



Kantonsrat

Sitzung vom: 13. September 2011, nachmittags

Protokoll-Nr. 383

Nr. 383

- Anfrage Durrer Guido und Mit. über die Durchsetzung der gesetzlichen Grundlagen im Vollzug des öffentlichen Beschaffungswesens (A 869). Schriftliche Beantwortung
- Motion Durrer Guido und Mit. über die Änderung des Gesetzes über die öffentlichen Beschaffungen zur Förderung von Unternehmen mit eigenem Stammpersonal (M 870). Erheblicherklärung als Postulat
- Anfrage Schilliger Peter und Mit. über die Klarstellung der Verfahrensregeln bei den Arbeitsvergaben im freihändigen Verfahren (A 875). Schriftliche Beantwortung

Die schriftliche Antwort des Regierungsrates auf die am 5. April 2011 eröffnete Anfrage von Guido Durrer über die Durchsetzung der gesetzlichen Grundlagen im Vollzug des öffentlichen Beschaffungswesens lautet wie folgt:

"Zu Frage 1: Mit welchen konkreten Massnahmen im Vollzug stellt der Regierungsrat bei der Vergabe öffentlicher Aufträge des Kantons sicher, dass die mit der Vergabe beauftragten Stellen die erwähnten gesetzlichen Grundlagen konsequent durchsetzen?"

Gemäss § 4 des Gesetzes über die öffentlichen Beschaffungen (öBG) werden Aufträge nur an Anbieterinnen vergeben, die gewährleisten, dass sie allen öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen, insbesondere der Bezahlung von Abgaben, Steuern und Sozialleistungen, nachkommen, dass sie die massgebenden schweizerischen Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die einschlägigen Bedingungen der Gesamtarbeitsverträge einhalten und dass sie für jene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Leistungen in der Schweiz erbringen, die Gleichbehandlung von Frau und Mann einhalten. Die Einhaltung dieser Vergabegrundsätze wird mit einer Selbstdeklaration der Anbieterin sichergestellt. Bereits in den Ausschreibungsunterlagen wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass diese Selbstdeklarationspflicht auch für Subunternehmer gilt. Mit ihrer Unterschrift bestätigt eine Anbieterin denn auch ausdrücklich, dass sie und allfällige Subunternehmer die Vergabegrundsätze einhalten. Bei fehlenden Angaben oder Verdachtsmomenten sowie zusätzlich auch stichprobenartig werden die erforderlichen detaillierten Nachweise und Bestätigungen vor dem Zuschlag durch die Vergabestelle einverlangt und überprüft. Während der Bauausführung ist der Beizug von einem zusätzlichen Subunternehmer oder eine Änderung vorzeitig mit der Bauleitung abzusprechen.

Die Auftraggeberin überprüft zudem vor der Vergabe, ob sich eine vorgesehene Auftragnehmerin in einem Konkurs- oder Nachlassverfahren befindet.

Zu Frage 2: Mit welchen Massnahmen stellt der Regierungsrat sicher, dass auch in den Gemeinden im erwähnten Bereich der gesetzeskonforme Vollzug gewährleistet ist?"

Für die Gemeinden gelten die gleichen gesetzlichen Grundlagen wie für den Kanton. Auch bei Vergaben von Gemeinden muss eine Anbieterin oder ein Anbieter der Selbstdeklarationspflicht bezüglich der Vergabegrundsätze nachkommen. Die Gemeinden und ihre Behörden sind als verfassungsmässig anerkannte und geschützte Teile des föderalistischen Systems zur Rechtmässigkeit verpflichtet, einem Grundpfeiler des schweizerischen Rechtssystems. Zur Sicherstellung der Einhaltung der Rechtsordnung gilt generell, und auch in diesem Rechtsgebiet, dass Entscheide der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterliegen. Zusätzlich kann der Regierungsrat in krassen Fällen im Rahmen der Oberaufsicht eingreifen und die erforderlichen Massnahmen

treffen. Überdies werden zur Vermeidung von Unregelmässigkeiten die verantwortlichen Stellen der Gemeinden und des Kantons mit Informationen, Dokumentationen und Veranstaltungen durch Kanton und dem Verband der Luzerner Gemeinden (VLG) auf die verschiedenen Probleme, Grundlagen und Lösungsansätze aufmerksam gemacht.

Zu Frage 3: Ist der Regierungsrat nicht auch der Ansicht, dass ein Auftragnehmer nachzuweisen hat, dass er selbst über die erforderlichen personellen Ressourcen verfügen muss, um die vertragliche Leistung im Wesentlichen, das heisst zu mindestens 50 Prozent selbst erbringen kann?

