

Luzern, 1. Juli 2025

STELLUNGNAHME ZU POSTULAT**P 299**

Nummer: P 299
Eröffnet: 28.10.2024 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement
Antrag Regierungsrat: 01.07.2025 / Ablehnung wegen Erfüllung
Protokoll-Nr.: 795

Postulat Stadelmann Karin Andrea und Mit. über die Überprüfung der Vergabepraxis an Unternehmungen für Bauaufträge und Dienstleistungen bei Immobilien und Bauvorhaben

Unser Rat hat ein grosses Interesse daran, dass der Kanton Luzern qualitativ hochwertige und nachhaltige Beschaffungen tätigt und nicht allein der Preis entscheidend ist. In Beschaffungsverfahren kommt im Kanton Luzern seit dem 1. Januar 2023 die revidierte Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen ([IVöB](#)), die Verordnung zur IVöB ([VIVöB](#)) sowie das Einführungsgesetz zur IVöB ([EGIVöB](#)) zur Anwendung. Die IVöB bezweckt unter anderem den wirtschaftlichen, ökologisch und sozial nachhaltigen Einsatz der öffentlichen Mittel (Art. 2a [IVöB](#)). Nachhaltige Kriterien können unter anderem in Form von Teilnahmebedingungen (vgl. Art. 12 und 26 [IVöB](#)), Eignungskriterien (Art. 27 [IVöB](#)), technischen Spezifikationen (Art. 30 [IVöB](#)) sowie Zuschlagskriterien (Art. 29 [IVöB](#)) verlangt werden.

Gemäss Art. 29 Abs. 1 [IVöB](#) prüft der Auftraggeber die Angebote anhand leistungsbezogener Zuschlagskriterien. Neben den beiden zwingenden Kriterien «Preis» und «Qualität einer Leistung» können weitere Kriterien wie Zweckmässigkeit, Termine, technischer Wert, Wirtschaftlichkeit, Lebenszykluskosten, Ästhetik, Nachhaltigkeit, Plausibilität des Angebots, Kreativität, Kundendienst, Lieferbedingungen, Infrastruktur, Innovationsgehalt, Funktionalität, Servicebereitschaft, Fachkompetenz oder Effizienz der Methodik berücksichtigt werden. § 2 [EGIVöB](#) sieht zusätzlich zu den in Art. 29 [IVöB](#) erwähnten Kriterien noch die Kriterien «unterschiedliche Preisniveaus in den Ländern, in welchen die Leistung erbracht wird» (Preisniveaunklausel) sowie «Verlässlichkeit des Preises» als mögliche Zuschlagskriterien in Verfahren ausserhalb des Staatsvertragsbereichs vor. Die Auftraggeberin hat die sachgerechten Zuschlagskriterien im konkreten Beschaffungsverfahren auszuwählen. Die Verwendung der gleichen Zuschlagskriterien bei der Beschaffung von komplexen Planungsleistungen und bei der Ausschreibung einer Strassenbelagssanierung macht keinen Sinn. Aufgrund der grossen Vielfalt von Beschaffungsverfahren ist es auch nicht möglich, die Zuschlagskriterien für alle Bauleistungen, Dienstleistungen und Lieferungen grundsätzlich vorzugeben. Dasselbe gilt auch für die Gewichtung der gewählten Zuschlagskriterien, wird diese doch durch die Komplexität der zu beschaffenden Leistung bestimmt.

Die Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB) hat Leitfäden zur Auswahl und Bewertung von Zuschlagskriterien in den verschiedenen Beschaffungsverfahren erstellt. Darin wird festgehalten, da die Anzahl und die Art der Qualitätskriterien projektspezifisch festzulegen seien, liessen sich für deren einzelne Gewichtung keine allgemeingültigen Regeln aufstellen. In den Leitfäden werden deshalb je nach Schwierigkeitsgrad (einfache, durchschnittliche, schwierige oder spezialisierte Anforderungen) Bandbreiten für die Gewichtung der Preiskriterien sowie für die Summe der Gewichtung aller Qualitätskriterien empfohlen. Die Leitfäden sind auf der [Webseite des KBOB](#) aufgeschaltet.

Die Wichtigkeit von nachhaltigen Beschaffungen wird aus den kantonalen Ausführungsbestimmungen zur IVöB ersichtlich. So wird in § 7 Abs. 2 [VIVöB](#) erwähnt, dass nach Möglichkeit Nachhaltigkeitskriterien wie beispielsweise die Lebenszykluskosten oder technische Spezifikationen im Sinn von Art. 30 Abs. 4 [IVöB](#) (d.h. ökologisch motivierte technische Spezifikationen) angewendet werden. Basierend auf § 7 Abs. 3 [VIVöB](#) hat das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (BUWD) am 14. April 2025 die [Allgemeinen Beschaffungsrichtlinie](#) erlassen. Diese Richtlinie ist für die kantonale Verwaltung verbindlich. Auch Vergabestellen ausserhalb der Kantonsverwaltung wie etwa Gemeinden, ausgelagerte Einheiten sowie die vom Kanton mehrheitlich finanzierten Organisationen sind eingeladen, sich bei der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben in Bezug auf nachhaltige Beschaffungen an der Richtlinie zu orientieren.

Bei unklaren oder fragwürdigen Entscheiden betreffend die Anwendung der Kriterien und die Vergabepaxis haben die Teilnehmenden an Beschaffungsverfahren die Möglichkeit, Beschwerde einzureichen (vgl. Art. 52 i.V.m. Art. 53 [IVöB](#)). Beschwerdeinstanz ist das Kantonsgericht (§ 3 [EGIVöB](#)). Das BUWD erhält als zuständiges Departement vom Kantonsgericht Orientierungskopien von allen Verfahren gegen öffentliche Beschaffungsstellen (Kanton, Gemeinden usw.). Seit dem Beitritt des Kantons Luzern zur revidierten IVöB sind im Jahr 2023 zwei Urteile ergangen, im Jahr 2024 sieben sowie im Jahr 2025 ein Urteil (Stand 20. Juni 2025). Von den insgesamt zehn Beschwerden hat das Kantonsgericht neun abgewiesen. Nur eine Beschwerde wurde gutgeheissen. In diesem Fall ging es darum, dass die Vergabebehörde das falsche Verfahren durchgeführt hatte (Einladungsverfahren anstelle eines offenen Verfahrens). Aus diesen Zahlen kann nicht abgeleitet werden, dass die Auftraggeberinnen im Kanton Luzern die Kriterien im Beschaffungsverfahren unklar oder fragwürdig auswählen. Vor der Einreichung einer Beschwerde haben die Teilnehmenden an einem Beschaffungsverfahren im Übrigen die Möglichkeit, im Rahmen eines Gesprächs (Debriefing) die wesentlichen Gründe für die Nichtberücksichtigung ihres Angebots zu erfahren (§ 6 [VIVöB](#)).

Der Kanton hat den Beitritt zur revidierten IVöB im Jahr 2023 zum Anlass genommen, die kantonale Verwaltung aber auch die anderen dem Beschaffungsrecht unterstellten Organisationen wie etwa die Gemeinden zu schulen. Die entsprechenden Schulungsunterlagen sind auf der [Webseite zum Beschaffungswesen](#) des Kantons aufgeschaltet. Ein wichtiges Hilfsmittel bei der Durchführung von Beschaffungsverfahren bildet [TRIAS](#), der digitale Beschaffungsleitfaden für Bund, Kantone und Gemeinden. Die Weiterbildung Zentralschweiz bietet für Kantons- und Gemeindeangestellte mindestens 1 x jährlich eine zweitägige Veranstaltung «So managen Sie Ihre Submission im öffentlichen Beschaffungswesen» an.

Auftraggeberinnen wie die Dienststellen Verkehr und Infrastruktur (vif), Informatik (DIIN) und Immobilien (Immo), welche regelmässig Beschaffungsverfahren durchführen, verfügen über das notwendige Knowhow, um sachgerechte Kriterien festzulegen. Das interdepartementale

Gremium für das Beschaffungswesen sorgt für eine Vereinheitlichung der kantonalen Vergabepraxis (vgl. § 10 Abs. 2 [VIVöB](#)). So stellt dieses unter anderem eine digitale Informationsplattform zur Verfügung, auf welcher Hilfsmittel (Vorlagen, Leitfäden, Faktenblätter usw.) für den gesamten Beschaffungsprozess zur Verfügung gestellt werden. Die grosse Bedeutung des Online-Beschaffungsleitfadens TRIAS wurde bereits erwähnt.

