werden, die längst erfüllt sind und dass weitere Bedürfnisse erst im Rahmen der Umfrage angemeldet werden.

- Es soll eine Anlaufstelle für kleinere Gemeinden angeboten werden (Gemeinden)
- K: Es gibt seit Februar 2000 eine definierte Auskunftsstelle: Die Abteilung Wirtschaft und Finanzen der Bau- und Umweltschutzdirektion, welche regen Kontakt mit u.a. vielen Gemeinden pflegt. Weitere Verwaltungsstellen, insbesondere die Rechtsabteilung der Bau- und Umweltschutzdirektion beteiligen sich längst an dieser Dienstleistung.
- Transparenz von Gerichtsentscheiden (Gemeinden)
- Es wird eine speditivere Abwicklung von Beschwerdeverfahren ohne grossen Aufwand angeregt. (Gemeinden)
- K: Beide Anliegen müssten dem Kantonsgericht zur Kenntnis gebracht werden. Der Regierungsrat hat hier keine Handlungsmöglichkeiten.
- Schulungen (Gemeinden)
- K: Eine erneute Informationsveranstaltung ist vorgesehen. (vgl. 9.3)

- Aktualisierung ABC des Beschaffungswesens (Gemeinden)

K: Eine Konkretisierung dieses Anliegens wäre hilfreich; dies ist aber ohnehin bereits vorgesehen.

- Möglichkeiten von Konkurrenzofferten im Freihandbereich und von Abgebotsrunden. (Gemeinden)

K: Die Durchführung von Einladungsverfahren im Bereich der freihändigen Verfahren war immer möglich und wird es immer sein. Aufgrund der Bestimmungen des übergeordneten Rechtes sind allerdings Abgebotsrunden nicht erlaubt.

- zentrales Submissionsbüro (Verbände)

K: Der Regierungsrat hat die Einrichtung einer zentralen Beschaffungsstelle, vorerst in der Bau- und Umweltschutzdirektion, bereits beschlossen. Diese wird ihre Tätigkeit voraussichtlich per April 2005 aufnehmen (vgl. 9.1).

- Ausschluss von Unterangeboten muss möglich sein (Verbände)

K: Das Gesetz über öffentliche Beschaffungen (SGS 420) kennt den Begriff Unterangebot nicht; vielmehr wird im Gesetz der Terminus 'Marktpreise' verwendet, also jene Preise, die der Markt hergibt, die mit dem Angeboten eintreffen.

Es muss deutlich festgehalten werden, dass der willkürliche Ausschluss von Angeboten mit niederem Preis weder mit den Zielsetzungen des wettbewerbsorientierten Beschaffungsgesetzes noch dessen übergeordneten rechtlichen Grundlagen (IVÖB; Binnenmarktgesetz; GATT/WTO-Übereinkommen über das Beschaffungswesen sowie sektorielles bilaterales Abkommen mit der EU) in Einklang gebracht werden kann. Es wird allerdings längst, seit Einführung des aktuell geltenden Beschaffungsrechtes darauf hingewiesen, dass es zur Grund-Pflicht der Beschaffungsstellen gehört, jedes Angebot, und ganz besonders Angebote mit auffällig tiefen Preisen, auf deren Seriosität und Zielführung zu prüfen.

- Verhandlungsverbot, auch bei freihändigen Vergaben (Verbände)

K: Es kann ja wohl nicht ernsthaft erwartet werden, dass dort, wo die Marktkräfte mangels Konkurrenz nicht spielen, jedes Angebot in beliebiger Preisgestaltung widerspruchslos angenommen werden soll. Dies würde u.a. dem Grundsatz des haushälterischen Umgangs mit den öffentlichen Mitteln nach Beschaffungsrecht wie auch Finanzhaushaltsgesetz widersprechen.

- Kooperation BS - BL (Verbände)

K: Die Möglichkeiten zur Kooperation mit dem rechtlich und politisch selbständigen Nachbarkanton, soweit sie über den informellen Dialog hinaus gehen, sind sehr bescheiden. Der informelle Dialog wird allerdings seit langem gepflegt.

- Beitritt zur IVöB 2 (Verbände)

K: Die entsprechende Vorlage wurde im Sommer 2004 dem Landrat vorgelegt und in der Zwischenzeit beschlossen. Nach Ablauf der Referendumsfrist kann die formelle Meldung an die dabei federführende BPUK (Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektorenkonferenz) erfolgen.

6. Umfrage nach Mehraufwand und zusätzlichem Nutzen in der Verwaltung

Bei der Frage nach dem Mehraufwand muss einerseits unterteilt werden nach der Ursache und andererseits muss damit die Frage nach allfälligem zusätzlichem Nutzen verbunden sein.

Die Ursache des Mehraufwandes sei eingeteilt in folgende Felder:

- Mehraufwand wegen der Justitiabilität der Vergabeverfahren;
- Mehraufwand aus administrativen Gründen;
- Mehraufwand, weil Leistungen transparent im eigenen Haus erbracht werden müssen, welche bisher vernachlässigt wurden oder von Dritten erbracht wurden.

6.1 Mehraufwand wegen der Einführung der Justitiabilität der Beschaffungsverfahren

Dass die "neu" (per 1. Juli 1998) eingeführte Justitiabilität der Beschaffungsverfahren zu Mehrarbeit führt, die aus Sicht der Beschaffungsstellen keinen Zusatznutzen mit sich bringt, ist derart offensichtlich, dass diese Art von Mehraufwand auch ohne Umfrage spontan an erster Stelle genannt worden wäre. Dabei muss primär der zusätzliche Zeitaufwand für das Abwarten von Beschwerdefristen, ggf. Zusatzbegründungen nach BeGe § 27² sowie die Dauer von Beschwerdeverfahren in Betracht gezogen werden.

Beschwerdeverfahren können sogar sehr teuer zu stehen kommen: verwaltungsinterne Leistungen, Abklärungen durch Ingenieure, Architekten,..., ggf. Anwaltskosten. Dabei sind die Verzögerungen bzw. deren Kosten, vor denen sich die Bauherrschaften in der Regel am

meisten fürchten, nicht eingerechnet. Bei Beschwerden, insbesondere mit aufschiebender Wirkung, sind zusätzlich folgende Verzögerungskosten zu nennen: auflaufende Teuerung, länger brachliegende Vorinvestitionen, allfällige Nachforderungen durch beauftragte Firmen für das Vorhalten von Personal und Material, Störung des ganzen Baustellenablaufes und Folgeverzögerungen für im Ablaufprozess nachfolgend vorgesehene Leistungen.

Auf der andern Seite der Skala ist das Beispiel einer Beschwerde zu nennen, welche zwar verwaltungsinterne Abklärungen zur Folge hatte (welche vom Aufwand her nicht unterschätzt werden dürfen), aber sonst keinerlei Auswirkungen auf das auslösende Vorhaben zeitigte. Im Vergleich zu den genannten Kosten sind die immer anfallenden Kosten für formal korrekte Absagen per Einschreiben fast vernachlässigbar.

Die Verwaltung macht sich zwar Gedanken über die Optimierung der Verfahrensabläufe zur Kostenminimierung, **ABER**: die Justitiabilität ist von übergeordneten Rechtsnormen vorgegeben, daher ist diese nicht diskutierbar.

6.2 Mehraufwand aus administrativen Gründen

Die Mehraufwendungen aus administrativen Gründen können auf die Dauer vernachlässigt werden. Diese bewegen sich im üblichen Rahmen irgend einer Neueinführung mit neuen Musterformularen und Verfahrensanpassungen, also im marginalen Bereich.

6.3 Mehraufwand, weil Leistungen im eigenen Haus erbracht werden müssen, welche bisher vernachlässigt oder von Dritten erbracht wurden

In unterschiedlichem Ausmass werden von verschiedenen Dienststellen Mehrkosten oder auch keine gemeldet. Jene der Justitiabilität sind objektiv als solche zu erkennen, auch wenn daran nichts geändert werden kann.

6.3.1 Leistungsbeschreibung, Zuschlagskriterien und Bewertungsmatrix

Die genaue Beschreibung der gesuchten Leistung (Leistungskatalog) und insbesondere die transparente Nennung der Zuschlagskriterien samt deren Gewichtung bereits in der Ausschreibung ist vom Beschaffungsgesetz gegenüber früher neu verlangt. Zwar tat man sich anfänglich mit den Zuschlagskriterien schwer, aber es zeigt sich in vielen Fällen, dass die Transparenz auch gegen Innen verbessert wird. Schliesslich wird das Thema Bewertungsmatrix

oder Begleitbericht zum Vergabeentscheid als Mehraufwand angeführt, dies allerdings von Vergabestellen, welche sich bis anhin als nicht dem Beschaffungsrecht unterstellt wählten. Bei seriöser Durchführung eines Beschaffungsverfahrens sind diese Informationen ohnehin alle zu sammeln, darzustellen und auszuwerten. Der Beschrieb der gesuchten Leistung, welcher gelegentlich von wenig beschaffungs-routinierten Dienststellen als neue, zusätzliche und aufwändige Arbeit moniert wird, stellt - gerade bei komplexen, grossen Beschaffungen - nicht bloss eine Selbstverständlichkeit, sondern geradezu ein MUSS dar. Aus diesem Grund dürfen für derartige Arbeiten keine oder jedenfalls keine wesentlichen Mehraufwendungen geltend gemacht werden, höchstens jene der Umstellung auf neuen Formulare und Darstellungen. Immerhin gehört es zum Kerngeschäft der Verwaltung zu wissen, was man von Dritten bestellen will, wie die Steuergelder eingesetzt werden.

6.3.2 Ausschreibung von Dienstleistungen

Dass die Dienstleistungen, allen voran die überwiegend geistigen Leistungen der Planer, Architekten und Ingenieure ausschreibungspflichtig wurden, bringt eine Praxisänderung und offensichtlich auch Mehraufwand mit sich. Dass aber auch bei Dienstleistungen vor Auftragserteilung eine präzise Definition des Auftrages erfolgt, scheint an sich eine Selbstverständlichkeit zu sein. Ist diese Definition aber erarbeitet, so ist an sich die Grundlage für ein Beschaffungsverfahren bereitgestellt. Diese Arbeit dürfte eigentlich nicht als Mehraufwand deklariert werden. Dass aber Mehraufwand entsteht, liegt eben bereits darin begründet, dass heute im Dienstleistungsbereich manche Arbeit ausgeschrieben werden muss, die früher freihändig vergeben wurde. Diese Mehrarbeit wird denn auch mit unterschiedlicher Akzentuierung angeführt, interessanterweise jedoch nicht von allen.