Eine gesetzliche Bestimmung, die eine minimale Leistungserbringung durch den Hauptunternehmer festlegt, ist unzweckmässig und abzulehnen, weil dadurch der freie Wettbewerb vor allem in Bezug auf Angebote von Arbeitsgemeinschaften, General- und Totalunternehmern erheblich und unnötig eingeschränkt würde. In einer Offerte ist nämlich unter anderem auch darzulegen, dass und wie eine Leistung sach- und zeitgerecht erbracht wird. Diese Angaben sind bindend. Gemäss § 10 der Verordnung über die öffentlichen Beschaffungen kann eine Auftraggeberin die Anbieterinnen zudem auffordern, einen Nachweis insbesondere ihrer wirtschaftlichen, finanziellen, technischen, personellen und organisatorischen Leistungsfähigkeit zu erbringen. Sie stellt dazu objektive, überprüfbare Eignungskriterien auf."

Guido Durrer begründet die am 5. April 2011 eröffnete Motion über die Änderung des Gesetzes über die öffentlichen Beschaffungen zur Förderung von Unternehmen mit eigenem Stammpersonal. Entgegen dem Antrag des Regierungsrates halte er an seinem Anliegen und mindestens an der Überweisung der Motion als Postulat fest.

Im Namen des Regierungsrates lehnt Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdirektor Robert Küng die Motion ab. Die schriftliche Begründung lautet wie folgt:

"Nach § 5 des Gesetzes über die öffentlichen Beschaffungen (öBG) ist ein Auftrag an die Anbieterin oder den Anbieter mit dem wirtschaftlich günstigsten Angebot zu vergeben (Abs. 1). Für die Beurteilung des wirtschaftlich günstigsten Angebots ist das beste Preis-Leistungs-Verhältnis massgebend. Dabei können verschiedene Kriterien herangezogen werden. Die wichtigsten Vergabekriterien sind in § 5 Absatz 2 öBG beispielhaft aufgezählt. Die Leistungsfähigkeit einer Anbieterin oder eines Anbieters ist dabei nicht explizit erwähnt, gehört aber zu den Grundvoraussetzungen und Eignungskriterien.

Die Aufzählung in § 5 Absatz 2 öBG ist nicht abschliessend. Es steht den Auftraggeberinnen frei, bei ihrer Ausschreibung weitere Vergabekriterien zur Ermittlung des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses festzulegen. Im Gegensatz zu einer solchen Festlegung im konkreten Fall sollen die im Gesetz genannten (Beispiel-)Kriterien auf Beschaffungen jeglicher Art Anwendung finden können, nicht nur auf Bauvergaben. Es ist daher zu vermeiden, dass die gesetzliche Ausgestaltung des Vergaberechts zu sehr auf die Vergabe von Bauleistungen (und auf damit in Zusammenhang stehende branchenspezifische Problematiken) ausgerichtet wird. Würden solche Kriterien im Gesetz vorgeschrieben, würde dies den Ausgestaltungsspielraum der Vergabebehörden bei der Festlegung von sinnvollen, auftragsspezifischen Vergabekriterien unnötig einschränken und könnte sogar zu letztlich ungünstigen Zuschlägen bei öffentlichen Aufträgen führen. Nur mit allgemein gehaltenen Kriterien ist es den Vergabebehörden möglich, auftragsbezogen diejenigen Vergabekriterien festzulegen, welche auch möglichen branchentypischen Wettbewerbsverzerrungen Rechnung tragen. Eine gesetzliche Bestimmung, die eine minimale Leistungserbringung durch den Hauptunternehmer festlegt, würde zudem den freien Wettbewerb vor allem in Bezug auf Angebote von Arbeitsgemeinschaften, General- und Totalunternehmern erheblich einschränken. Die Untervergabe von Arbeiten kann im Übrigen nur mit Zustimmung der Auftraggeberin erfolgen

(vgl. § 13 Abs. 2 der Verordnung zum Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen). Das Problem mit dem Beizug nicht legitimierter Unterakkordanten auf den Baustellen kann schliesslich nicht über eine zusätzliche Regelung im Beschaffungsverfahren, sondern muss und kann über die Einhaltung der GAV-Vorschriften gelöst werden.

