



Regierungsrat

Luzern, 17. Dezember 2013

STELLUNGNAHME ZU MOTION

M 380

Nummer: M 380
Eröffnet: 18.06.2013 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement
Antrag Regierungsrat: Teilweise Erheblicherklärung als Postulat
Protokoll-Nr.: 1406

Motion Durrer Guido und Mit. über die Änderung des Gesetzes über die öffentlichen Beschaffungen zur Verpflichtung der Auftragnehmer, mindestens 50 % der offerierten Eigenleistung (exkl. Materialeinkäufe) selbst zu erbringen

A. Wortlaut der Motion

Das Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen SRL Nr. 733 führt in § 4 Vergabegrundsätze aus, welche Bedingungen Anbieterinnen bei einer Auftragserteilung gewährleisten müssen. Gemäss § 5 Vergabekriterien werden Aufträge an die Anbieterin mit dem wirtschaftlich günstigsten Angebot vergeben. Das wirtschaftlich günstigste Angebot ergibt sich aus dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis, wobei insbesondere Kriterien wie Qualität, Preis, Termin, Garantie- und Unterhaltsleistungen, Kundendienst, Infrastruktur, Erfahrung, Lehrlingswesen usw. berücksichtigt oder besonders gewichtet werden können.

Die Verordnung zum Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen SRL Nr. 734 sieht mit § 10 Eignungskriterien vor, dass die Auftraggeberin Anbieterinnen auffordern kann, einen Nachweis unter anderem ihrer technischen, personellen und organisatorischen Leistungsfähigkeit zu erbringen.

Erfolgt der Zuschlag aufgrund der Bewertung von Eignungs- und Zuschlagskriterien an eine Unternehmung, muss erwartet werden können, dass diese Firma, sofern sie im Unternehmerblatt keine Subunternehmer deklariert hat, den Auftrag vollumfänglich mit den eigenen Ressourcen ausführt. Setzt der mit der Auftragsausführung beauftragte Unternehmer jedoch in wesentlichen Teilen oder grossmehrheitlich Subunternehmer ein, so erfüllt er wichtige Eignungs- und Zuschlagskriterien nicht. Im Gegenteil, keines der eingesetzten Subunternehmen wurde hinsichtlich Eignung, Qualität und weiterer wichtiger Kriterien geprüft und beurteilt. Die fehlende Verpflichtung des Auftragnehmers, einen wesentlichen Teil des Auftrags mit den eigenen Ressourcen ausführen zu müssen, führt dazu, dass Aufträge kaskadenartig weitervergeben werden und der Auftraggeber letztlich nicht die Leistung für den offerierten Preis erhält, die ihm in Aussicht gestellt wurde. Entsprechend ist der Auftragnehmer zu einer minimalen Leistungserbringung zu verpflichten. Das Bundesamt für Strassen Astra trägt dem bereits seit Jahren Rechnung: Im Handbuch Beschaffungswesen wird festgehalten, maximal 50 Prozent der Leistung darf durch Unterakkordanten erbracht werden. Wir beantragen deshalb, § 4 Vergabegrundsatz des Gesetzes über die öffentlichen Beschaffungen SRL Nr. 733 wie folgt zu ergänzen:

Aufträge werden nur an Anbieterinnen vergeben die gewährleisten, dass sie mindestens 50 Prozent der angebotenen Eigenleistung (exkl. Materialeinkauf) selbst erbringen.

Durrer Guido
Hunkeler Damian
Moser Andreas
Widmer Herbert
Sommer Reinhold
Leuenberger Erich
Schurtenberger Helen
Bucher Guido
Odoni Romy
Müller Damian
Born Rolf
Keller Irene
Heer Andreas

Burkard Ruedi
Langenegger Josef
Schmid-Ambauen Rosy
Gloor Daniel
Müller Pius
Lüthold Angela
Schmid Werner
Bossart Rolf
Furrer-Britschgi Nadia
Hartmann Armin
Troxler Jost
Keller Daniel

B. Begründung Antrag Regierungsrat

In § 4 des Gesetzes über die öffentlichen Beschaffungen (öBG) wird der Grundsatz verankert, dass für eine Vergabe nur Anbieterinnen und Anbieter in Frage kommen, die gewährleisten, dass sie zentralen gesellschafts- und sozialpolitischen Verpflichtungen nachkommen. Dieser Vergabegrundsatz ist im Beschaffungswesen über alle Bereiche hinweg von entscheidender Bedeutung. Nicht das billigste Angebot soll den Zuschlag erhalten, sondern das wirtschaftlich günstigste des Unternehmens, das seine Verpflichtungen gegenüber Staat und Gesellschaft wahrnimmt. Die Motion verlangt nun eine Ergänzung dieses Vergabegrundsatzes, dass Aufträge nur an Anbieterinnen und Anbieter vergeben werden dürfen, die gewährleisten, dass sie mindestens 50 Prozent der angebotenen Eigenleistung (exkl. Materialeinkauf) selbst erbringen.

Die Forderung nach einer minimalen Leistungserbringung durch eine Anbieterin oder einen Anbieter betrifft hauptsächlich Vergaben von Bauleistungen. Das Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen gilt jedoch für Beschaffungen jeglicher Art (insbesondere auch Güter und Dienstleistungen), weshalb sich die gesetzlichen Regelungen nicht zu sehr auf branchenspezifische Problematiken ausrichten sollten. Zudem ist die minimale Leistungserbringung keine zentrale gesellschafts- oder sozialpolitische Verpflichtung, wie es die bisherigen Vergabegrundsätze nach § 4 öBG sind. Die vom Motionär geforderte Ergänzung des Gesetzes ist folglich nicht als Vergabegrundsatz festzuschreiben.

Zu berücksichtigen ist auch, dass der Beizug von Subunternehmen einer Auftragnehmerin oder einem Auftragnehmer dazu dienen kann, zusätzliches Know-How oder zusätzlich erforderliche personelle Kapazitäten zu beschaffen, was durchaus dem Interesse der Auftraggeberin an einer qualitativ guten und termingerechten Auftragserfüllung entspricht. Auch gibt es Aufgaben, zu deren Lösung diverse Spezialisten erforderlich sind. Dies gilt etwa für Objekte mit einem grossen Anteil von Betriebs- und Sicherheitsausrüstungen. Mit der gesetzlichen Vorgabe der 50 Prozent Grenze würde in diesen Fällen die Anzahl der möglichen Anbieterinnen und Anbieter so stark eingeschränkt, dass der Markt nicht mehr richtig spielen würde. Damit würden Kanton und Gemeinden verpflichtet, höhere Preise zu bezahlen als marktüblich sind, obwohl die allgemeinen Vergabegrundsätze auch von anderen Unternehmen und ihren Subunternehmen eingehalten würden. Dies widerspricht dem allgemein anerkannten Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Mittel (vgl. § 3 des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen). Nicht zuletzt wäre damit auch eine Verzerrung des Marktes verbunden, würden doch gerade kleinere Betriebe und KMU vom Wettbewerb ausgeschlossen und diskriminiert. Schliesslich ist die Forderung, dass mindestens 50 Prozent der angebotenen Eigenleistung exkl. Materialkosten eine Eigenleistung des Anbieters oder der Anbieterin sein müssen, auch im Vollzug nicht realisierbar. Eine Aufteilung in Material- und Betriebskosten ist oft nicht machbar. Insbesondere bei Leistungsverzeich-

nissen gemäss Normpositionenkatalog im Baugewerbe lassen sich die Kosten nicht zuordnen.

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 bereits in unseren Antworten zur Anfrage A 869 sowie zur Motion M 870 von Guido Durrer vom 5. April 2011 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. Diese Angaben sind bindend. Gemäss § 10 der Verordnung zum Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen (öBV) kann eine Auftraggeberin die Anbieterinnen und Anbieter zudem auffordern, einen Nachweis insbesondere ihrer wirtschaftlichen, finanziellen, technischen, persönlichen und organisatorischen Leistungsfähigkeit zu erbringen. Sie stellt dazu objektive, überprüfbare Eignungskriterien auf. So wird etwa bei öffentlichen Ausschreibungen der Dienststelle Verkehr und Infrastruktur für Baumeisterarbeiten im Normalfall verlangt, dass mindestens 60% der Leistungen vom Anbieter erbracht werden. Die entsprechende Formulierung ist in den Standardformularen für das Vergabeverfahren bei Werkverträgen unter dem Kapitel „Eignungskriterien“ vorgegeben. Die Untervergabe von Arbeiten kann im Übrigen nur mit Zustimmung der Auftraggeberin erfolgen (§ 13 Abs. 2 öBV).

Die Anliegen des Motionärs, dass keine unqualifizierten und ungeeigneten Subunternehmer zur Auftragserfüllung eingesetzt werden und dass kaskadenartige Weitervergaben eingeschränkt werden, sind berechtigt. Dies wurde denn auch im Rahmen der Diskussion zur Motion M 870, die Ihr Rat als Postulat erheblich erklärte, bestätigt. Wie bereits ausgeführt, sehen wir die Lösung der Problematik jedoch nicht in einer weiteren Regelung im Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen und insbesondere nicht in einer Ergänzung der Vergabe-grundsätze. Die heute bestehenden gesetzlichen Grundlagen reichen aus, um eine befriedigende Handhabung durchsetzen zu können. Neue gesetzliche Bestimmungen würden keinen Mehrwert bringen. Die Problematik mit dem Beizug nicht qualifizierter oder nicht legitimer Unterakkordanten ist vielmehr im Rahmen des Vollzugs des Beschaffungsrechts zu lösen, insbesondere über Vorgaben in der Ausschreibung und/oder in den vertraglichen Vereinbarungen. Die Einhaltung dieser Vorgaben ist konsequent durchzusetzen. Die Umsetzung der Anliegen des Motionärs erfolgt folglich im Rahmen von geeigneten Vollzugsinstrumenten, was in unseren Aufgaben- und Verantwortungsbereich fällt.

Im Sinne dieser Ausführungen ist die Motion als Postulat teilweise erheblich zu erklären.