Für Vorhaben, in welchen das Finden der geeigneten Lösung und/oder Erscheinungsform im Vordergrund steht, gibt es - jedenfalls für einige Branchen - alternative Lösungen, welche längst vor dem Inkrafttreten des aktuell geltenden Beschaffungsrechtes mit Erfolg praktiziert werden: Gesamtleistungs-, Planungs-, Architektur-Wettbewerbe mit und ohne Kombination mit Machbarkeitsstudien in mehrstufigen Verfahren. Bei entsprechend komplexen, grösseren Vorhaben ist der doch beträchtliche Aufwand dafür gerechtfertigt.

6.3.3 Ausschreibung von Gütereinkäufen

Obwohl die Güterbeschaffung auf Anhieb als problemlos erscheint, sind bei genauerem Hinsehen vereinzelt Probleme zu erkennen. Dass die Kompatibilität von Geräten, Maschinen und Anlagen zu Vorbestehendem ein ernst zu nehmendes Kriterium darstelle, wird in keiner Weise bestritten. Allerdings heisst dies nicht automatisch, dass Beschaffungen, die zu

Vorbestehendem (Maschinen, PC, Fahrzeugpark, Anlagen,...) kompatibel sein müssen, generell und unbesehen als Ausnahmen freihändig erfolgen können. Von einzelnen Beschaffungsstellen wird dies als lästiger, unbefriedigender Mehraufwand empfunden. Andere, welche den empfohlenen Weg über die Ausschreibung von Rahmenverträgen eingeschlagen haben, berichten im Nachhinein von einem lohnenden Aufwand.

6.4 Zusätzlicher Nutzen

Dem Mehraufwand muss zwingend ein zusätzlicher Nutzen entsprechen. Justitiabilität und Transparenz als grundsätzliche Werte stellen an sich einen zusätzlichen Nutzen nach Rechts- und Demokratieverständnis unserer Gesellschaft dar. Für wen diese Werte im Einzelfall dann einen Zusatznutzen darstellen, muss offen bleiben.

Es sei allerdings daran erinnert, dass für die Anbietenden nur dann ein Nutzen als Folge eines Beschaffungsverfahrens empfunden wird, wenn dies mit dem Zuschlag für die eigene Firma endet. Für die andern Mitanbietenden ist subjektiv kein Nutzen erkennbar, so jedenfalls die Äusserungen in der Praxis. Dies obwohl aus einem Wettbewerbsverfahren ohne erfolgreichen Ausgang sicherlich Lehren gezogen werden können, die in Folgeverfahren den Erfolg bringen könnten. Dies ist auch einer der Gründe, warum unter dem Titel Transparenz die wesentlichen Vorteile des jeweiligen erfolgreichen Angebotes im Zuschlagsentscheid, der für alle Verfahrensteilnehmer erhältlich ist.

6.4.1 Qualitätsgewinn

Der Zusatznutzen liegt primär - durchgehend durch alle Verfahren - in der systematischen Vorgehensweise, welche nebst den positiven Effekten bei Standardisierung, Dokumentierung sowie Transparenz bei der einen oder andern Vergabestelle eine straffere, objektivere und intensivere Bearbeitung und somit auch Qualitätssteigerungen mit sich gebracht haben.

6.4.2 Preiseffekte

Der Nutzen durch verbesserten Wettbewerb und daher generell tieferen Preis wurde kaum genannt. In jenen Verfahren, in welchen Wettbewerb direkt preiswirksam wird, haben wir in der kantonalen Verwaltung (überwiegend) bereits eine lange Wettbewerbstadtition. In den andern Branchen, in welchen unsere Wettbewerbserfahrung noch jung ist, stehen eher qualitative Kriterien im Vordergrund, somit bleiben deutlich erkennbare Preiseffekte in jedem Fall aus. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass - gerade wegen unserer bereits wettbewerbsorientierten Tradition - allfällige Preiseffekte des Wettbewerbes ohnehin durch die konjunkturrell bedingten Effekte überlagert werden und daher nicht eindeutig erkennbar sind.

Was hingegen als eine Art Preiseffekt aufgeführt werden kann: Wettbewerb mit einer offenen Anbieterschaft kann als Prävention gegenüber Absprachen aller Art (technischer wie auch preislicher) deklariert¹ werden. Versuche in der Praxis haben erkennen lassen, dass unter der Bedingung, dass sich die Anbietenden eines geschlossenen, bekannten Angebotskreises sicher wählenden, Phänomene bei Preisen und auch Leistung erscheinen lassen, welche im offenen, anonymisierten Wettbewerb nicht zu beobachten sind: insbesondere Preise steigen kurzfristig in wundersame Höhen, die kurz darauf unter offener, effektiver Konkurrenz bei weitem nicht mehr erreicht werden. So wurde in solchen Testfällen plötzlich Angebotspreise von 1/3 und mehr über dem Kostenvoranschlag erreicht, was in den Jahren davor und in anschliessenden Verfahren, in welchen wieder tatsächlicher Wettbewerb herrschte, nicht vorgekommen ist.

Diese Erkenntnisse aus der Praxis entsprechen den auch tatsächlich den bekannten Thesen aus der allerwärts anerkannten Theorie der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften², dass in einem geschlossenen Markt sich die Anbietenden rasch organisieren, somit quasi nahezu im Sinne eines Angebots-Oligopols oder gar Angebots-Monopols auftreten und daher das Preisniveau aufgrund ihrer Marktmacht hausgemacht gegenüber dem Marktpreis erhöhen. Dabei profitieren einige wenige (der jeweilige Anbieter) von den öffentlichen Mitteln, die der Allgemeinheit dienen müssen. Bei zu hohen Preisen können mit den gleichen Mitteln weniger Leistungen eingekauft werden, was der Summe der Steuer- und Gebührenzahler einen Nutzenverlust zufügt.

¹ Vgl. dazu auch die Veröffentlichungen von Transparency Switzerland, Chairman Philippe Lévy, www.transparency.ch; Transparency International, Peter Eigen Chairman of the Board of Directors, www.transparency.com oder etwa die Ausführungen von Prof. Dr. Johann Graf Lambsdorff, Lehrstuhl für Volkswirtschaftstheorie, insbesondere *The Economics of Corruption*, www.wiwi.uni-passau.de/lehrstuehle/lambsdorff.

² z.B. J. Schuhmann, Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, 1972, Berlin Heidelberg New York; P.A. Samuelson, Economics, 1967, New York; W.H. Baranson & J.M. Litvack, Macroeconomics, 1976 New York, Hagerstown, San Francisco, London; E.H. Chamberlin, The theory of monopolistic competition, a reorientation of the theory of value, 1933/1965, Cambridge, Massachusetts; W. Fellner, Competition among the few, oligopoly and similar market structures, 1949, New York; R.L. Hall, Price theory and business behavior, 1939/1951 Oxford; J. Robinson, The economics of imperfect competition, 1933, London; Peter Bernholz, Preise und Märkte, Vorlesungen an der UNI Basel 1974 bis 1996; u.a.m.

7. geortete Problembereiche

7.1 Beschwerden vor Verwaltungsgericht

Unsere Kantonale Verwaltung ist im Vergleich zu andern Kantonen mit sehr wenigen Beschwerden aus Vergabeverfahren konfrontiert. Weil die Bau- und Umweltschutz keinen Überblick über das Beschwerdegesehen im ganzen Kanton haben kann - weder Beschwerden gegen die übrigen Direktionen noch gegen die Gemeinden sind uns bekannt - sind wir auf die Angaben des Kantonsgerichtes angewiesen. Diese fallen erfahrungsgemäss eher etwas zurückhaltend aus. Immerhin konnten auf vier Jahre kumulierte Zahlen erhältlich gemacht werden, die zwar aufgrund der Kumulation über Zeit und alle Beschaffungsstellen (Gemeinden, Kanton, weitere) keine detaillierten Analysen zulassen. Immerhin werden einige Hypothesen aus der Praxis damit erhärtet.

Nach Angaben des Kantonsgerichtes sieht die Beschwerdenbilanz für Gemeinden und Kanton wie folgt aus:

	2000 - November 2004
	(=Total für 4 3/4 Jahre)
Total eingereicht:	101
abgewiesen:	15
gutgeheissen:	3
teilweise gutgeheissen:	6
zurückgewiesen:	12
zurückgezogen:	46
gegenstandslos:	7
Vergleich:	4
pendent:	8

Offensichtlich wurden gerade drei Fälle (3%) der 101 Beschwerden gutgeheissen und bei weiteren sechs Beschwerdefällen (6%) gab es eine teilweise Guttheissung. Verbal wurden wesentlich mehr Beschwerden angekündigt. Oft scheint das Motiv ausschliesslich jenes zu sein, dass nicht anerkannt werden will, dass die Konkurrenz im Einzelfall ein noch besseres, wirtschaftlich günstigeres Angebot unterbreiten konnte. Viele Beschwerden wurden dann wegen Aussichtslosigkeit zurückgezogen oder schon gar nie eingereicht.

Zu einer gutgeheissenen Beschwerde aus dem Jahr 2000 ist beizufügen, dass es sich dabei um einen Grundsatzentscheid handelt, welcher im Sinn einer Rechtsauslegung durch das Verwaltungsgericht Klarheit für künftig korrektes Handeln schafft.

Damit man sich ein Bild über die Relation zwischen Beschwerden und Beschaffungen machen kann: In der BUD wurden für die Jahre 2000 bis 2004 jährlich zwischen 3'200 und 3'800 Beschaffungen registriert. Aus den andern Direktionen sind keine systematischen Angaben verfügbar; aus den Gemeinden haben wir gar keine Anhaltspunkte.

Hochgerechnet bedeutet dies allein aus der BUD rund 17'000 Beschaffungen; wir schätzen vorsichtig, zurückhaltend für den ganzen Kanton über 20'000 Beschaffungen und für die Gemeinden in etwa gleich viel dazu. Setzt man die Anzahl der über 40'000 Beschaffungen in Relation zu den drei gutgeheissenen und sechs teilweise gutgeheissenen Beschwerden, so gibt dies eine Fehlerquote von in jedem Fall wesentlich weniger als einem Promille.

Bei aller Kritik, der die Beschaffungsstellen immer wieder ausgesetzt sind: dieses Resultat macht deutlich, dass diese Beschaffungsstellen der Gemeinden, des Kantons und der übrigen dem Gesetz Unterstellten doch gar nicht so schlecht arbeiten, wie einige Interessensvertreter dies immer wieder dazustellen versuchen.

7.2 Basel-Stadt

Es wird von einer unterschiedlichen Rechtsauffassung zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft berichtet: Basel-Stadt berufe sich bei den Dienstleistungen auf eine Liste aus dem Anhang zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVÖB). Diese Liste beinhaltet beispielsweise weder Rechtsberatung noch Dienstleistungen aus dem sozialen Bereich. Die Formulierung in der Baselbieter Beschaffungsverordnung ist tatsächlich umfassender. Dies entspricht allerdings der Wettbewerbsorientierung unserer liberalen Tradition.