Auch wenn nicht explizit in den Vergabekriterien erwähnt, ist die Bewertung der Eignung und Leistungsfähigkeit einer Anbieterin bereits mit den in § 5 Absatz 2 öBG genannten Kriterien

möglich, wie wir in unseren Antworten zu den Fragen der Anfrage A 869 von Guido Durrer ebenfalls ausgeführt haben. Die Eignung eines Bewerbers ist nämlich wesentlicher Bestandteil der Kriterien "Termin", "Garantie" und "Infrastruktur". Für die Beurteilung dieser Kriterien wird gerade bei grösseren Bauvergaben konkret und detailliert der Personalbestand der Hauptunternehmer und Subunternehmer abgefragt und bei Verdachtsmomenten oder stichprobenartig auch geprüft. Zu einer Offerte gehört es denn auch verbindlich darzulegen, dass und wie eine Leistung sach- und zeitgerecht erbracht wird. Gemäss § 10 der Verordnung über die öffentlichen Beschaffungen kann eine Auftraggeberin die Anbieterinnen zudem auffordern, einen Nachweis insbesondere ihrer wirtschaftlichen, finanziellen, technischen, personellen und organisatorischen Leistungsfähigkeit zu erbringen. Sie stellt dazu objektive, überprüfbare Eignungskriterien auf.

Auch wenn das Anliegen berechtigt ist, gehört es zu den Daueraufgaben, deren Umsetzung keine Vorlage an Ihren Rat erfordert und in unseren Aufgaben- und Verantwortungsbereich fällt. Eine Überweisung von Forderungen, die als Daueraufgabe ohnehin erfüllt werden, wäre nämlich nicht zweckmässig.

Die Motion ist aus diesen Gründen im Sinne der Ausführungen abzulehnen."

Die schriftliche Antwort des Regierungsrates auf die am 5. April 2011 eröffnete Anfrage von Peter Schilliger über die Klarstellung der Verfahrensregeln bei den Arbeitsvergaben im freihändigen Verfahren lautet wie folgt:

"Vorbemerkung:

Mit der Änderung der Bestimmung zum freihändigen Verfahren (§ 13 des Gesetzes über die öffentlichen Beschaffungen [öBG]) vom 15. März 2010 ist die geltende Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Luzerner Verwaltungsgerichts im Interesse der Klarheit und der Rechtssicherheit ausdrücklich im Gesetz verankert worden (vgl. Botschaft B 130 zum Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die öffentlichen Beschaffungen betreffend die freihändige Vergabe vom 8. September 2009). Auch wurde damit dem Anliegen der Motion M 594 von Josef Fischer vom 6. Dezember 2005 entsprochen, welche verlangte, das Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen sei dahingehend zu präzisieren, dass bei der freihändigen Vergabe Konkurrenzofferten eingeholt werden könnten und bei diesem Vergabeverfahren kein Rechtsmittelverfahren möglich sei. Im Anwendungsbereich des freihändigen Vergabeverfahrens ist also das Einholen mehrerer Offerten zulässig, ohne dass dabei die formellen Vorgaben für das Einladungsverfahren (Ausschreibung, Bekanntgabe der Kriterien, Gewichtung) eingehalten werden müssen. Damit soll insbesondere die Konkurrenz unter den Anbieterinnen ermöglicht und mithin die wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel gefördert werden. Im Übrigen gelten weiterhin dieselben Regeln inhaltlicher Grundsätze für das freihändige Verfahren wie vor dieser Gesetzesänderung. Insbesondere hat die Auftraggeberin auch im freihändigen Verfahren ein faires Verfahren zu gewährleisten.

Zu Frage 1: Teilt die Regierung die Ansicht, dass das freihändige Verfahren vor allem auf Kleinarbeiten anzuwenden ist?

Der Anwendungsbereich des freihändigen Verfahrens ist gesetzlich definiert. Gemäss § 9 öBG in Verbindung mit § 6 Absatz 1 der Verordnung über die öffentlichen Beschaffungen (öBV) kann eine Vergabe freihändig erfolgen, wenn der geschätzte Wert folgende Schwellenwerte nicht erreicht: 100'000 Franken bei Lieferungen, 150'000 Franken bei Dienstleistungen sowie bei Aufträgen im Baunebengewerbe und 300'000 Franken im Bauhauptgewerbe. Diese Schwellenwerte stimmen mit denjenigen der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) überein. Im Weiteren ist eine freihändige Vergabe nach § 9 öBG möglich, wenn eine Leistung Besonderheiten in Bezug auf Art, Umfang oder Zeit ihrer Beschaffung oder im Zusammenhang mit andern Beschaffungen oder Beschaffungsverfahren aufweist. In welchen Fällen solche Besonderheiten gegeben sind, ist in § 6 Absatz 2 öBV festgelegt. Aufträge, die gemäss der angeführten Regelung freihändig vergeben werden können, dürfen grundsätzlich auch im Einladungsverfahren oder im offenen Verfahren vergeben werden. Sofern die massgebenden Schwellenwerte nicht überschritten werden, liegt die Wahl der Verfahrensart jedoch in jedem Fall bei der Auftraggeberin. Das Gesetz räumt somit den Vergabebehörden einen weiten Spielraum ein, was bei den grossen Unterschieden der einzelnen Beschaf-

fungen sinnvoll ist. Allerdings sind auch hier die allgemein anerkannten Grundsätze der häuslicher Verwendung den Mittel zu beachten; insbesondere hat sich jede einzelne Beschaffung an der Wirksamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit zu orientieren, die auch für alle Vergabeinstanzen massgebend sind (vgl. § 3 FLG). Es ist somit richtig, dass in Beachtung des erwähnten gesetzlichen Grundsatzes das freihändige Verfahren in der Regel für kleinere Arbeiten angewendet werden soll.