Die Auswahl und Gewichtung der sachgerechten Zuschlagskriterien stellt für die Auftraggeberinnen eine anspruchsvolle Aufgabe dar. Wir sind aber der Ansicht, dass genügend Unterlagen bzw. Schulungsmöglichkeiten zur Unterstützung vorhanden sind. Das Erstellen einer Auslegeordnung zur Anwendung der Vergabekriterien und deren Gewichtung in den einzelnen Vergabeverfahren – wie mit dem Postulat gefordert – lässt unseres Erachtens keine Aussagen darüber zu, ob es sich dabei im konkreten Fall um sachgerechte Kriterien gehandelt hat. Dazu müssten weitere umfangreiche Informationen zur ausgeschriebenen Leistung erhoben werden. Dass im besten Fall gestützt auf diese Informationen künftig Fallgruppen mit allgemeingültigen Kriterien und deren Gewichtung gebildet werden können, bezweifeln wir aber aufgrund der grossen Vielfalt von unterschiedlichen Beschaffungsverfahren. Im Übrigen wäre die Bereitstellung dieser Daten – insbesondere bei den Dienststellen vif, DIIN und Immo mit vielen Beschaffungsverfahren – mit einem grossen Personalaufwand verbunden, welcher aktuell weder vorhanden noch eingeplant ist. Diesem zusätzlichen Personalaufwand, welcher nur bedingt einen Mehrwert für künftige Ausschreibungen zur Folge hätte, stehen wir kritisch gegenüber. Hilfreicher als eine Liste mit den verwendeten Vergabekriterien und deren Gewichtung bei vergangenen Beschaffungsverfahren ist das Wissen der mit Beschaffungsverfahren betrauten Personen, wie nachhaltige Beschaffungskriterien festgelegt werden können. Bei dieser Frage können diese unter anderem die [Allgemeine Beschaffungsrichtlinie](#) beziehen, welche in den weiterführenden Informationen Beispiele von ökologischen Zuschlagskriterien wie Lebenszykluskosten, Ökobilanz und Kreislaufwirtschaft näher erläutert.

Das Postulat fordert weiter, es müsse geprüft werden, in welchen Bereichen Controllingprozesse, insbesondere im Hinblick auf Subunternehmende, verstärkt werden müssen. Was damit gemeint ist, wird nicht näher erläutert. Subunternehmende müssen die Teilnahmebedingungen gemäss Art. 12 und 26 [IVöB](#) wie die Zuschlagsempfängerinnen erfüllen. Diese Verpflichtung ist in die Vereinbarungen zwischen den Anbieterinnen und den Subunternehmenden aufzunehmen (Art. 12 Abs. 4 [IVöB](#)). Auf diese Verpflichtung ist in den Ausschreibungsunterlagen hinzuweisen, was gemäss unserem Kenntnisstand auch gemacht wird. Beim Verdacht, dass die beigezogenen Subunternehmenden die Teilnahmebedingungen nicht einhalten, kann eine Kontrolle durchgeführt werden. Bei Nichteinhaltung der Teilnahmebedingungen können Massnahmen gemäss Art. 44 bzw. Sanktionen gemäss Art. 45 [IVöB](#) angeordnet werden. Da Subunternehmende die charakteristische Leistung nicht anbieten dürfen (vgl. Art. 31 Abs. 3 [IVöB](#)), werden diese bei der Erfüllung der Zuschlagskriterien nicht miteinbezogen. Eine Verstärkung des Controllingsprozesses ist unseres Erachtens nicht notwendig.

Punktueller Optimierungspotential sehen wir beim Kriterium Nachhaltigkeit. Die [Allgemeine Beschaffungsrichtlinie](#) stellt einen wichtigen Schritt bei der Umsetzung von nachhaltigen Beschaffungen dar. Gestützt auf die Erfahrungen der Dienststellen bei deren Anwendung sollen die im Anhang der Richtlinie aufgeführten Best-Practice-Beispiele regelmässig ergänzt werden, was wir als kontinuierlichen Verbesserungsprozess und laufenden Auftrag betrachten. Für einzelne wichtige Produktgruppen werden zudem noch produktspezifische Beschaffungs-

richtlinien ausgearbeitet. Im nächsten Jahr sind schliesslich Schulungen für Kantons- und Gemeindeangestellte geplant, welche erste Erfahrungen mit dem revidierten Beschaffungsrecht zum Inhalt haben werden. In diesen Schulungen sollen auch Möglichkeiten der nachhaltigen Beschaffung aufgezeigt werden.

Zusammenfassend halten wir fest, dass wir ein grosses Interesse daran haben, dass der Kanton Luzern qualitativ hochwertige und nachhaltige Beschaffungen tätigt und nicht allein der Preis entscheidend ist. Die dazu nötigen Regelungen, Leitfäden, Hilfsmittel und Informationsangebote sind vorhanden. Mit Blick auf die tiefe Anzahl und die Ergebnisse der Gerichtsverfahren kann nicht abgeleitet werden, dass struktureller Handlungsbedarf besteht. Entsprechend lehnen wir Forderungen nach einer Auslegeordnung und einem Controlling der Anwendung der Kriterien – insbesondere mit Blick auf die dafür nötigen Personalressourcen – ab. Hingegen sehen wir punktuelles Optimierungspotential im Bereich der Schulung und des Erfahrungsaustausches, insbesondere zu Best Practices. Diese Aufgaben werden bereits wahrgenommen, denn die Optimierung ist ein fortlaufender Auftrag. Das Gremium für Beschaffungswesen erstellt eine umfassende Auslegeordnung und befindet sich in einem dauerhaften Überprüfungs- und Verbesserungsprozess.

Wir beantragen Ihnen deshalb, das Postulat wegen Erfüllung abzulehnen.