Weiter wird berichtet, dass in Basel-Stadt sämtliche Beschaffungen im Zusammenhang mit dem Finanzvermögen nicht dem Beschaffungsgesetz unterstellt seien (Staatliche Liegenschaftsverwaltung - Unterhalt) und schliesslich, dass in Basel nicht mit aller Konsequenz Konkurrenz gesucht werde und somit ausserkantonalen Bewerbenden weitestgehend der Zutritt zum baselstädtischen Markt verwehrt bleibe.

Die Kommentare aus der baselstädtischen Verwaltung stellen den Ausschluss von ausserkantonalen Bewerbenden in Abrede. Die Argumentation, dass der Wettbewerb systematisch auch mit ausserkantonalen Bewerbenden gesucht wird, überzeugt allerdings nicht durchschlagend.

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass sich ein derartiges Verhalten auf das Preisniveau der eingekauften Leistungen in Basel zwingend auswirken müsste. Die traditionell sicher ausgeprägtere Suche nach Wettbewerb im Kanton Basel-Landschaft ist unter anderem auch vor dem Hintergrund der immer knappen Finanzen zu sehen (vgl. dazu 5.5.2 und 8.3).

7.3 Dienstleistungen

Bei dieser komplexesten der Aufgaben innerhalb des Beschaffungswesens sind nach wie vor Fragen offen geblieben, Patentlösungen gibt es an sich auch nicht. Die Fragen nach Anforderungen und Konkurrenzierung zu den Zuschlagskriterien kommt ebenso immer wieder wie jene nach den Möglichkeiten der qualitativen Bewertung mit klarem Vorrang vor den finanziellen Aspekten. Dabei stehen die Dienstleistungen im Vordergrund, welche entweder die Erforschung der Zielsetzung zur Aufgabe haben oder aber jene, die für bestimmte Aufgabenerfüllungen ein Vertrauensverhältnis verlangen.

Der vermehrten Gewichtung von qualitativen Kriterien gegenüber z.B. dem Preis steht an sich seit Inkrafttreten der gesetzlichen Grundlagen nichts entgegen; diese wird ganz im Gegenteil seit Inkraftsetzung des neuen Rechts geradezu propagiert. Die Formulierung dieser qualitativen Kriterien muss einfach den allgemeinen Anforderungen wie Projektbezogenheit, Nichtdiskriminierung, Mess- und Bewertbarkeit und Transparenz genügen. Es liegt an den Fach- bzw. Beschaffungsstellen, derartige Kriterien zu formulieren. Allerdings ist man sich darüber einig, dass dies erstens nicht gerade eine einfache Aufgabe darstellt und zweitens in jedem Einzelfall massgeschneidert formuliert werden muss.

7.4 Selektives Verfahren (Präqualifikationsverfahren)

Es ist aus Befragungen und Diskussionen eindeutig hervorgegangen, dass zum Bereich Selektives Verfahren nach BeGe § 15 und 16 (= zweistufiges oder auch Präqualifikationsverfahren) noch etwelcher Erläuterungsbedarf herrscht. Dies insbesondere zum Verhältnis von Anforderungen zu Bewertungskriterien in den beiden Verfahrensstufen. Andererseits war man auch schon froh, dass hier keine all zu enge Regelungsdichte vorliegt und somit die Durchführung von kreativen, mehrstufigen Verfahren auch möglich war, welche als zielführend erscheinen. Auf diese Weise konnten bisherige, scheinbare Probleme gelöst werden.

7.5 Planungs- und Gesamtleistungswettbewerbe

Die Planungs- und Gesamtleistungswettbewerbe nach BeGe § 20 und somit nach den Regelungen des Schweizerischen Ingenieur- und Architekten-Vereins (sia) tauchen auch gelegentlich in der Diskussion auf mit dem klaren Hinweis, dass hier Erklärungsbedarf bestehe. Es kann allerdings nicht darum gehen im Rahmen der Anwendung des Beschaffungsrechtes zu erklären, worum es sich bei diesen Verfahren nach sia-Ordnung überhaupt handelt. Allenfalls könnte ins Auge gefasst werden, dass über die Art der Abwicklung im Zusammenhang mit dem Beschaffungsrecht Erläuterungen verfasst werden.

7.6 Kenntnisstand bei den "Büros der Planungsbranche"

Der Ausbildungsstand bei den Büros der Planungsbranche (Planer, Architekten, Ingenieure) ist nach wie vor sehr unterschiedlich. Es gibt bereits einige "Spezialisten", die sich sehr in die korrekte Verfahrensabwicklung vertieft haben, es gibt aber ebenso Büros, die vom neuen Beschaffungsrecht noch unbelastet sind. Insbesondere bei Auftragnehmern von kleineren Gemeinden (oft ohne professionelle Bauverwaltung), welche selbst über keine vertieften Kenntnisse im Beschaffungsrecht verfügen, sollten hier flächendeckend mehr Kenntnisse im Beschaffungsrecht vorhanden sein. Denn die korrekte Vorbereitung (durch das Planungsbüro) entscheidet oft über den korrekten Verfahrensablauf und über allfälligen Beschwerdeeingang.

8. 'Beschaffungsstatistik' der Bau- und Umweltschutzdirektion

Das nachfolgende Zahlenmaterial, kurz 'Beschaffungsstatistik', erfasst ausschliesslich Dienststellen der BUD. Über Beschaffungsverfahren und deren Ausgang der andern Direktionen, der Aussenstellen (wie z.B. Spitäler) oder gar der Gemeinden stehen uns keine Angaben zur Verfügung. Bereits verwaltungsintern, so haben Abklärungen ergeben, wäre bei den aktuell dezentralen Strukturen betreffen Vollzug des Beschaffungsgesetzes der Aufwand für eine flächendeckende Statistik längst nicht mehr vertretbar.

8.1. Beschaffungsverfahren

Wir kennen nach **Beschaffungsgesetz** (SGS 420) folgende Beschaffungsverfahren:

8.1.1 Öffentliche Verfahren

Als öffentliche Verfahren werden sowohl das offene Verfahren wie auch das selektive Verfahren bezeichnet. In jedem der beiden Verfahren wird das Verfahren in der Öffentlichkeit gestartet; alle Interessierten haben ohne Einschränkung die Möglichkeit, an den Verfahren teilzunehmen.

8.1.1.1 § 14 Offenes Verfahren

¹ *Beim offenen Verfahren wird der Auftrag öffentlich ausgeschrieben.*

² *Die Zahl der Teilnehmenden ist unbeschränkt.*

8.1.1.2 § 15 Selektives Verfahren

¹ *Wer bei einem Auftrag oder bei einem Arbeitsgebiet besondere Anforderungen voraussetzt, schreibt öffentlich eine Eignungsabklärung aus.*

² *In der Ausschreibung ist festzuhalten, ob sich das selektive Verfahren (= Präqualifikationsverfahren) auf einen einzelnen Auftrag oder ein bestimmtes Arbeitsgebiet bezieht.*

³ *Die Zahl der am selektiven Verfahren Teilnehmenden ist unbeschränkt.*

⁴ *Unmittelbar nach Abschluss der Eignungsabklärung wird den Beteiligten eröffnet, wer für den Auftrag oder das Arbeitsgebiet geeignet ist.*

⁵ *Anschliessend werden die geeigneten Anbietenden gleichzeitig schriftlich eingeladen, ihre Angebote oder ihre Wettbewerbsbeiträge einzureichen.*

⁶ *Um die Wirtschaftlichkeit des Verfahrens zu wahren, kann die Anzahl der zur Angebotseinreichung Eingeladenen beschränkt werden. Die Anzahl muss in der Ausschreibung bekannt gegeben werden. Ein wirksamer Wettbewerb muss gewährleistet sein.*

8.1.2 § 17 Einladungsverfahren

¹ *Beim Einladungsverfahren werden die Ausschreibungsunterlagen mehreren im voraus bestimmten Firmen zur Einreichung von Angeboten zugestellt.*

² *Die Anzahl der einzuholenden Konkurrenzofferten richtet sich nach dem Auftragswert.*

8.1.3 § 18 Freihändiges Verfahren

¹ *Beim freihändigen Verfahren wird ohne öffentliche Ausschreibung vergeben. Vorgängig muss ein Angebot eingeholt werden.*

8.2 Die Schwellenwerte

Per 1. Januar 2005 hat der Regierungsrat die Verordnung zum Beschaffungsgesetz in dem Sinne geändert, als dass die Schwellenwerte zur Anwendung der verschiedenen Beschaffungsverfahren mit jenen der Schweizerischen Bau-, Umweltschutz- und Planungs-Direktoren-Konferenz (BPUK) harmonisiert wurden. Die Anwendung der Beschaffungsverfahren ist in der **Beschaffungsverordnung** (SGS 420.11), revidiert per 1. Januar 2005, wie folgt geregelt:

§ 7 Wahl des Vergabeverfahrens

¹ Die Wahl des Vergabeverfahrens unterliegt folgenden Beschränkungen:

	Das offene oder das selektive Verfahren ist obligatorisch ...	Das Einladungsverfahren ist zulässig ...	Das freihändige Verfahren ist zulässig ... (seit 1.1.05)
	<i>bei einem geschätzter Auftragswert (ohne Mehrwertsteuer)</i>		
Art des Auftrages:	von mehr als	bis	bis
Aufträge im Bauhauptgewerbe (Hoch- und Tiefbau)	Fr. 500'000.--	Fr. 500'000.--	bisher Fr. 100'000.-- neu Fr. 300'000.--
Aufträge im Baunebengewerbe	Fr. 250'000.--	Fr. 250'000.--	bisher Fr. 50'000.-- neu Fr. 150'000.--
Lieferungen	Fr. 250'000.--	Fr. 250'000.--	bisher Fr. 50'000.-- neu Fr. 100'000.--
Dienstleistungen	Fr. 250'000.--	Fr. 250'000.--	bisher Fr. 100'000.-- neu Fr. 150'000.--

² Das offene und das selektive Verfahren sind bei jedem Auftragswert zulässig, das Einladungsverfahren auch im Anwendungsbereich des freihändigen Verfahrens.

§ 8 Einladungsverfahren

¹ Sofern es genügend geeignete Anbieterinnen und Anbieter gibt, beträgt die Mindestzahl der Aufforderungen zur Einreichung von Angeboten im Einladungsverfahren:

bei einem Auftragswert	Anzahl Einladungen:
bis Fr. 100'000.—	3
bis Fr. 250'000.—	5
bis Fr. 500'000.— (nur im Bauhauptgewerbe möglich)	7

² In der Regel ist mindestens eine auswärtige Anbieterinnen oder ein auswärtiger Anbieter zur Angebotsabgabe einzuladen.

Die Anwendung der Beschaffungsverfahren ist immer wieder ein Diskussionspunkt. Daher wollen wir aufzeigen, welche Verfahren nach bisherigen Schwellenwerten wie häufig angewandt wurde und wie sich dies auf den Auftragswert auswirkt bzw. auswirken könnte.