Zu Frage 2: Gemäss Gesetz über die öffentliche Beschaffung (§ 15) dürfen mit Anbietern keine Verhandlungen über Leistungen oder Abgebote durchgeführt werden. Wie beurteilt die Regierung die verpflichtete Anwendung dieser Gesetzesregelung auch bei Vergabe im freihändigen Verfahren?

Anders als bei den höherstufigen Verfahren wie dem Einladungs- oder dem offenen Verfahren findet beim freihändigen Verfahren vor dem Vertragsabschluss kein formell geregeltes Vergabeverfahren statt. Im freihändigen Verfahren muss weder eine Ausschreibung noch eine Offertöffnung durchgeführt werden. Die Vergabe erfolgt ohne formelle Zuschlagsverfügung mit dem Abschluss des Vertrags über die Beschaffung. Das freihändige Verfahren kennt somit die für die anderen Verfahren typische Zerteilung des Verfahrens von der Ausschreibung bis zur Offertöffnung und von der Offertöffnung bis zur Zuschlagsverfügung nicht. Bei der Beschaffung sind allerdings auch die allgemeinen Grundsätze des Beschaffungsrechts zu beachten. Dazu gehört auch das allgemeine Verbot von Verhandlungen über Preise, Preisnachlasse und damit zusammenhängende Änderungen des Leistungsinhaltes (§ 15 öBG). Dieses Verbot von Preisverhandlungen gilt auch bei der Einholung von Offerten im Rahmen der freihändigen Verfahren, das bei dieser Vorgehensweise nicht umgangen werden kann. Nicht im Sinne der öffentlichen Beschaffungen ist - unabhängig von der gewählten Verfahrensart - das Versenden eines Offertöffnungsprotokolls an alle Anbieterinnen mit der Einladung zu einer zweiten Preisrunde. Das freihändige Verfahren ist wie dargelegt nicht auf die Durchführung einer eigentlichen Offertöffnung mit einem Offertöffnungsprotokoll ausgerichtet. Das Einholen mehrerer Offerten im freihändigen Verfahren dient lediglich dem Vergleich der Angebote mit dem Ziel, die öffentlichen Mittel so wirtschaftlich wie möglich einzusetzen. Vertragsverhandlungen müssen sich dann aber darauf beschränken, die Details mit derjenigen Anbieterin auszuhandeln, die aufgrund ihrer Offerte effektiv für einen Vertragsabschluss in Frage kommt und wie erwähnt nicht Verhandlungen über den Preis zum Gegenstand haben.

Zu Frage 3: Teilt die Regierung die Auffassung, dass mit dieser Verfahrensart das ordentliche Verfahren umgangen werden kann und dass damit das Recht der «gleich langen Spiesse» leidet?

Wie bereits zu Frage 1 ausgeführt, ist der Anwendungsbereich des freihändigen Verfahrens gesetzlich definiert. Liegt der geschätzte Wert einer Beschaffung unterhalb der genannten Schwellenwerte, darf sich eine Anbieterin ohne weiteres für die freihändige Vergabe entscheiden. Von einer Umgehung des ordentlichen Verfahrens kann somit nicht die Rede sein, zumal auch dann wie in der Antwort zu Frage 2 erwähnt die allgemeinen Grundsätze des Beschaffungsrechts zu beachten sind.

Zu Frage 4: Falls gemäss Gesetz keine zweite Preisrunde zulässig ist, bei welcher Instanz kann sich ein Anbieter beschweren?

Die Vergabe im freihändigen Verfahren erfolgt ohne formellen Entscheid mit dem Abschluss des Vertrags (Urteil des Luzerner Verwaltungsgerichts vom 15. Juli 2005 [V 05 44]). Da also im freihändigen Verfahren keine eigentliche Zuschlagsverfügung im Sinn von § 27 Absatz 1a öBG ergeht, besteht keine Beschwerdemöglichkeit gegen die Auftragserteilung. So kann nach der Praxis des Verwaltungsgerichts mit der Anfechtung einer freihändigen Vergabe keine inhaltliche Kontrolle des Zuschlags erreicht werden, da bei dieser Verfahrensart gerade kein förmliches Verfahren mit Bekanntgabe der Zuschlagskriterien und der übrigen Bewertungsgesichtspunkte durchgeführt werde (Urteil vom 10. Juli 2006 [V 06 107]). Allerdings können interessierte potenzielle Anbieterinnen beschwerdeweise geltend machen, dass eine öffentliche Beschaffung nach den einschlägigen Vorschriften nicht durch freihändige Vergabe, sondern nur im Rahmen eines höherstufigen Verfahrens hätte erfolgen dürfen. Verstösse, die nicht über das ordentliche Beschwerdeverfahren beim Verwaltungsgericht geltend gemacht werden können, können im

Rahmen der Oberaufsicht über das Beschaffungswesen beim Regierungsrat vorgebracht und durch diesen geahndet werden (vgl. § 36 Abs. 1 öBG).

