

Antrag des Regierungsrates vom 13. Juni 2018

5336 b

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 24/2015 betreffend
Beschaffungswesen der kantonalen Verwaltung
(Ergänzungsbericht)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Ergänzungsbericht des Regierungsrates vom 13. Juni 2018,

beschliesst:

I. Das Postulat Nr. 24/2015 betreffend Beschaffungswesen der kantonalen Verwaltung wird gestützt auf den Ergänzungsbericht vom 13. Juni 2018 als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat überwies am 30. März 2015 das von den Kantonsrätinnen Regula Kaeser-Stöckli, Kloten, und Judith Stofer, Zürich, am 26. Januar 2015 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung. Der Regierungsrat wurde darin eingeladen, das Beschaffungswesen zu optimieren, indem er eine zentrale Stelle schafft, die sämtliche Ausschreibungsverfahren abwickelt, einheitliche, verbindliche Regeln für alle freihändigen Verfahren festlegt sowie die Beschaffungstätigkeit verwaltungswert erfasst.

Der Regierungsrat erstattete dem Kantonsrat am 15. März 2017 Bericht und stellte den Antrag, das Postulat KR-Nr. 24/2015 als erledigt abzuschreiben (Vorlage 5336).

Der Kantonsrat hat den Regierungsrat am 26. März 2018 entsprechend dem Antrag der Finanzkommission vom 2. November 2017 eingeladen, innert dreier Monate einen Ergänzungsbericht zu erstatten und dabei zu bestimmten Punkten Stellung zu nehmen.

*Ergänzungsbericht des Regierungsrates:***Zu Punkt 1:**

Das Statistiktool VStat wurde 2016 zunächst in der Baudirektion pilotweise getestet und ab 1. Januar 2017 eingeführt. Die Ämter der Baudirektion erfassen im Tool, manuell oder über eine Schnittstelle, alle Zuschläge ab Fr. 50 000. Die Einführung für die übrigen Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei ist spätestens auf den 1. Januar 2019 geplant. Zurzeit steht diesen eine Testplattform zur Verfügung und es laufen Abklärungen zur detaillierten Festlegung in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht. Festzulegen ist, welche Daten in welchem Zeitraum zwingend erfasst werden müssen. Die Planung sieht vor, dass ab 2020 eine statistische Auswertung möglich ist. Der Regierungsrat wird in der zweiten Jahreshälfte 2018 über die Einführung des Statistiktools entscheiden.

Zu Punkt 2:

Der Regierungsrat hat zur Frage der Schaffung einer zentralen Beschaffungsstelle ausführlich im Bericht und Antrag zum Postulat KR-Nr. 24/2015 (Vorlage 5336) Stellung genommen. Er hat dabei die heutige Beschaffungsorganisation mit ihren Koordinationsgremien und dem Einbezug der Lead Buyer dargelegt. Die Schaffung einer zentralen Stelle für die Abwicklung aller Ausschreibungen hat der Regierungsrat abgelehnt, da bei der Beschaffung spezifischer Güter und Dienstleistungen in hohem Masse Kompetenzen und Fachwissen gefragt sind, die in den jeweiligen Fachämtern vorhanden sind. Dieses Wissen wäre bei einer zentralen Stelle nicht vorhanden und müsste dort neu aufgebaut werden. Auch bei einer zentralen Beschaffungsstelle verblieben weiterhin verschiedene Aufgaben bei den Fachämtern, es käme zu Doppelspurigkeiten und der Abstimmungsbedarf vergrösserte sich erheblich.

Das freihändige Verfahren ist bewusst einfach und rasch ausgestaltet, ohne dass die Formvorschriften des Einladungs- oder des offenen Verfahrens eingehalten werden müssen. Der Gesetzgeber lässt es daher nur für Aufträge von geringerem Wert zu, weil er davon ausgeht, dass sich bei diesen Aufträgen der Aufwand für ein wettbewerbliches Verfahren nicht rechtfertigt. Die Grundsätze des Beschaffungsrechts (Wirtschaftlichkeit, Transparenz und Wettbewerb) gelten jedoch auch bei freihändigen Vergaben und es besteht ein Rechtsschutz.

Die Schaffung einer zentralen Stelle für die Durchführung von allen freihändigen Vergaben erachtet der Regierungsrat als nicht zielführend. Die Ausführungen im Bericht und Antrag zum Postulat KR-Nr. 24/2015, wonach bei Stellenverschiebungen zu einer zentralen Beschaffungsstelle zahlreiche Aufgaben weiterhin bei der Bedarfsstelle verbleiben, was zu Doppelspurigkeiten, zur Verkomplizierung sowie zu Verzögerungen in

Projekten führt, gelten für die Schaffung einer zentralen Stelle für freihändige Verfahren ebenso. Bei Kleinaufträgen, wie sie die meisten freihändigen Verfahren darstellen, dürften die Schnittstellenaufwände sogar grösser sein als die eigentliche Entlastung der Bedarfsstelle, sodass es gesamthaft zu Mehraufwendungen kommen würde und die Verfahren unnötig verkompliziert würden.