8.3 Beschaffungen nach Verfahren der BUD in den Jahren 2000 bis 2004 ³

In den ersten 4 ³/₄ Jahren seit Einführung des aktuell geltenden Beschaffungsrechtes hat die BUD alleine über 16'000 Beschaffungsverfahren durchgeführt. Fast 15'000, über 91 % davon wurden im freihändigen Verfahren abgewickelt. Fast 900, etwas über 5% wurden im Einladungs-verfahren abgewickelt und schliesslich fast 500, knapp 3% wurden in einem öffentlichen Verfahren abgewickelt. Verfahren der BUD, die nach den GATT/WTO-Regeln international offen ausgeschrieben wurden, sind mit etwas über 100 mit weniger als einem Prozent ausgefallen.

Anzahl Beschaffungen nach Verfahren

	2000	2001	2002	2003	2004 *)	Total	
freihändiges Verfahren	3'560	3'580	3'192	2'805	1'743	14'880	91.66%
Einladungsverfahren	190	185	141	187	172	875	5.39%
offenes Verfahren	78	79	100	164	58	479	2.95%
davon GATT/WTO	3	5	29	66	5	108	0.67%
Total alle Verfahren	3'828	3'844	3'433	3'156	1'973	16'234	100.00%

*) 2004 sind erst Quartale 1 bis 3 verfügbar.

Wenn wir nun auch das Auftragsvolumen der einzelnen Verfahren betrachten, so sieht das Bild, nicht ganz unerwartet ganz anders als nach Anzahl pro Verfahrensart aus. Die grossen Aufträge, offen oder gar international offen ausgeschrieben werden müssen, beinhalten die grossen Auftragsvolumina:

Volumen der Beschaffungen nach Verfahren in Mio. Fr.

	2000	2001	2002	2003	2004 *)	Total	
freihändiges Verfahren	49.52	43.90	43.62	41.62	39.19	217.86	33.95%
Einladungsverfahren	16.97	14.29	13.47	18.39	16.54	79.66	12.41%
offenes Verfahren	62.47	79.31	46.76	62.58	23.86	274.97	42.85%
davon GATT/WTO	0.28	32.98	16.12	19.34	0.52	69.24	10.79%
Total alle Verfahren	129.24	170.48	119.96	141.93	80.11	641.73	100.00%

*) 2004 sind erst Quartale 1 bis 3 verfügbar.

³ Für das Jahr 2004 sind zur Zeit erst die Angaben zu den Quartalen 1 bis 3 verfügbar.

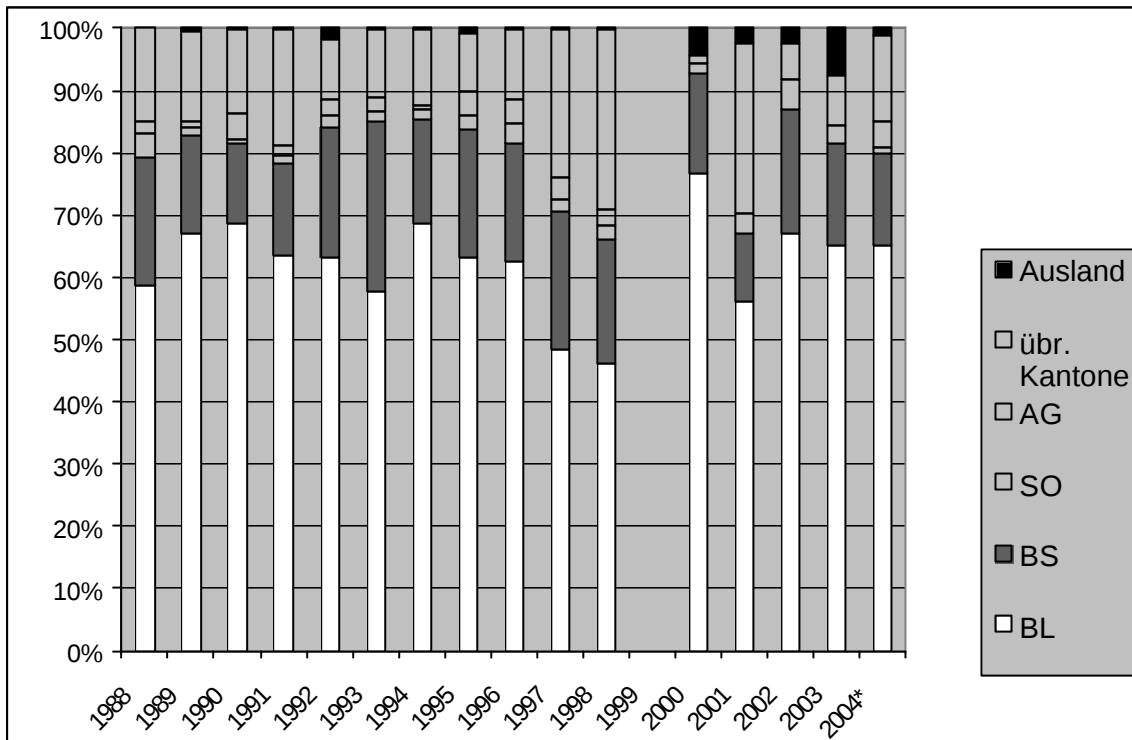
Wenn wir nun auch das Auftragsvolumen der einzelnen Verfahren betrachten, so können danach Rückschlüsse über die finanziellen Auswirkungen gezogen werden, wenn die Anzahl Beschaffungen nach andern Verfahren durchgeführt werden. Rückschlüsse über qualitative Aspekte sind allerdings kaum möglich.

Aus 5.5.1, Preiseffekte, wissen wir, dass ohne Wettbewerb mit Kosten wesentlich über den Marktpreisen gerechnet werden muss; wir gehen dabei im Durchschnitt von mindestens einem Drittel über dem Marktpreis aus. Nehmen wir nun das Einladungsverfahren und stellen die Hypothese auf, dass rund die Hälfte konsequent nach den neuen Schwellenwerten neu im freihändigen Verfahren abgewickelt würde, so müssten wir für die gleichen Leistungen mindestens einen Drittel mehr, also mindestens + 26 1/2 Mio. Fr. bezahlen. Diese Mittel fehlen dann, um weitere anstehende Vorhaben zu realisieren. Aus diesem Grund wird auch weiterhin, zumindest wenn im freihändigen Verfahren daran gezweifelt werden muss, dass zu Marktpreisen angeboten wird, in Einzelfällen das Einladungsverfahren auch unterhalb der Schwellenwerte durchgeführt. Dies liegt dann im Ermessen von Fach- und Beschaffungsstelle.

8.4 Beschaffungen nach Firmensitz der Ausführenden

Was immer wieder zu aus- aber unergiebigem Diskussionen führt: Die Zuschlagsentscheide nach Firmensitz oder anders formuliert: Wo haben die auftragsausführenden Firmen ihren Sitz? Welche Anteile gehen an regionale oder Baselbieter Firmen? Unter dem alten Beschaffungsrecht von 1887 war dies tatsächlich einer von mehreren Aspekten bei der Fällung der Zuschlagsentscheide. Nach neuem Beschaffungsrecht kann dies eben von Gesetzes wegen kein Aspekt mehr sein. Die Orientierung an den Werten Markt, Konkurrenz, Wirtschaftlichkeit, Transparenz, Gleichbehandlung ist auf mehreren Gesetzesstufen eindeutig verankert.

Beschaffungen bzw. Zuschlagsentscheide nach Firmensitz



- Die Daten von 1999 sind nicht verfügbar. Anlässlich einer grossen Umstellung im Informatikbereich (Transfer der Applikation von Host auf Server) sind u.a. diese Daten verloren gegangen. Die Erkenntnisse werden jedoch dadurch nicht beeinträchtigt.
- Bei den Auftragszuschlägen nach Firmensitzen wird deutlich, dass das Auftragsvolumen um die langfristigen Mittelwerte mäandert: Das heisst, dass die Aufträge im Mittel der vergangenen 16 Jahre zu über 62% (des Auftragsvolumens) an Firmen aus dem Kanton Basel-Landschaft zugeschlagen wurden. In den letzten drei Jahren war es wieder etwas mehr.
- Allerdings zeigt z.B. das Jahr 1998 deutlich, dass, wenn auch nur ein einziger Grossauftrag an eine Firma ausserhalb des Kantons geht, dass dann die ganzen Durchschnitte und Proportionen auf einen Schlag verschoben werden. Umgekehrt zeigt das Jahr 2000 einen nicht repräsentativen Anstieg auf über 75%.
- Schliesslich ist häufig nicht klar abgrenzbar, ob eine Firma nun Baselbieter, Basler oder Nordwest-Schweizer Firma ist; haben doch viele Firmen mehrere Sitze (z.T. Werkhöfe/-stätten). Je nach dem, ob eine Firma aus dem Büro oder aus dem Werkhof die Offerte abschickt, kann die Statistik beeinflusst werden, ohne dass materiell etwas ändert. Schliesslich ist bei Arbeitsgemeinschaften der genaue Anteil selten ermittelbar. Auch hier bleibt die Statistik somit etwas ungewiss.

- Daher ist die Aussage sinnvoller und zutreffender, dass durchschnittlich über 80% der Zuschläge an Firmen beider Basel oder gegen 90% an Firmen aus der Nordwestschweiz zugeschlagen wurden.
- Ins Ausland werden traditionellerweise selten Aufträge vergeben: meist handelt es sich um sehr spezielle Aufträge. Seit der Pflicht zur öffentlichen Ausschreibung nach GATT/WTO-Regeln sind tatsächlich einige grössere Aufträge ausländischen Firmen zugeschlagen worden. Der Mittelwert der Zuschläge an ausländische Firmen beträgt 1.4 %. Dabei ist allerdings zu beobachten, dass diese ausländische Firmen sehr oft zwar ihre zu Hause vorgefertigten Werkstücke, Apparaturen, etc. liefern, die Endmontage vor Ort dann aber mit lokalen Partnern von statten geht. Dies bedeutet, dass meistens für das lokale Gewerbe doch nicht der ganze Auftrag "verloren" geht.

9. Massnahmen

Zur laufenden, weiteren Optimierung der Abläufe des Beschaffungswesens gedenkt der Regierungsrat folgende Massnahmen einzuleiten oder hat in der jüngsten Vergangenheit bereits eingeleitet:

9.1 Zentrale Beschaffungsstelle (zBs)

Im vergangenen Sommer hat der Regierungsrat beschlossen, in der Bau- und Umweltschutzdirektion eine zentrale Beschaffungsstelle einzurichten. Nach einem Betriebsjahr wird sich der Regierungsrat entscheiden, ob er die Tätigkeit dieser zentralen Beschaffungsstelle auf die ganze Verwaltung ausweiten will.