Zu Frage 5: Teilt die Regierung die Auffassung, dass die Anzahl Angebote im freihändigen Verfahren bei maximal drei bis fünf liegen sollte?

Es liegt sowohl im Interesse der Anbieterinnen als auch im Interesse der öffentlichen Auftraggeberinnen, dass im freihändigen Verfahren nicht wahllos Offerten eingeholt werden, da dies auf beiden Seiten stets mit Aufwand verbunden ist. Ziel der Einholung von mehr als einer Offerte sollte das Interesse am Vergleich und an der optimalen Verwendung der öffentlichen Mittel sein. Eine zum Vornherein festgelegte Beschränkung der Anzahl Offerten ist jedoch nicht sinnvoll, da dann auf Besonderheiten im Einzelfall nicht mehr reagiert werden könnte. Ihr Rat hat die Festlegung einer solchen generellen Beschränkung zu Recht abgelehnt. Die Begrenzung der Offerten auf drei bis fünf ist aber in aller Regel richtig.

Zu Frage 6: Hat der Gesetzesersteller eine Rechtslücke geschaffen, welche nicht gewollt war?

Mit der Gesetzesänderung wurde lediglich die geltende Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Luzerner Verwaltungsgerichts gesetzlich verankert. Mit der Möglichkeit, im freihändigen Verfahren mehr als eine Offerte einzuholen, wurde keine Rechtslücke geschaffen. Das Verfahrensrecht und die inhaltlichen Vergabegrundsätze sind vielmehr schlüssig und haben sich bewährt, wie sich gerade auch aus der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts ableiten lässt."

Guido Durrer ist mit der Antwort der Regierung auf die Anfrage teilweise zufrieden und spricht auch gleich zur Motion. Die Antworten auf seine Anfrage und die Motion zeigten unmissverständlich auf, dass die Verwaltung den Ernst der Lage im Bau-, insbesondere im Ausbaugewerbe noch nicht erkannt habe. Der ruinöse Kampf um Aufträge werde mit harten Bandagen und teilweise unfairen Mitteln geführt. Der Grundsatz des fairen Wettbewerbes mit gleichlangen Spiessen sei Geschichte. Wer meine, die in der Antwort erwähnte Selbstdeklaration der Anbieter löse diese Problematik, der irre. Was er und seine Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner mit diesen zwei Vorstössen bezweckten, sei eine Diskussion um faire Wettbewerbsbedingungen und Transparenz bei Ausschreibungen und der Vergabe von öffentlichen Aufträgen. Der Kanton wie auch die Gemeinden stünden in der Pflicht, die geforderten Vergabekriterien zu prüfen, zu überprüfen und wenn nötig mit Sanktionen durchzusetzen. Unternehmungen, welche diese Vorgaben unterliefen, seien vom Wettbewerb auszuschliessen. Es könne und dürfe nicht sein, dass grosse Aufträge an Unternehmungen vergeben würden, welche anschliessend mit temporärem Personal und noch schlimmer mit Unterakkordanten, oft scheinselfständige "Ich-AGs" aus dem In- und Ausland, ausgeführt werden. Es komme vor, dass Aufträge an Sub-, Sub- und wieder Subunternehmungen weitervergeben würden. Die Bauleitung habe dann Mühe mit der Qualität. Ob die Qualitätsanforderungen eingehalten würden, zeige sich in der Regel erst nach Jahren. Die ortsansässigen Unternehmungen, welche ihre soziale Verantwortung gegenüber ihrem Stammpersonal wahrnehmen würden, seien die Verlierer. Der Kanton habe jetzt die Möglichkeit, bezüglich dieser marktverzerrenden Situation der sogenannten "Ich-AGs" schweizweit ein Zeichen zu setzen. Er habe gestern erfahren, dass der Bundesrat die Motion von Yvette Estermann, SVP, entgegennehmen wolle. Mit der Ablehnung im Sinne der Regierung laufe man Gefahr, dass gegen diese negative Entwicklung wieder nichts unternommen werde. Heute habe man es in der Hand zu signalisieren, dass der Kantonsrat Gegensteuer geben wolle. Er erwarte mindestens gewisse Signale der Regierung, dieser wettbewerbsverzerrenden Problematik entgegenzutreten und endlich Kontrollen durchzusetzen. Die beauftragten Bauleiter seien dazu befähigt, sie müssten nur beauftragt werden. Die Arbeitsmarktaufsicht funktioniere ja schliesslich auch. Die Begründung zur Motion 870 könne er der rechtlichen Problematik einer Überweisung als Motion ableiten. Ihn erstaune, dass man die Lehrlingsausbildung als Vergabekriterium aufgenommen habe. Beim Stammpersonal wüрге man hingegen ab. Wichtig sei, dass die Vergabekriterien branchenspezifisch gefordert und auch überprüft würden. Im Sinne eines Kompromisses und um dem Anliegen und der rechtlichen Problematik als Motion Rechnung zu tragen, sei er bereit, die Motion als Postulat zu überweisen. Er appelliere in diesem Sinne auch an die Gewerbevertreter dieses Kantonsrates. Hier gehe es um das Gewerbe, und er bitte, die Motion mindestens als Postulat der Regierung als Auftrag zu überweisen.

Peter Schilliger ist mit der Antwort des Regierungsrates nicht zufrieden. Er könne nahtlos an der Darstellung von Guido Durrer anschliessen. Die öffentliche Vergabe sei gesetzlich geregelt und zielle auf einen fairen Wettbewerb. Die Unternehmungen sollten sich dem Wettbewerb stellen und preiswerte, qualitativ gute und mit Rahmenbedingungen belegte Angebote machen. Er habe den Vorstoss eingereicht, weil er als Unternehmer bei einem freihändigen Verfahren direkt betroffen gewesen sei. Er sei sehr dankbar, dass die Regierung schreibe, dass auch beim freihändigen Verfahren die Nachbesserung der Preise kein Bestandteil sei. Er sei davon überzeugt, dass das freihändige Verfahren ein guter Prozess sei. Denn es ermögliche auf eine unbürokratische und effiziente Art einen Dialog zwischen dem Besteller und den Anbieter. Er wolle aufgrund der Antwort der Regierung dieser die Anregung geben, ein Merkblatt mit den Regeln im freihändigen Verfahren zu verfassen, das man den öffentlichen Institutionen im Kanton Luzern abgeben könne. Denn er stelle fest, jeder habe das Gefühl, er könne etwas anderes machen in diesem Prozess. Deshalb bitte er die Regierung, in der Öffentlichkeitsarbeit einen Beitrag zu leisten es brauche Klarheit, ein Merkblatt wäre sehr dienlich.

Jacqueline Menzel äussert sich zur Motion von Guido Durrer. Die Regierung lehne die vorliegende Motion mit der Begründung ab, dass die Forderungen des Motionärs sowieso eine Daueraufgabe sei, obwohl sie das Anliegen der Motion als berechtigt erachte. Die SP verstehe diese Argumentation nicht und unterstütze die Motion von Guido Durrer. Es sei auch der SP ein Anliegen, dass man Aufträge auf einer fairen Basis an Firmen ver gebe, die sich an den Gesamtarbeitsvertrag halten würden. Davon würden nicht zuletzt die vielen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer profitieren. Doch Tatsache sei, dass das Problem der Unterakkordanten nicht genügend über die GAV-Vorschriften gelöst werde, da oft die Einhaltung des GAV zu wenig geprüft werde. Es sei zwar im Gesetz festgehalten, dass Aufträge nur an Anbieter vergeben werden dürfen, die gewährleisten, dass sie allen öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen nachkommen und die Schutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmer einhalten würden. Doch die Realität sehe leider oft anders aus. Das Submissionsgesetz werde oft nicht eingehalten. Zudem werde zu wenig geprüft, ob die Arbeiten auch wirklich so ausgeführt würden, wie sie ausgeschrieben worden seien. Leider sei oftmals der billigste und nicht der günstigste Anbieter alleine ausschlaggebend für die Vergabe. Wie und ob dieser den Auftrag auch wirklich seriös durchführen könne, die Arbeitnehmer fair entlöhne und auch für spätere Garantieleistungen noch belangt werden könne, werde oftmals zu wenig abgeklärt. Im Beobachter oder Kassensturz würden regelmässig solche Fälle publik gemacht, wonach Firmen nach einem Baupfusch auf Nie-mehr-Wiedersehen verschwunden seien. Es sei für alle Beteiligten ein Vorteil, wenn bei Vergaben auf mess- und kontrollierbare Bestimmungen zurück gegriffen werden könne. Seriöse Firmen würden dadurch mehr Sicherheit und eine faire Ausgangslage gegenüber Scheinselbständigen und sogenannten "Ich-AGs" erfahren, und die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer würden von einer Rechtssicherheit profitieren. In diesem Sinne unterstütze sie die Überweisung der Motion als Postulat.

Hans Stutz bezieht sich bei seinem Votum auf die Motion von Guido Durrer. Die Auseinandersetzung, die um diese Motion geführt worden sei, offenbare ein bürgerliches Dilemma. Am Morgen hätten gewisse Politikerinnen und Politiker moniert, dass der Kanton kostengünstig oder gar billig bauen solle. Um dies zu erreichen, gebe es unter anderem das Submissionsgesetz. Aber als Interessenvertreter wollten nun dieselben Politikerinnen und Politiker eine privilegierte Auslegung des Submissionsgesetzes erreichen. Diese dauernden politischen Auseinandersetzungen um das Submissionsgesetz hätten auch dazu geführt, dass die Regeldichte bei diesem Gesetz gross sei. Das sei nicht zu kritisieren. Die Motion von Guido Durrer verweise auf Schwachstellen, die heute bestünden, nämlich auf die extensive Einschaltung von Subunternehmen, Unterakkordanten. Diese Missbräuche widersprächen auch den Interessen der Lohnabhängigen, der Beschäftigten, die keine prekären Arbeitsverhältnisse mit geringen Löhnen, sondern gesicherte Arbeitsverhältnisse mit existenzsichernden Löhnen wollten. Der Regierungsrat verweise in seiner Antwort darauf, dass das eine Daueraufgabe sei, müsse aber auch eingestehen, dass es hier Missbräuche gebe. Er und seine Fraktion hätte es deswegen begrüsst, wenn der Motionär an seiner Motion festgehalten hätte. Aber wenn er sich mit einer Überweisung als Postulat zufrieden gibt, wolle er nicht im Wege stehen.

Franz Wüest spricht vor allem zur Motion von Guido Durrer. Die in den Vorstössen aufgeworfenen Fragen seien für die betroffenen Firmen und Personen tägliches Brot, oft ein Ärgernis und mehr als hin und wieder ein Problem. Sie seien also ernst zu nehmen. Die wesentlichen Sorgen würden mehr im Vollzug als in der Gesetzgebung liegen. Das heisse, die Handhabung bei der

Vergabe sei die erste Hürde, und vor allem die entsprechende Kontrolle der Vergaben sei offenbar schwierig. Die CVP unterstütze die Absicht, Kriterien zu schaffen, welche mess- und kontrollierbar seien. Denn hier würden die eigentlichen Probleme liegen. Die Unterakkordanten, meist in Form von "Ich-AGs", seien oft das Problem. Hier funktionierten die Kontrollen offenbar zu wenig. Dabei appelliere er auch an die Unternehmer, selber keine solchen Unterakkordanten zu beschäftigen. Bei der Motion von Guido Durrer stimme die Mehrheit der CVP mit der Haltung der Regierung überein. Obwohl die Anliegen berechtigt seien, wie dies auch die Regierung fest halte, fehle es im vorliegenden Fall nicht in erster Linie an der Gesetzgebung, sondern am Vollzug. Ihn interessiere, wie aus der Sicht der Regierung in Zukunft vorgegangen werden könne, vor allem auch im Hinblick auf eine sich verschärfende Situation. Sie seien sich bewusst, dass das Mass der Kontrollen im Widerspruch stehe zu den Anliegen der Bestrebungen zu weniger Bürokratismus. Dennoch wolle er diesem Anliegen Rechnung tragen und die Motion als Postulat überweisen.

Pius Müller unterstützt die Motion 870 von Guido Durrer als Postulat. Die Regierung schreibe in der Begründung, die Eignung eines Bewerbers sei wesentlicher Bestandteil der Kriterien wie zum Beispiel Termin, Garantie und Infrastruktur, bei grösseren Bauvergaben werde konkret und detailliert der Personenbestand der Unternehmungen abgefragt und bei Verdachtsmomenten stichprobenartig geprüft. Er sei ein Kleinunternehmer mit sechs Angestellten. Er habe in den letzten 26 Jahren nie schriftlich oder telefonisch nach Einreichung einer Offerte oder nach Zuschlag einer Arbeit einen zusätzlichen Nachweis erbringen müssen. Die zunehmende Problematik sei die Personenfreizügigkeit. Diese Problematik werde bis heute grösstenteils verschwiegen. Mit den neuen sieben EU-Oststaaten werde der Missstand noch weiter verschärft. Die Probleme mit in- und ausländischen Scheinselbständigen, "Ich-AGs" und Subunternehmern würden massiv zunehmen und verunmöglichten die Konkurrenzfähigkeit ehrlicher Unternehmer in der Schweiz. Diesen Missstand habe die Regierung auch bemerkt. Mit einer Überweisung als Postulat könne die Daueraufgabe an die Vergabebehörden von Kanton und Gemeinden ohne administrativen Mehraufwand delegiert werden. Zur Anfrage bezüglich der freihändige Vergabe halte er fest, dass die SVP hinter einer freihändigen Vergabe stehe und Wettbewerb und Transparenz bei freihändigen Vergaben begrüsse. Das Verfahren dürfe aber nicht unterlaufen werden. Mit der Änderung des Beschaffungswesens habe man das Beschwerderecht bei einer freihändigen Vergabe entzogen. Dieses Verfahren sei auch in keiner Verordnung des Kantons oder des Bundes beschrieben. Die Vergaberichtlinien seien also von der Verwaltung, der Exekutive, gemacht und die Praxis dem politischen Entscheid entzogen. Das Parlament sei aber der Gesetzgeber und nicht die Behörde. Er hoffe, dass mit dem neu gewählten Parlament die Rechtsunsicherheiten korrigiert und die Anbieter im freihändigen Verfahren fair behandelt werden könnten.

Im Namen des Regierungsrates stellt Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdirektor Robert Küng fest, dass die Anfrage von Guido Durrer wenig zu reden gegeben habe. Es seien aber auch dort Vollzugsprobleme vorhanden, auf die er noch zurückkomme, wenn er zur Motion 870 spreche. Zur Motion könne er grundsätzlich sagen, dass das öffentliche Beschaffungswesen sämtliche Beschaffungsarten und regle sich nicht nur auf die Bedürfnisse des Baugewerbes beschränke. Das habe die Regierung zu berücksichtigen. Allgemein gehöre die Leistungsfähigkeit einer Unternehmung zu den Grundvoraussetzungen. Das liege im Interesse des Bestellers. Sie gingen davon aus, dass dies in den Bedingungen festgehalten sei und auch überprüft werde. In den Ausschreibungsunterlagen würden dann die Ausschreibungskriterien (Termin, Infrastruktur, Personal, Referenzen usw.) festgelegt. Diese Kriterien ergäben dann die Eignung eines Bewerbers. Weil das Beschaffungsrecht für alle Beschaffungsarten gelte, sei das Gesetz nicht spezifisch auf das Baugewerbe auszurichten. Eine Leistungsfähigkeit im Gesetz zu definieren, sei keine Lösung. Deshalb sei er sehr froh, dass aus der Motion ein Postulat gemacht werde. Sie beschafften EDV-Anlagen, Fahrzeuge, Möbel, Büroartikel usw. Wie wolle man da vorgehen, um die Hauptarbeitsleistung des Auftragnehmers zu bestimmen? Diese Aufzählung zeige, dass diese Diskussion ein bauspezifisches Problem sei. Die Kriterien gehörten in die Ausschreibung, dort könne man dem Anliegen gerecht werden. Dies habe auch der Gewerbeverband erkannt. Die Luzerner Bauwirtschaftskonferenz rufe dazu auf, die gesetzlichen Grundlagen konsequent einzuhalten. Also seien die Grundlagen offensichtlich vorhanden. Zu den Subunternehmen halte der Gewerbeverband auch selber fest, dass die Regeln, die bei den Ausschreibungskriterien beim Kanton definiert seien, einzuhalten seien. Generell gelte, dass der Einsatz von Subunternehmen durch die Bauherrschaft zu genehmigen sei. Der Auftragnehmer habe nachzuweisen,

dass er über die personellen Ressourcen verfüge, die vertraglichen Leistungen im Wesentlichen selber zu erbringen. Offensichtlich mangle es also beim Vollzug. Guido Durrer habe ein Signal erwartet. Er könne das Signal senden, indem der Regierungsrat das Anliegen als Postulat entgegennehme, obwohl sie es als Daueraufgabe betrachteten, faire Vergaben vorzunehmen. Zur Anfrage von Peter Schilliger halte er fest, dass das freihändige Verfahren eingeführt worden sei, um kleinere Arbeiten zu vergeben. Es seien bei den Vergabeverhandlungen Details zum Auftrag auszuhandeln und nicht Preisdrückerei zu betreiben. Da seien sie der gleichen Meinung. Hier könne man auch den Vollzug verbessern, er nehme gerne den Hinweis zum Merkblatt auf. Mit einem solchen könnte insbesondere bei den Gemeinden und den Vergabestellen des Kantons Klarheit erreicht werden.

Der Anfragende ist mit der Antwort des Regierungsrates zu A 869 teilweise zufrieden.

Der Rat erklärt die Motion 870 als Postulat erheblich.

Der Anfragende ist mit der Antwort des Regierungsrates zu A 875 nicht zufrieden.