Die Direktionen und die Staatskanzlei haben eine ungefähre Einschätzung des Stellenbedarfs für die Abwicklung sämtlicher freihändiger Vergaben vorgenommen, ohne dabei die Aufwände zur Bedarfsermittlung einzurechnen. Für alle freihändigen Vergaben sind geschätzt rund 47 Vollzeitstellen nötig. Dazu käme ein nicht spezifizierbarer Koordinationsaufwand für Absprachen zwischen den Bedarfsstellen und der Beschaffungsstelle. Mit der heutigen Lead-Buyer-Organisation werden jedoch bereits zahlreiche Beschaffungsgüter zentral bzw. zentral organisiert beschafft. Diese Beschaffungen umfassen auch freihändige Vergaben. Überdies beschaffen das Hochbauamt und das Tiefbauamt der Baudirektion zentralisiert Bauleistungen, auch im freihändigen Verfahren. Von den erwähnten 47 Vollzeitstellen entfallen deren 21 auf die Lead Buyer sowie das Hochbauamt und das Tiefbauamt.

Zu Punkt 3:

Mit Beschluss Nr. 750/2016 hat der Regierungsrat die Finanzdirektion mit der Bildung der direktionsübergreifenden Arbeitsgruppe «Compliance» (ARCO) beauftragt, um die Qualität im Querschnittbereich Compliance zu verbessern, wobei auf den bestehenden Compliance-Massnahmen in den Direktionen und der Staatskanzlei aufgebaut werden kann. Die Hauptaufgabe der ARCO besteht darin, zusätzlichen Handlungsbedarf in der Compliance zu konkretisieren und wirksame Compliance-Standards für die kantonale Verwaltung zu empfehlen. Die Wahl der Mitglieder erfolgt aufgrund der Ausrichtung auf die Hauptaufgabe. Dabei wird themenspezifisch gearbeitet. Die ARCO setzt sich deshalb nach Massgabe der abgeschlossenen Arbeiten jeweils wieder neu zusammen.

Nach allgemeinem Verständnis umfasst die Compliance alle Massnahmen, die der Regeleinhaltung dienen. Damit ist Compliance ein vielschichtiger Prozess des Vorbeugens, Aufdeckens und Reagierens. Neben klaren Regeln sind umsichtige Führung und eine Kultur der Aufmerksamkeit und des offenen Gesprächs entscheidend. Eine Beschränkung der Compliance in den Direktionen, der Staatskanzlei, der Bezirksverwaltung und den unselbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten auf spezifische Fragen der Beschaffung wäre zu eng. So ist die ARCO auch nicht in das kantonale Beschaffungswesen eingebunden, sondern sie wählt ihre Arbeitsthemen selbstständig und risikobasiert im Sinne ihrer Hauptaufgabe. Dabei kann je nach Themenwahl die Beschaf-

fung mit ihrer Politik (vgl. RRB Nr. 202/2018) massgeblich betroffen sein. Wenn dies der Fall ist, legt die Finanzdirektion Wert darauf, dass beschaffungsfachliches Wissen und Können in der ARCO vorhanden ist.

Zurzeit ist die ARCO auf die Arbeit am Thema «Korruptionsprävention in der kantonalen Verwaltung» ausgerichtet, wobei fachliches Wissen und Können auf diesem Gebiet für die personelle Zusammensetzung der Arbeitsgruppe ausschlaggebend sind. Mitglied der ARCO ist beispielsweise der Vorsitzende der Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen (KöB), da die Korruptionsvorbeugung in der revidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) einen höheren Stellenwert erhalten wird. Aufgrund der einschlägigen Vorarbeiten der ARCO und ihrer Empfehlung hat der Regierungsrat im Dezember 2017 den «Verhaltenskodex» als unmittelbar anwendbaren Standard für die kantonale Verwaltung festgelegt und auf den 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt (RRB Nr. 1205/2017).

Korruptionsvorbeugung und -bekämpfung stellen im Beschaffungswesen seit Längerem ein wichtiges Thema dar, das regelmässig auch in der KöB behandelt wird. In ihrem Fachjournal «KRITERIUM» hat sie sich beispielsweise in der Ausgabe Nr. 42 vom April 2017 zuhänden ihrer Leserschaft (dies sind in erster Linie und sehr verbreitet die kantonalen und kommunalen Vergabestellen) ausführlich der Thematik gewidmet (https://bd.zh.ch/internet/baudirektion/de/themen/oeffentliche_beschaffung/hilfsmittel_vorlagen/kriterium.html). Auch der Regierungsrat hat sich bereits verschiedentlich zur Thematik geäussert (vgl. etwa RRB Nrn. 382/2016 und 971/2016). Die Anforderungen an korrektes Beschaffen bilden Bestandteil seiner Beschaffungspolitik (RRB Nr. 202/2018). Bei Verstössen sieht das Beschaffungsrecht scharfe Sanktionsmöglichkeiten vor.

Zu Punkt 4:

Vorgesehen war die Einladung des Gesamtregierungsrates zu einer Präsentation bei einem grossen Betrieb, was der Regierungsrat zur damaligen Zeit als nicht zielführend erachtete. Der Regierungsrat zieht jedoch einen Informations- und Erfahrungsaustausch einer Delegation des Regierungsrates sowie von Mitarbeitenden der Verwaltung mit vergleichbaren Organisationen in Erwägung.

Ausserdem wird dem Kantonsrat gerne die Möglichkeit für eine Präsentation zur heutigen Organisation des Beschaffungswesens im Kanton Zürich geboten. Eine solche, gemeinsam von der Baudirektion und der Finanzdirektion organisierte Veranstaltung könnte dazu genutzt werden, um das gegenseitige Verständnis zu fördern und offene Fragen zu erörtern.

Gestützt auf diesen Ergänzungsbericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 24/2015 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Die Staatsschreiberin:
Thomas Heiniger Kathrin Arioli