Ziele dieser zentralen Beschaffungsstelle sind:

- Vereinheitlichung von Ausschreibungs-, Bearbeitungs- und Zuschlagspraxis, was im Sinne von verbesserter Verständlichkeit und Transparenz als Dienstleistung sowohl für die Angebots- als auch die Nachfrageseite zu sehen ist.
- Qualitative Verbesserungen der Ausschreibungen und Ausschreibungsunterlagen: davon wird erwartet, dass mit künftig verbesserter Formulierung und Beschreibung der gesuchten Leistung sowie einheitlich, standardisierter formaler Erscheinungsform die Angebotsseite noch gezielter offerieren kann und die Nachfrager verbesserte Leistungen empfangen. Dabei geht man davon aus, dass das Element der messbaren qualitativen Zuschlagskriterien weiter an Bedeutung gewinnt.

- Verminderung Beschwerderisiko durch Verbesserung von Inhalt und Form der Beschaffungsverfahren sollte als logische Konsequenz das Resultat der Aktivitäten der zentralen Beschaffungsstelle sein.
- Optimales Preis-/Leistungsverhältnis ist immer das Ziel, dem nun mit Einführung der zentralen Beschaffungsstelle näher gerückt werden soll.
- Professionalisierung auf Verwaltungsseite ist dringend notwendig, dies als Angebot insbesondere für Verwaltungseinheiten, die nicht regelmässig Beschaffungen durchführen und denen somit die notwendige Routine und als Folge davon die Professionalität im Beschaffungswesen fehlt.
- Von zentraler Stelle aus wird ein verbesserter Marktüberblick erwartet, was insbesondere auch die Einschätzung der Marktkonformität der Angebote sowohl bezüglich Leistungsinhalt als auch deren Preis betrifft.
- Bei Zentralisierung des Beschaffungswesens, insbesondere, wenn dies einst über den Bereich der Bau- und Umweltschutzdirektion hinaus gehen sollte, ist eine verbesserte Statistik zu erwarten. Dies gleich unter zwei Aspekten: einerseits wird dannzumal voraussichtlich die gesamte Verwaltung abgedeckt, was repräsentativere Resultate hervorbringt und andererseits ist einer Verbesserung der Einheitlichkeit der Dateneingabe zu erwarten.
- Schliesslich ist die Einführung der internetgestützten Ausschreibung in den öffentlichen (offenen und selektiven) Verfahren mit SIMAP (Système d'information sur les marchés publics en Suisse), einer internetgestützten Ausschreibungsplattform vorgesehen. Damit würde man mit mittlerweile rund der Hälfte der Kantone sowie dem Bund und einigen Städten gleichziehen. Es ist zu erwarten, dass diese Ausschreibungsform, welche dereinst als obligatorische Form zu erwarten ist, bei der Vereinfachung von administrativen Abläufen sowie bei der Einsparung des Papierverbrauchs Fortschritte mit sich bringt. Dieses www.simap.ch ist vorerst als reine Ausschreibungsplattform im Einweg-Dialog konzipiert; die Entwicklung zu echt interaktiven Dialogsystem, in welchem gesamte Verfahren abgewickelt werden können, ist allerdings längst in Bearbeitung.

9.2 Überarbeitung ABC des Beschaffungswesens zu einer zweiten Auflage

- Aus der Praxis hat sich ergeben, dass die im bisherigen ABC des Beschaffungswesens beigefügten **Standardformulare** zwar nicht materiell, jedoch in formeller Hinsicht zu überarbeiten sind: durchgehend einheitlicher, neuer Sprachgebrauch und allenfalls Anpassung an die in www.simap.ch verwendeten Masken.

- Verfahrensschritte und Abgrenzung zwischen Anforderungen und Bewertungskriterien sind insbesondere im selektiven Verfahren offensichtlich detaillierter zu beschreiben als bisher.
- Die Rechtssprechung der vergangenen Jahre - soweit überhaupt bekannt - ist als Erfahrungsbericht einfließen zu lassen.
- Die Erfahrung aus der Beschaffungspraxis der vergangenen fünf Jahren ist einfließen zu lassen.

9.3 Info-Veranstaltung

Seit den Einführungsveranstaltungen vom Sommer 2000 sind sowohl in Gemeinderäten wie auch in Gemeindeverwaltungen zahlreiche Mutationen zu beobachten. Weitere Veranstaltungen mit den Gemeinden in Sachen Vollzug Beschaffungsrecht werden angeboten.

Das Angebot an verschiedene Verbände zu systematischer Information über die Verfahren wurde mehrmals unterbreitet. Mehr als ein Hinweis über geplante Aktivitäten in diesem Bereich kann wohl kaum in Erwägung gezogen werden.

10. Fazit

Die Einführung des neuen Beschaffungsrechtes mit insbesondere bei vielen Gemeinden doch recht einschneidenden Änderungen darf als gut gelungen bewertet werden. Die Bilanz der Beschwerden beim Kantonsgericht sprechen dafür. Die noch offenen Probleme sind von der Anzahl her wenige und vor allem, sie sind überschaubar und nicht gravierend. Es ist zu erwarten, dass insbesondere die Beratungstätigkeit weiterhin aufrecht erhalten werden muss.

Die Würdigungen der Verwaltungstätigkeit betreffend Abwicklung von Beschaffungsverfahren und Zuschlägen, insbesondere von Angebotsseite her, ist wohl eher als Ausdruck der Nervosität aufgrund der schlechten Konjunktur- und somit Auftragslage zu sehen denn als berechtigter Mangel an deren Durchführung. Andernfalls würden die Zahlen des Kantonsgerichtes betreffend gutgeheissener Beschwerden ganz anders aussehen.

Bei vielen Ideen, welche im Sinne von Änderungsvorschlägen vorgebracht werden, sind häufig die nebst einer offensichtlich einseitigen Interessensvertretung die übergeordneten rechtlichen Rahmenbedingungen übersehen worden.

Der Regierungsrat will die Testergebnisse der Bau- und Umweltschutzdirektion mit einer zentralen Beschaffungsstelle abwarten, bevor er über eine allfällige Ausdehnung auf die ganze kantonale Verwaltung befindet. Im übrigen ist der Regierungsrat davon überzeugt, dass die rechtlichen und wirtschaftlichen Spielräume sinnvoll zu Gunsten der Allgemeinheit des Kantons Basel-Landschaft genutzt werden und dass mit allfälligen Massnahmen im Rahmen des üblichen langfristigen Optimierungsprozesses die bisherige Zielrichtung weiterverfolgt werden muss.

11. Die Beantwortung der Parlamentarischen Vorstösse

Folgende parlamentarische Vorstösse gilt es zu beantworten:

11.1 Postulat 2002/197 von Landrat Eric Nussbaumer-Wälti (SP), betreffend Statistische Auswertung der kantonalen Beschaffung

Am 5. September 2002 hat Landrat Eric Nussbaumer-Wälti (SP), Frenkendorf, das Postulat 2002/197 mit folgendem Wortlaut eingereicht:

"Mit dem Gesetz über öffentliche Beschaffungen sind verschiedene Neuerungen für die Ausschreibung und Vergabe von öffentlichen Aufträgen umgesetzt worden.

Um die Zweckmässigkeit des Gesetzes, die dadurch geforderte Transparenz in der öffentlichen Beschaffung, und die im Gesetz enthaltenen Bestimmungen auswerten zu können, erscheint es richtig, die kantonalen Beschaffungen statistisch auszuwerten. Diese Auswertungen können periodisch durch das Statistische Amt durchgeführt werden. Die statistische Auswertung des Beschaffungswesens soll als periodischer Bericht über die Beschaffungs-Leistung an das Parlament verstanden werden.

Dabei könnten folgende Fragestellung von öffentlichem Interesse sein:

1. Welche Vergabeverfahren wurden in welcher Anzahl für welche Auftragskategorien und Auftragsvolumen angewendet?
2. Wie vielen Anbietern wurde aufgrund von §2 des Gesetzes der Zugang zum Markt beschränkt oder verweigert?
3. Wie viele Anbieter wurden in wie vielen Verfahren von der Angebotsrunde ausgeschlossen?
4. Welches waren die Ausschlussgründe?
5. Wie viele Verfahren wurden angefochten und aus welchen Gründen? Wie viele Verfahren wurden abgebrochen oder wiederholt?
6. Wie lauten die verwendeten Zuschlagskriterien (Art, Häufigkeit, Gewichtung)?
7. Wie wirken die Sozialklauseln in den Vergabeanträgen?
8. Wie wird die Nachhaltigkeitsstrategie der Regierung (Umwelt-, soziale- und wirtschaftliche Auswirkungen) in den Zuschlagskriterien sichtbar und wie wird sie bewertet?"

Zwar können nicht alle Fragen im angedachten Detaillierungsgrad beantwortet werden, sei es, dass der Aufwand für Datenerhebung und -auswertung zu gross wäre oder sei es, dass die Daten gar nicht zur Verfügung stehen. Immerhin sei im Folgenden auf die Fragen so weit wie möglich eingegangen.

1. *Welche Vergabeverfahren wurden in welcher Anzahl für welche Auftragskategorien und Auftragsvolumen angewendet?*

A: Die im Bericht in Kapitel 8 festgehaltenen Angaben entsprechen dieser Frage.

2. *Wie vielen Anbietern wurde aufgrund von §2 des Gesetzes der Zugang zum Markt beschränkt oder verweigert?*

A: Bis jetzt kennen wir noch keine Marktbeschränkungen.

3. *Wie viele Anbieter wurden in wie vielen Verfahren von der Angebotsrunde ausgeschlossen?*

A: Die Anzahl von Angeboten, die aus Verfahren ausgeschlossen wurden, ist nicht bekannt und kann auch nicht rekonstruiert werden.

4. *Welches waren die Ausschlussgründe?*

A: Die Ausschlussgründe sind meistens unvollständig eingereichte Unterlagen. Dabei sind sich Angebote mit fehlendem GAV-Einhaltungs-Nachweis von der Anzahl her ebenbürtig mit solchen mit fehlenden fachlichen Unterlagen, Qualifikationen, Bescheinigungen oder vergessenen Beilagen technischer Natur.

5. *Wie viele Verfahren wurden angefochten und aus welchen Gründen? Wie viele Verfahren wurden abgebrochen oder wiederholt?*

A: Die im Bericht in Kapitel 6 festgehaltenen Angaben des Kantonsgerichtes entsprechen dieser Frage; über Verfahrensabbrüche und allfällige Neuauflagen stehen uns keine Angaben zur Verfügung.

6. *Wie lauten die verwendeten Zuschlagskriterien (Art, Häufigkeit, Gewichtung)?*

A: Die einzig generell gültige Aussage, die dazu getroffen werden kann ist, dass der Preis als Zuschlagskriterium immer vorkommt. Allerdings wird sowohl der Preis wie auch weitere Kriterien sowohl von ihrem Vorkommen wie auch von ihrer Gewichtung her notwendigerweise auf Art, Umfang und Komplexität des Beschaffungsinhalts abgestimmt. Unsere öffentlichen Ausschreibungen wie auch die Zuschlagsentscheide werden im Amtsblatt publiziert. Dort kann man sich Eindrücke davon verschaffen.

7. *Wie wirken die Sozialklauseln in den Vergabeanträgen?*

A: Mit Sozialklausel vermuten wir, wird der Zwang zur Einhaltung der GAV-Bedingungen in GAV-geregelten Branchen oder bei deren Fehlen der orts- und branchenüblichen Arbeitsbedingungen gemeint. Wer hier die geforderten Nachweise nicht erbringen kann (oder will), der scheidet unverzüglich aus. Diese Nachweise sind Bedingung, überhaupt an einem Beschaffungsverfahren teilnehmen zu können. Die strikte Formulierung in Gesetz und Verordnung ermöglicht einen konsequenten Vollzug.

8. *Wie wird die Nachhaltigkeitsstrategie der Regierung (Umwelt-, soziale- und wirtschaftliche Auswirkungen) in den Zuschlagskriterien sichtbar und wie wird sie bewertet?*

A: Die Nachhaltigkeitskriterien müssen zwingend in die Definition der zu beschaffenden Güter und Leistung einfließen. Andernfalls könnten diese Aspekte mit tiefen Preisen, raschen Liefer- oder Ausführungsfristen oder weiterer Zuschlagskriterien unterlaufen werden. Damit wird sichergestellt, dass der Nachhaltigkeitsstrategie des Regierungsrates ohne Ausweichmöglichkeiten und ohne Nachteile für jene, die zur Einhaltung gewillt sind, konsequent nachgelebt wird.

11.2 Postulat 2002/200 von Patrick Schäfli, FDP betreffend Öffentliche Beschaffungen im Baselbiet

Am 5. September 2002 reichte Patrick Schläfli, Hersberg, FDP, und 15 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner das Postulat 2002/200 mit folgendem Wortlaut ein:

"Seit über zwei Jahren ist nun das neue Gesetz über öffentliche Beschaffungen in Kraft. Die mit diesem Gesetz bisher gemachten Erfahrungen in der Praxis sind zwiespältig. Insbesondere wird bemängelt, dass beim Vergabeentscheid dem Faktor Preis eine zu hohe Priorität zukommt. Weitere, nicht minder wichtige Kriterien wie Lieferzuverlässigkeit, After-Sales-Service, Garantieleistungen, Lieferfristen und Referenzen treten dabei in den Hintergrund. Dies, obschon das Gesetz andere Kriterien ausdrücklich zulässt, ja sogar den Zuschlag auf das wirtschaftlich günstigste Angebot stipuliert. Aber auch die Qualität der Ausschreibungen beim Kanton muss teilweise als heterogen bezeichnet werden. Ebenfalls wird die Teilnahme von staatlichen (öffentlich-rechtlichen) Anstalten an Submissionen immer wieder bemängelt, handelt es sich doch bei diesen Betrieben um staatlich subventionierte Institutionen. Immer wieder muss auch festgestellt werden, dass die Gemeinden (inkl. Bürger- und Kirchgemeinden) mit der Handhabung des neuen Beschaffungsgesetzes noch gar nicht oder dann zu wenig vertraut sind.

Ich bitte den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten wie folgt:

1. Dem Landrat Bericht über die Erfahrungen mit dem Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen zu erstatten

2. Die Möglichkeiten zu prüfen, in ihren Submissionen auch andere Kriterien als das reine Kostenkriterium künftig stärker zu gewichten
3. Die Information der öffentlichen Anstalten sowie der Gemeinden (inkl. Bürger- und Kirchgemeinden) über das Vorgehen und die gesetzlichen Grundlagen bei öffentlichen Ausschreibungen deutlich zu verbessern
4. Einen regelmässigen Erfahrungsaustausch bezüglich Koordination der Handhabung des Beschaffungsgesetzes in Basel-Land und Basel-Stadt einzuführen bzw. zu verstärken
5. Verbesserungsmöglichkeiten für Qualität und Genauigkeit bei Submissionen zu veranlassen
6. Die Rolle von öffentlich subventionierten Anstalten (z.B. Arxhof etc.) bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen zu überprüfen
7. Möglichkeiten zu prüfen, Zuschlagsverfügungen mit möglichst grosser Transparenz zu publizieren, wie dies in den Kantonen Basel-Stadt und St. Gallen und in einzelnen Baselbieter Gemeinden bereits Praxis ist."

Die Antwort des Regierungsrates:

1. *Dem Landrat Bericht über die Erfahrungen mit dem Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen zu erstatten.*

A: Mit vorstehendem Bericht erachten wir das Anliegen des Postulenten als erfüllt.

2. *Die Möglichkeiten zu prüfen, in ihren Submissionen auch andere Kriterien als das reine Kostenkriterium künftig stärker zu gewichten.*

A: Wenn man die Ausschreibungen im Amtsblatt verfolgt, so wird ersichtlich, dass die Zuschlagskriterien mit dem Inhalt der einzelnen Beschaffungsverfahren in Relation zu sehen sind. Sowohl der Preis wie auch weitere Kriterien werden sowohl von ihrem Vorkommen wie auch von ihrer Gewichtung her notwendigerweise auf Art, Umfang und Komplexität des Beschaffungsinhalts abgestimmt. Im Einzelfall kann der Beschaffungspreis als einziges Kriterium sinnvoll sein; meistens werden aber, entsprechend der anstehenden Beschaffung, mehrere Zuschlagskriterien mit unterschiedlicher Gewichtung angewandt.

3. *Die Information der öffentlichen Anstalten sowie der Gemeinden (inkl. Bürger- und Kirchgemeinden) über das Vorgehen und die gesetzlichen Grundlagen bei öffentlichen Ausschreibungen deutlich zu verbessern.*

A: Man kann sich fragen, ob der korrekte Gesetzesvollzug nicht obligaterweise Angelegenheit dessen ist, der im Einzelfall ein Gesetz zu vollziehen hat. Trotzdem hat der Regierungsrat im vorstehenden Bericht in Kapitel 9 vorgesehen, nebst der Einrichtung einer zentralen Beschaffungsstelle eine ergänzende Überarbeitung ABC des

Beschaffungswesens in Auftrag zu geben sowie erneut Informationsveranstaltungen mit den Gemeinden durchzuführen.

4. *Einen regelmässigen Erfahrungsaustausch bezüglich Koordination der Handhabung des Beschaffungsgesetzes in Basel-Land und Basel-Stadt einzuführen bzw. zu verstärken.*

A: Zwei Mal jährlich findet Erfahrungsaustausch bezüglich Handhabung des Beschaffungsgesetzes statt, dies allerdings nicht ausschliesslich mit dem Kanton Basel-Stadt, sondern mit sämtlichen Kantonen unseres Landes. Zudem findet im Rahmen der Arbeitsabwicklung der Dialog zwischen den Beschaffungsstellen der beiden Kantone laufend statt. Dass sich die Praxis u.a. der beiden Basler Halbkantone trotz gemeinsam erarbeiteter, (fast) gleichlautender Beschaffungsgesetze unterschiedlich entwickeln wird, wurde vor deren Inkrafttreten (einseitig) angekündigt. Dies hat sich rückblicken bestätigt.

5. *Verbesserungsmöglichkeiten für Qualität und Genauigkeit bei Submissionen zu veranlassen.*

A: Mit vorstehendem Bericht und den darin enthaltenen, vorgesehenen Massnahmen erachtet der Regierungsrat das Anliegen des Postulanten als erfüllt.

6. Die Rolle von öffentlich subventionierten Anstalten (z.B. Arxhof etc.) bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen zu überprüfen.

A: Anlässlich der Beantwortung des Postulates Holinger (2000/135) hat der Regierungsrat dazu in Landratsvorlage 2003/016 bereits Stellung genommen. An der dokumentierten Haltung hat sich in der Zwischenzeit nichts geändert. Nachfolgend seien Postulat, Beantwortung durch den Regierungsrat, Bericht der Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission und Landratsprotokoll dazu aufgeführt.

Landrat
Postulat 2000/135 von Peter Holinger: Konkurrenz der Privatwirtschaft durch öffentliche Betriebe

Autor: Peter Holinger, SVP (Gerber, Grollmund, Haas, Krähenbühl J., Ritter, Schär, Schäublin, Schenk, Steiner, Thöni, Wegmüller, Wulschleger und Zimmermann R. (13))

Eingereicht: 8. Juni 2000

Nr.: 2000-135

Was bei der Diskussion der Schlackentransporte von der KVA Basel nach Liesberg schon zu Kritik Anlass gab (diese Strassentransporte werden jetzt vom Kanton ausgeführt), gibt auch in anderen Bereichen je länger je mehr Probleme auf. Im Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen heisst es im Paragraph 1 "Zweck": Der Kanton will mit diesem Gesetz: d "Die Gleichbehandlung aller Anbietenden gewährleisten". Leider kommt es bei Submissionen der öffentlichen Hand mit "offenem" Verfahren jetzt oft zur Situation, dass z.B. die Werkstätten AEA des Arxhofes in Niederdorf mit extrem tiefen Preisen mitrechnen. Diese AEA Arxhof ist sicher nicht mit einem KMU "gleichzubehandeln" wie es der erwähnte § 1 Abschnitt d verlangt. Diese an sich ja wichtige Institution AEA, baut seine Werkstätten, kauft seine Einrichtungen und Maschinen mit Geldern der öffentlichen Hand und es werden ganz sicher nicht GAV - Konforme Löhne an Delinquenten ausbezahlt. § 5 Abschnitt 1 des Gesetzes schreibt vor, dass nur beauftragt werden darf, wer beteiligter Arbeitgeber eines GAV ist!

Aus all diesen erwähnten Gründen bitten wir den Regierungsrat dafür zu sorgen, dass sich Betriebe des Kantons, wie der Erwähnte nicht mehr an öffentlichen Submissionen beteiligen können!

2003/016

Der Regierungsrat nimmt zum Postulat betreffend Konkurrenz der Privatwirtschaft durch öffentliche Betriebe wie folgt Stellung:

Es besteht kein Anlass, Betrieben des Kantons wie dem Arxhof oder dem Amt für Industrielle Betriebe (AIB) eine Beteiligung an öffentlichen Submissionen zu verbieten. Diese Haltung begründet der Regierungsrat wie folgt:

Das Gesetz über öffentliche Beschaffungen (BeGe) ⁽¹⁾, das am 1. Februar 2000 in Kraft getreten ist, gilt nicht für Vergaben an Behindertenorganisationen, Wohltätigkeitseinrichtungen, Strafanstalten sowie für arbeitsmarktliche Massnahmen nach Arbeitslosenversicherungsgesetz ⁽²⁾. Der

Kanton kann also Aufträge an die vom BeGe ausgenommenen Betriebe, zu denen auch der Arxhof gehört, ohne vorgängige öffentliche Ausschreibung direkt vergeben. Diese Regelung verankert zwingendes übergeordnetes Recht auf kantonaler Ebene, namentlich Artikel 10 Absatz 1 der interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVÖB) ⁽³⁾ sowie die Bestimmungen des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (Artikel des Artikel XXIII Absatz 2) ⁽⁴⁾. Zudem könnte die AEA Arxhof als Bestandteil der kantonalen Verwaltung ebenso direkt beauftragt werden.

Im Falle des Arxhof ist zudem zu berücksichtigen, dass dieser neben erzieherischen und therapeutischen Massnahmen auch den Auftrag hat, seinen Bewohnern die Möglichkeit zu bieten, einen Beruf zu erlernen oder auszuüben ⁽⁵⁾. Bestandteil der Ausbildung ist auch, unter Wettbewerbsdruck zu arbeiten. Zu diesem Zweck ist eine interne Berufsschule zu führen ⁽⁶⁾. Aufbau und Betrieb dieser Schule verursachen Kosten beim Kanton, die mit dem Verkaufserlös des Arxhof wenigstens teilweise finanziert werden können. Aus finanzpolitischer Sicht ist es gerechtfertigt, wenn der Arxhof die im Rahmen der Berufsbildung hergestellten Produkte verkauft, auch wenn dies als unerwünschte Konkurrenzierung der Privatwirtschaft betrachtet wird. Die für die Berufsbildung im Arxhof eingesetzten Steuergelder würden nur unnötig verschleudert, wenn dieser seine Produkte nicht verkaufen könnte.

Im Rahmen öffentlicher Submissionen ist in den letzten Jahren keine problematische Konkurrenzierung der Privatwirtschaft durch Betriebe des Kantons festzustellen. Bei der öffentlichen Vergabe der Schlackeentsorgung an das AIB handelt es sich um einen begründeten Einzelfall. Die Möglichkeit erscheint grundsätzlich als sinnvoll, dass Verwaltungsbehörden auf betriebseigene Ressourcen zurückgreifen können. Es wird davon Gebrauch gemacht, wenn die erforderlichen Ressourcen bereits vorhanden sind, wie im Falle der Schlackeentsorgung durch das AIB. Diese steht überdies in einem engen sachlichen Zusammenhang zum Amtsauftrag des AIB. Diese Leistung beim AIB führt zu einer Kostenoptimierung, weil damit bereits vorhandene Ressourcen besser ausgelastet werden.

Für eine Vergabeentscheid werden Kosten- und Preisvergleiche benötigt. Während der Marktpreis die Beschaffungskosten der privatwirtschaftlichen Leistungserstellung abbildet, fehlen solche für die Leistungserstellung der öffentlichen Hand, und die Kosten müssen mit geeigneten Methoden verwaltungsintern ermittelt werden. Mit einer entsprechenden Vollkostenrechnung bei der öffentlichen Hand können somit weitgehend gleich lange Spiesse im Wettbewerb geschaffen werden.

Im Finanzhaushaltsgesetz (FHG) ⁽⁷⁾ wird folgerichtig postuliert, dass in der Regel Vollkostenrechnungen zu führen sind (§ 20 a FHG) und dass, sofern es zur Ermittlung der Leistungsziele oder für die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung erforderlich ist, besondere Kostenrechnungen geführt werden, wobei kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen zu

berücksichtigen sind (§ 21 FHG). Mit der Vollkostenrechnung wird Kostenwahrheit im Sinne des Finanzhaushaltsgesetzes geschaffen. Die Vollkostenrechnung der Kantonsverwaltung entspricht dabei der in der Privatwirtschaft üblichen Deckungs-Beitrags-Rechnung, und ermöglicht somit den Vergleich der Kosten der verwaltungsinternen und externen Aufgabenerfüllung.

Fazit

Aus obigen Überlegungen ergibt sich, dass in jedem konkreten Einzelfall einer Beteiligung eines Betriebes des Kantons an einer öffentlichen Submission vorgängig geprüft werden muss bzw. geprüft wird, ob dem Grundsatz der Wettbewerbsneutralität nachgelebt wird. Nur wenn diese Voraussetzungen erfüllt ist, ist die Beteiligung und die unternehmerische Tätigkeit der öffentlichen Hand rechtlich zulässig, und in diesen Fällen stellt sich anschliessend die Frage nach der politischen Akzeptanz, wie dies bei der Schlackeentsorgung durch das AIB der Fall war.

Die Kantonsverwaltung erweitert weder ihre Tätigkeit gezielt im Hinblick auf eine vermehrte Konkurrenzierung der Privatwirtschaft noch schafft sie zusätzliche Kapazitäten dafür. Die Schlackeentsorgung durch das AIB bleibt ein Einzelfall. Nur wenn das AIB dafür zuerst Investitionen getätigt hätte, wäre die Vergabe nicht vertretbar gewesen. Die erforderlichen Kapazitäten waren aber bereits vorhanden und konnten besser ausgelastet werden, so dass es sinnvoll erscheint, dass sich das AIB diesem Geschäft widmet, auch weil es sich um eine Aufgabe handelt, die direkt mit seinem Amtsauftrag in Zusammenhang steht und deshalb Synergien ausgeschöpft werden.

Eine grundsätzliche Regelung, die Betriebe des Kantons von Submissionen ausschliesst, ist weder sinnvoll noch machbar. Entsprechend der bisherigen Praxis beschränkt der Kanton seine unternehmerische Tätigkeit auf Nischenprodukte und es wird wie bisher nur begründete Ausnahmen für Beteiligungen an öffentlichen Submissionen geben, um zu verhindern, dass die Kantonsverwaltung die Privatwirtschaft in Zukunft übermässig konkurrenziert.

Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, das Postulat abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

die Präsidentin: Schneider-Kenel

der Landschreiber: Mundschin

Bericht der: Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission
 vom: 28. April 2003
 zur Vorlage Nr.: 2003-016
 Titel des Berichts: **Postulat Nr. 2000/135 von Peter Holinger betreffend Konkurrenz der Privatwirtschaft durch öffentliche Betriebe**
 Bemerkungen: Verlauf dieses Geschäfts

1. Organisation der Kommissionsberatung

Die Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission hat die Vorlage anlässlich ihrer Sitzung vom 19. März 2003 in Anwesenheit von Thomas Keller, Vorsteher KIGA, beraten. Zur Anhörung eingeladen war der Verfasser des Postulates, Landrat Peter Holinger.

2. Zielsetzung und Inhalt der Vorlage

Landrat Peter Holinger befürchtet, dass es bei Submissionen der öffentlichen Hand mit "offenem" Verfahren jetzt oft zur Situation kommt, dass z.B. die Werkstätten des Arxhofes mit extrem tiefen Preisen mitrechnen können. Peter Holinger stützt sich auf das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesens: § 1 "Zweck": Der Kanton will mit diesem Gesetz "Die Gleichstellung aller Anbietenden gewährleisten" sowie auf § 5 Absatz 1, dass nur beauftragt werden darf, wer beteiligter Arbeitgeber eines GAV ist. Peter Holinger bittet deshalb den Regierungsrat, dafür zu sorgen, dass sich Betriebe des Kantons nicht mehr an öffentlichen Submissionen beteiligen können.

3. Detailberatung

Peter Holinger verweist auf den grossen Aufwand, welchem sich ein Unternehmen unterziehen muss, wenn es sich für einen öffentlichen Auftrag bewirbt. Angefangen von den Geschäftangaben, über die Haftpflichtversicherung, die Garantieleistungen, Kostenanteile, Termine, Regiearbeiten bis zur Einhaltung des Gesamtarbeitsvertrages, dem Nachweis zur Erhaltung des Bundesgesetzes über die Gleichberechtigung von Mann und Frau und weiteren. Für ihn bleibt fraglich, wie beispielsweise der öffentlich-rechtliche Betrieb Arxhof all die geforderten Formulare korrekt, adäquat und für alle Beteiligten fair ausfüllen kann.

Eine durch Peter Holinger präsidierte Arbeitsgruppe des Schweizerischen Gewerbeverbandes hat ein Merkblatt für Gemeinderätinnen und Gemeinderäte zum Thema "Wie kann das öffentliche Beschaffungswesen KMU-freundlicher werden?" verfasst. Als Empfehlung wurde festgeschrieben, dass "der Staat seine Nachfragemacht nicht ausnützen darf und dass ein fairer

Wettbewerb stattfinden soll". Der Postulent vertritt die Ansicht, dass Anstalten wie der Arxhof zwar die Möglichkeit erhalten sollten, sinnvolle Arbeiten auszuführen. Dabei sollte es sich jedoch um kleinere Aufträge handeln, welche direkt vergeben werden sollten, ohne dass die Privatunternehmen zum Offerieren eingeladen werden.

Thomas Keller, Vorsteher des KIGA stellt fest, dass gemäss § 3 Absatz 2 des Submissionsgesetzes Vergaben an Behinderten-, Wohltätigkeitsorganisationen, Strafanstalten (Arxhof) sowie für arbeitsmarktliche Massnahmen nach Arbeitslosenversicherungsgesetz vom Regulativ dieses Gesetzes ausgenommen werden. Folglich gelangen die Verpflichtungen eines GAV oder das Entrichten branchenüblicher Löhne weder zur Anwendung noch müssen sie vom KIGA kontrolliert werden. Eine gewisse Analogie kann er sich beim Vollzug der Arbeitslosenversicherung vorstellen. Die innerhalb von Programmen herzustellenden Produkte sollen in sinnstiftenden, sozial reintegrativen Arbeitsprozessen stattfinden, was vom Gewerbe als unstatthafte Konkurrenzierung moniert wurde. Dies führte zur Vorschrift, dass die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung Arbeitsloser das Gewerbe nicht unmittelbar konkurrieren dürfen. Ohne ein Okay der zuständigen Branche bewilligt das KIGA deshalb keine Programme.

Die Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission stimmt der Beurteilung der Regierung zu; hat jedoch Verständnis für das Anliegen der KMU, insbesondere für den hohen Aufwand bei den Offertstellungen.

4. Antrag

Die VGK beantragt mit 9 Jastimmen und 1 Enthaltung das Postulat 2000/135 abzuschreiben.

Muttenz, 28. April 2003

Im Namen der Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission

Die Präsidentin: Rita Bachmann-Scherer

Nr. 145

9 2003/016

Berichte des Regierungsrates vom 21. Januar 2003 und der Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission vom 28. April 2003: Postulat Nr. 2000/135 von Peter Holinger betreffend Konkurrenz der Privatwirtschaft durch öffentliche Betriebe; Abschreibung

Kommissionspräsidentin **Rita Bachmann** hält ihre Ausführungen kurz, denn die Kommission folge der Empfehlung der Regierung, das Postulat 2000/135 abzuschreiben.

Eric Nussbaumer schliesst sich seitens SP-Fraktion dem Antrag der Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission an.

Peter Holinger erinnert an eines der Hauptthemen vor den Wahlen, nämlich die Unterstützung der KMU-Betriebe. Gerade in dem von ihm vor mehr als drei Jahren eingereichten Postulat werde aber aufgezeigt, dass öffentliche Betriebe die Privatwirtschaft zuweilen konkurrenzieren. Direktaufträgen an Institutionen wie beispielsweise den Arxhof würde Peter Holinger keinen Widerstand entgegen setzen, jedoch handelte es sich beim von ihm zitierten Beispiel um ein offenes Verfahren, bei welchem der Arxhof keine korrekte Vollkostenrechnung vorlegte. Sämtliche Investitionen betreffend Werkstatt, Maschinen und CAD-Anlage auf dem Arxhof werden im Gegensatz zu Privatbetrieben von der öffentlichen Hand übernommen. Zudem bezahle eine Institution wie der Arxhof auch keine Gemeinde-, Staats- oder Bundessteuern, höchstens je nach Umsatz die Mehrwertsteuer. Peter Holinger kann sich nicht mit der Aussage einverstanden erklären, bei einer Schaufensterpartie aus Alu und Glas handle es sich um ein Nischenprodukt.

Peter Holinger bittet die öffentliche Hand, seien dies der Kanton oder die Gemeinden, sich in Zukunft betreffend Konkurrenz der Privatwirtschaft durch öffentliche Betriebe etwas feinfühlicher zu verhalten. Unter dieser Voraussetzung erklärt er sich mit der Abschreibung seines Postulats 2000/135 einverstanden.

://: Der Landrat beschliesst, das Postulat 2000/135 abzuschreiben.

Für das Protokoll:

Andrea Maurer-Rickenbach, Landeskanzlei

7. Möglichkeiten zu prüfen, Zuschlagsverfügungen mit möglichst grosser Transparenz zu publizieren, wie dies in den Kantonen Basel-Stadt und St. Gallen und in einzelnen Baselbieter Gemeinden bereits Praxis ist.
- A: Obwohl die Unternehmer die persönliche Benachrichtigung schätzen, werden die Zuschlagsentscheide der BUD zusätzlich zur persönlichen Benachrichtigung seit Sommer 2003 im Amtsblatt publiziert.

11.3 Postulat 2004/289 von Thomas Schulte, FDP, betreffend Öffentliche Beschaffungen; Schwellenwerte sind einzuhalten

Am 11.11.2004 reichte Landrat Thomas Schulte, FDP, das Postulat 2004/289 mit folgendem Wortlaut ein:

"Im Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen (Beschaffungsgesetz) im Kanton Basel-Landschaft bzw. in der entsprechenden Verordnung sind - in Abhängigkeit vom jeweiligen Beschaffungswert - die verschiedenen Beschaffungsverfahren (freihändiges Verfahren, Einladungsverfahren, offenes Verfahren) dargestellt und geregelt. Der jeweils maximal zulässige Beschaffungswert innerhalb eines solchen Beschaffungsverfahrens ist als sogenannter Schwellenwert definiert. Er entscheidet zwingend, ab welchem Beschaffungswert das nächst übergeordnete Beschaffungsverfahren anzuwenden ist.

Mitte August 2004 hat der Regierungsrat beschlossen, diese Schwellenwerte per 1. Januar 2005 den heute zulässigen Maximalwerten anzugleichen.

Bereits unter den bisher geltenden Regelungen war aber immer wieder feststellbar, dass die Schwellenwerte von den verschiedenen Beschaffungsstellen einerseits sehr unterschiedlich und andererseits grundsätzlich viel zu wenig in Anspruch genommen wurden. Dementsprechend wurden die gemäss Gesetz möglichen Beschaffungsverfahren nicht angewandt, sondern es gelangten jeweils übergeordnete Verfahren zum Einsatz. Diese Nichtausschöpfung des zur Verfügung stehenden Spielraums führte dazu, dass

- *Beschaffungen mit geringsten und geringen Auftragswerten unnötige und überproportionale Ausschreibungs-, Auswertungs- und Administrationsaufwändungen generierten sowie*
- *Beschaffungen mit mittleren Auftragswerten mit aufwändigen Ausschreibungen öffentlich publiziert wurden und dadurch zu einer unnötigen Vielzahl verschiedenster Angebote aus teilweise weit entfernten Wirtschaftsgebieten mit einem entsprechend (zu) hohen Kontroll- und Auswertungs- sowie Administrationsaufwand führten.*

Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle auch der Umstand erwähnt, dass - selbst bei jenen Beschaffungen, in welchen das sogenannte Einladungsverfahren angewandt wurde - ohne Zwang und nachvollziehbare Gründe immer wieder zahlreiche nicht im Wirtschaftsgebiet ansässige Anbieter zur Offertstellung eingeladen wurden.

Beschaffungspolitik der öffentlichen Hand ist gleichzeitig auch Wirtschaftspolitik. Die nachhaltigen Auswirkungen von Beschaffungen in der Region in den fiskalen und volkswirtschaftlichen Bereichen sind mehrfach belegt. Beschaffungen der öffentlichen Hand haben deshalb diesen Tatsachen Rechnung zu tragen. Die Ausschöpfung der Schwellenwerte bzw. die Anwendung des entsprechenden Beschaffungsverfahrens sind dazu zentrale Voraussetzung.

Ich ersuche den Regierungsrat sicherzustellen, dass

- *die verschiedenen Beschaffungsstellen innerhalb der kantonalen Verwaltung bei ihrem Beschaffungsverhalten den dargestellten Grundsätzen und Zusammenhängen inskünftig konsequent Rechnung zu tragen hat;*
- *in der Folge bei diesen Beschaffungsstellen die konsequente Ausschöpfung der gemäss Gesetz, respektive Verordnung, zur Verfügung stehenden Schwellenwerte, gewährleistet ist;*
- *bei diesen verschiedenen Beschaffungsstellen die damit entsprechend konsequente Anwendung des jeweils geeigneten Beschaffungsverfahrens gewährleistet ist."*

Antwort des Regierungsrates:

Die Zweckbestimmung des Gesetzes über öffentliche Beschaffungen (SGS 420) formuliert als Ziele u.a. die Stärkung des Wettbewerbes sowie die Förderung des wirtschaftlichen Einsatzes der Mittel. Der wirtschaftliche Einsatz der Mittel wird durch Ermittlung des optimalen Angebotes erreicht. Das optimale Angebot kann in der Regel nur durch Wettbewerb ermittelt werden. Dies einerseits, wenn zusätzlich zum Zuschlagskriterium des Preises qualitative Kriterien zur Anwendung gelangen, andererseits, wenn beim Preis Hinweise bestehen, dass ohne Konkurrenzdruck gesuchte Leistungen nicht oder nicht zu Marktpreisen angeboten werden.

Grundsätzlich reden wir im Beschaffungsrecht von Schwellenwerten. Der Begriff Schwelle beinhaltet einseitige Durchlässigkeit. Konkret im Beschaffungsrecht: ein höherwertiges, mehr Wettbewerb beinhaltendes Verfahren darf immer angewandt werden, dies ganz insbesondere dann, wenn die Erzielung von marktüblichen Leistungen (Preise und andere Leistungskomponenten) andernfalls nicht sichergestellt ist.

Die im Postulat angeführten "unnötige Vielzahl von Angeboten aus teilweise weit entfernten Wirtschaftsgebieten" ist einerseits bereits kommentiert, als dass gerade die Vielzahl der Angebote zwecks Findung des Optimums gesucht wird, andererseits kommen "Angebote aus teilweise weit entfernten Wirtschaftsgebieten" in der Regel nur bei öffentlichen Verfahren vor. Dabei haben wir allerdings keine Wahl. Bei Einladungs- oder freihändigen Verfahren kommt dies ausschliesslich vor, wenn in der eigenen Wirtschaftsregion die gesuchte Leistung nicht angeboten wird.

Im vorstehenden Bericht, Kapitel 5.5 und 8.3 hat der Regierungsrat seine Beweggründe dargelegt, warum und mit welchem Motiv im Einzelfall unterhalb der Schwellenwerte des Einladungsverfahrens auch weiterhin konsequent die Wettbewerbssituation gesucht wird: Es bedeutet keinen volkswirtschaftlichen Vorteil, wenn gegenüber Marktpreisen ein Zuschlag im

Freihändigen Verfahren oder in einem Einladungsverfahren ohne echte Wettbewerbssituation zu überhöhten Preisen erfolgt. Dies bringt zwar einem einzelnen Anbieter einen Vorteil, der Volkswirtschaft des Wirtschaftsraumes und der Gesamtheit der Steuerzahler hingegen gereicht dies leider zum Nachteil. Mit den gleichen Mitteln hätte zu Marktpreisen mehr erreicht werden können, was für die Allgemeinheit einen erhöhten Nutzen bedeutet. Aus diesem Grund können die Anliegen des Postulanten im Sinn einer volkswirtschaftlichen Nutzenmaximierung nicht vollumfänglich erfüllt werden.

12. Anträge

Der Regierungsrat unterbreitet dem Landrat folgende Anträge:

1. Der Landrat nimmt den vorstehenden Bericht betreffend Beschaffungsrecht im Kanton Basel-Landschaft, Erfahrungen der Verwaltung seit der Einführung vom 1. Februar 2000, zustimmend zur Kenntnis.
2. Die drei Postulate 2002/197 (Eric Nussbaumer-Wälti), 2002/200 (Patrick Schäfli) und 2004/269 (Thomas Schulte) werden als erfüllt abgeschrieben.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, gemäss beiliegendem Entwurf zu beschliessen.

Liestal, 19. April 2005

Im Namen des Regierungsrates
der Präsident: Ballmer
der Landschreiber: Mundschin

Beilagen

- Entwurf eines Landratsbeschlusses

Landratsbeschluss

**über das Beschaffungsrecht im Kanton Basel-Landschaft: Erfahrungen der Verwaltung
seit der Einführung vom 1. Februar 2000**

vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Der Landrat nimmt den vorstehenden Bericht betreffend Beschaffungsrecht im Kanton Basel-Landschaft, Erfahrungen der Verwaltung seit der Einführung vom 1. Februar 2000, zustimmend zur Kenntnis.
2. Die drei Postulate 2002/197 (Eric Nussbaumer-Wälti), 2002/200 (Patrick Schäfli) und 2004/289 (Thomas Schulte) werden als erfüllt abgeschrieben.

Liestal,

Im Namen des Landrates
die Präsidentin:

der Landschreiber: