

Bericht der Geschäftsprüfungskommission* und der Finanzkommission zum Beschaffungswesen in der kantonalen Verwaltung**

(vom 20. November 2014)

1. Ausgangslage

Am 17. Dezember 2012 beschlossen die Präsidien der Aufsichtskommissionen, im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht vertiefte Abklärungen zum Thema Beschaffungswesen in der kantonalen Verwaltung vorzunehmen. Im Nachgang zur Aufarbeitung des BVK-Korruptionsskandals drängte sich das Thema richtiggehend auf. Die Medien berichteten zudem über weitere Beschaffungsskandale beim Bund wie auch in den Kantonen. Auch hatte die Finanzkontrolle ihre Prüftätigkeit im zweiten Halbjahr 2012 auf das Beschaffungswesen fokussiert, nachdem sie bereits in den Vorjahren in ihren Berichten auf Verbesserungspotential hingewiesen hatte. Im gleichen Zeitraum wurde der RRB 110/2013 veröffentlicht, mit dem der Regierungsrat das 2007 gestartete Projekt «Optimierung des kantonalen Beschaffungswesens» zum Abschluss brachte und in dem er die neuen Pfeiler der kantonalen Beschaffungsorganisation definierte. Des Weiteren handelt es sich beim Beschaffungswesen um einen bedeutenden Ausgabeposten des Kantons Zürich mit einem ungefähren Volumen zwischen 1,2 und 2 Milliarden Franken pro Jahr¹.

Unter diesen Vorzeichen und aufgrund der hohen Relevanz für die Finanzen des Kantons Haushaltes, beriefen die Geschäftsprüfungskommission (GPK) und die Finanzkommission (FIKO) je drei respektive zwei Mitglieder in die gemeinsame «Subkommission Submissionen».

Die Subkommission, welche administrativ der GPK zugeordnet ist, setzte sich zu Beginn ihrer Arbeit aus folgenden Mitgliedern zusammen: Jürg Sulser und Regula Kaeser-Stöckli von der FIKO, Walter Schoch, Judith Stofer und Rahel Walti von der GPK. Den Vorsitz der Subkommission hatte Judith Stofer. Nach dem Austritt von Rahel Walti aus dem Kantonsrat übernahm Peter Uhlmann ihren Platz in der Subkommission. Das Sekretariat führte Katrin Meyer, Mitarbeiterin der Parlamentsdienste. Die Subkommission nahm ihre Arbeit am 28. Februar 2013 auf. Bis zum Abschluss ihres Berichtes fanden 19 Sitzungen statt.

* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Claudio Zanetti (Präsident), Gossau; Walter Schoch, Bauma; Daniel Hodel, Zürich; Cornelia Keller, Gossau; Emy Lalli, Zürich; Daniel Schwab, Zürich; Rafael Steiner, Winterthur; Judith Stofer, Zürich; Peter Uhlmann, Dinhard; Josef Widler, Zürich; Rolf Zimmerman, Erlenbach.

** Die Finanzkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Jean-Philippe Pinto (Präsident), Volketswil; Martin Arnold, Oberrieden; Batrix Frey-Eigenmann, Meilen; Matthias Hauser, Hüntwangen; Rosmarie Joss, Dietikon; Regula Kaeser-Stöckli, Kloten; Sabine Sieber Hirschi, Sternenberg; Jürg Sulser, Otelfingen; Peter Vollenweider, Stäfa; Michael Zeugin, Winterthur; Hansueli Züllig, Zürich.

¹ Die Angaben von Regierung und Verwaltung zum gesamten Beschaffungsvolumen des Kantons Zürich variieren zwischen 1,2 und 2 Milliarden Franken pro Jahr.

2. Der Auftrag

Das Beschaffungswesen ist ein die gesamte Verwaltung betreffendes, sehr weitläufiges Themengebiet, welches vielerlei juristische, wirtschaftliche, aber auch umwelt- und sozialpolitische Fragestellungen in sich birgt. Zur Eingrenzung des Abklärungsgegenstandes formulierte die Subkommission ihre Fragestellung wie folgt:

Erfüllt der Kanton Zürich die Ansprüche an eine zeitgemässe, effiziente und transparente Beschaffungsorganisation und mit welchen Massnahmen lässt sie sich allenfalls optimieren.

Die Subkommission legte den Fokus der Abklärungen somit klar auf die Organisation des kantonalen Beschaffungswesens, unter Ausklammerung vieler Einzelfragen.

3. Vorgehen und Arbeitsweise der Subkommission

In einem ersten Schritt informierte sich die Subkommission über die verschiedenen rechtlichen Grundlagen des Beschaffungswesens und über die in der kantonalen Verwaltung damit beschäftigten Gremien und Funktionen.

Im Frühjahr 2013 informierte die Finanzkontrolle die Subkommission über die Erkenntnisse des Semesterberichtes 2012. Das kantonale Beschaffungswesen war Schwerpunktthema der Finanzkontrolle im vorangegangenen Jahr. Es wurde Verbesserungspotential festgestellt.

Bereits zu diesem Zeitpunkt kristallisierte sich für die Subkommission heraus, dass es sich beim Beschaffungswesen um einen in der ganzen Verwaltung extrem heterogen gehandhabten Bereich handelt. Dieser Eindruck wurde verstärkt durch ein Gespräch mit der Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen (KöB), welche den koordinierten Vollzug der Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen begleitet und unterstützt².

Mit RRB 110/2013 vom 30. Januar 2013 hatte der Regierungsrat das Projekt «Optimierung des kantonalen Beschaffungswesens» unter der Federführung der Finanzdirektion formell zum Abschluss gebracht und damit eine für den Kanton dauerhafte neue Beschaffungsorganisation festgelegt. Der Schwerpunkt des Projektes lag auf dem wirtschaftlichen Aspekt des Beschaffungswesens. Finanzdirektorin Ursula Gut informierte die Subkommission über den Abschluss des Projektes. Dabei erhärtete sich der Eindruck der Subkommission, dass ein umfassender Überblick zum Thema kantonales Beschaffungswesen nur schwer zu erreichen sein wird, was an der heterogenen Handhabung durch die einzelnen Direktionen und Ämter einerseits und an dem offenbar nur mit erheblichem Aufwand zu beschaffenden Zahlenmaterial andererseits liegt.

Um sich ein möglichst umfassendes Bild über das Beschaffungswesen im Kanton Zürich machen zu können, schrieb die Subkommission mit Brief vom 2. August 2013 alle Direktionen einzeln an (mit Ausnahme der Finanzdirektion, welche ihre Situation anlässlich des Besuches in der Subkommission mündlich erläutert hatte und der Staatskanzlei). Gefragt wurde insbesondere nach dem Volumen der getätigten Beschaffungen, nach organisatorischen Strukturen und Richtlinien innerhalb der Direktionen und nach der direkten Aufsicht der Direktionen über die beschaffenden Stellen. Auch wurden Fragen zu den mit dem Optimie-

² § 43 der Submissionsverordnung

rungsprojekt neu geschaffenen «Lead Buyer»-Funktionen gestellt. Der damalige Regierungspräsident Thomas Heiniger bestand entgegen dem ausdrücklichen Wunsch der Subkommission darauf, die Fragen aus einer Hand im Auftrag des Regierungsrates zu beantworten. Die Antworten waren für die Subkommission unbefriedigend. Sie gingen kaum auf die alltäglichen Herausforderungen bei Beschaffungen und deren Umsetzung ein. Die durch die einzelnen Direktionen beantworteten Fragen zu den Lead Buyern waren ernüchternd in dem Sinne, als sie kaum die durch das Projekt «Optimierung des kantonalen Beschaffungswesens» gezeichneten Anforderungen zu erfüllen vermögen. Die Antworten erschienen der Subkommission auch widersprüchlich.

So lud die Subkommission den damaligen Regierungspräsidenten Thomas Heiniger³ zu einer ihrer Sitzungen ein, um unbeantwortete Fragen und Widersprüche möglichst weitgehend klären zu können. Leider war auch diese Sitzung unbefriedigend und trug nicht zur erhofften Klärung bei. Die Subkommission musste feststellen, dass auch weitere Bemühungen kaum zu einem besseren Überblick, verbindlicheren Zahlen oder einem konkreteren, vertiefteren Verständnis des Beschaffungswesens beitragen könnten. Noch immer hatte die Subkommission keinen Zugang zu verlässlichen Daten, weil die Beschaffungszahlen gemäss Antwort des Regierungsrates dezentral bei den Direktionen und der Staatskanzlei erhoben werden. Erschwerend kommt hinzu, dass keine verwaltungsweite Beschaffungspolitik besteht, die alle wesentlichen Gesichtspunkte in einem verbindlichen Regelwerk schriftlich festhält. Das kantonale Beschaffungswesen erweist sich somit schlicht als zu unübersichtlich und heterogen, generelle Aussagen lassen sich kaum machen oder werden den realen Gegebenheiten nicht gerecht. Schliesslich musste sich die Subkommission auch immer wieder an ihren Auftrag als parlamentarische Oberaufsicht erinnern und letztlich zur Kenntnis nehmen, dass sich weitläufige und komplexe Bereiche von Verwaltung und Regierung nur bis zu einem gewissen Grad an Tiefe erfassen lassen, auch weil die Auskunftspflicht von Regierung und Verwaltung im Gegensatz zur Subkommission unterschiedlich interpretiert wurde.

Die Regierung hat in ihrem Projekt «Optimierung des kantonalen Beschaffungswesens», welchem in seiner Anfangsphase selbst eine lange Analyse und Datenbeschaffung vorausgegangen waren, wichtige allgemeine Schwachstellen in der Beschaffungsorganisation aufgedeckt, die sich mit den heutigen Erkenntnissen der Subkommission decken. Es handelt sich dabei insbesondere um

- das Fehlen einer verwaltungsweiten Beschaffungspolitik,
- das Fehlen eines verwaltungsweiten Beschaffungsmanagements,
- das Fehlen eines verwaltungsweiten Beschaffungscontrollings
- sowie das Fehlen direktionsübergreifender Vorgaben zu einheitlichen Produkte-, Umwelt- und Qualitätsstandards.

Die Subkommission orientierte sich in der Folge schwerpunktmässig daran, ob diese festgestellten Mängel mit der neuen Beschaffungsorganisation behoben werden konnten.

Um ihre Eindrücke und Schlussfolgerungen objektivieren zu können, lud die Subkommission Vertreter vergleichbarer Organisationen ein, so die Schweizerische Post AG (zusammen mit der im Supply Chain Management tätigen Beratungsfirma Inova Management AG) mit einem vergleichbaren Beschaffungsvolumen von jährlich 2 Milliarden Franken sowie der Stadt Bern. Beide gaben bereitwillig und anregend Auskunft über ihre Beschaffungsstrukturen.

³ Thomas Heiniger war Regierungspräsident im Amtsjahr 2013/2014

Aufgrund der gesamthaft gewonnenen Erkenntnisse formulierte die Subkommission ihre Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Diese haben zum Ziel, das Beschaffungswesen des Kantons Zürich in einem Umfeld stetig wachsender Anforderungen in wirtschaftlicher und rechtlicher Hinsicht leistungsfähig und effizient zu gestalten. Dazu gehören eine klare Strategie und eine definierte Zielsetzung.

Die Subkommission erstellte anfangs 2014 einen Zwischenbericht über ihre Tätigkeit, welchen sie dem Regierungsrat zur Stellungnahme zustellte. In seiner Stellungnahme vom 5. März 2014 wird vom Regierungsrat geltend gemacht, der Zwischenbericht würde zu Unrecht ein schlechtes Licht auf das kantonale Beschaffungswesen werfen.

Nach weiteren Sitzungen erstellte die Subkommission einen Entwurf zuhanden der GPK und der FIKO, welche diesen am 3. Juli 2014 zur erneuten Stellungnahme an den Regierungsrat genehmigten.

In seiner Stellungnahme vom 27. August 2014 hielt der Regierungsrat im Wesentlichen an seiner Sichtweise fest, welche er bereits zum Zwischenbericht geäussert hatte.

Am 20. November 2014 wurde der Bericht von der GPK sowie der FIKO zuhanden des Kantonsrates verabschiedet.

4. Feststellungen Dritter

4.1 Das Projekt «Optimierung des kantonalen Beschaffungswesens»

Im Jahre 2007 lancierte die Regierung das Projekt «Optimierung des kantonalen Beschaffungswesens»⁴. Die Zielsetzung des Projektes war umfassend und bereits mit RRB 1385/2005 formuliert worden: Im Beschaffungswesen soll im Rahmen eines eigenen Projektes durch operative Verbesserungen sowie Verbesserungen im Commodity Management eine Entlastung von 20 Millionen Franken jährlich ab 2007 erzielt werden.

Diese nachhaltige Senkung der Beschaffungskosten sollte unter anderem durch folgende Massnahmen erreicht werden:

- Die Erarbeitung direktionsübergreifender Beschaffungsrichtlinien
- Ein direktionsübergreifendes Lieferantenmanagement
- Die Festlegung von direktionsübergreifenden Produkt-, Umwelt- und Qualitätsstandards
- Direktionsübergreifende Mengenbündelungen
- Eine Neudefinition von Material- und Informationsflüssen

Weitere Ziele des Projektes waren die Schaffung von Transparenz im Beschaffungswesen und die Erarbeitung von Massnahmen in Zusammenarbeit mit den betroffenen Mitarbeitenden zur nachhaltigen Motivation und Auseinandersetzung mit dem Thema «Optimierung der Beschaffung». Im RRB 1385/2005 heisst es, dass es nicht Ziel des Projektes sei, für die gesamte kantonale Verwaltung eine zentrale Beschaffungsstelle zu schaffen.

Als Ausgangslage wurde festgehalten, dass das kantonale Beschaffungswesen stark dezentral ausgerichtet sei mit entsprechend unterschiedlichen Beschaffungsprozessen, Richtlinien, Schwerpunkten und Kulturen. Infolge fehlender gemeinsamer Standards legten die Di-

⁴ RRB 48/2007 «Optimierung des kantonalen Beschaffungswesens; Projektantrag», über den Stand des Projektes wurde jährlich berichtet in RRB 235/2009, RRB 684/2010, 518/2011, RRB 889/2012, RRB 890/2012. Das Projekt fand seinen Abschluss mit RRB 110/2013.

reaktionen und die Staatskanzlei jeweils individuelle Produkte- und Qualitätsanforderungen fest. Es würden oft nicht optimale Prozesse angewendet, was teilweise auf die heterogenen und gewachsenen Strukturen zurückzuführen sei. Dadurch würden vorhandene Synergien nicht in genügendem Masse identifiziert und genutzt, und der Markt nutze diese Schwäche nicht selten zu Ungunsten der kantonalen Verwaltung aus.

Der Regierungsrat informierte jährlich über den Projektstand. Er erlangte nach Abschluss der Grundlagenarbeiten, welche vor allem im Zusammentragen von Daten bestanden hatten, ein zunehmend deutlicheres Bild über das Beschaffungswesen im Kanton Zürich. So stellte der Regierungsrat fest, dass eine verwaltungsweite Beschaffungspolitik und ein aussagekräftiges Beschaffungscontrolling fehlten. Grundsätzlich würden einzelne Organisationen zwar über fundierte Beschaffungskompetenzen und gut ausgestaltete Beschaffungsprozesse verfügen. In weiten Teilen der Verwaltung fehlten solche jedoch. Auch sei die Aufbereitung und Analyse von Daten mit Bezug zu den Beschaffungen mit Schwierigkeiten und einem sehr grossen Aufwand verbunden, was eine vollständige Übersicht über die Beschaffungspraxis erschwere. Weiterhin erkannte der Regierungsrat vor allem durch Massnahmen bei verschiedenen Materialgruppen wirtschaftliches Optimierungspotential – nunmehr jedoch von 6 Millionen Franken -, teilweise verbunden mit einer Optimierung der Beschaffungsmenge.

Mit RRB 890/2012 beschloss der Regierungsrat eine neue dauerhafte Struktur zu schaffen, mit der die Optimierung des kantonalen Beschaffungswesens als Daueraufgabe wahrgenommen werden kann. Die in Teilprojekten vorangetriebenen Arbeiten zu einzelnen Materialgruppen führten zur Schaffung sogenannter Lead Buyer-Funktionen, welche die Verantwortung für die verschiedenen Materialgruppen innehaben. Für diese ausgewählten Beschaffungsgüter, welche verwaltungsweit genutzt werden, können die Direktionen und die Staatskanzlei die Dienste der Lead Buyer in Anspruch nehmen. Diese bestehen teils im Aushandeln von Rahmenverträgen, teils im effektiven Einkauf der gewünschten Güter. Die Grundidee besteht aber weiterhin darin, dass die Direktionen und die Staatskanzlei die Organisation ihres Beschaffungswesens wie bisher im Rahmen ihrer Zuständigkeiten selber festlegen und dabei auch die erforderlichen Beschaffungsgüter und die Beschaffungsmengen bestimmen sowie die Beschaffungen durchführen. Lead Buyer-Funktionen wurden einzig in den Bereichen Büromaterial, Publikationen, Lehrmittel, Telematik, Mobiliar, Facility Management, Outputsysteme und Fahrzeuge definiert und werden durch die entsprechenden Verwaltungsstellen wahrgenommen, grösstenteils durch die kdmz oder das Immobilienamt.

Die bisherigen Gremien (KöB und KofU⁵), welche die rechtliche und die ökologische Seite des Beschaffungswesens abdecken, werden ergänzt durch die beiden Gremien «Fachgruppe Beschaffungsorganisation» und «Beschaffungskoordination». Die Fachgruppe umfasst Vertreter der Lead Buyer-Funktionen und bearbeitet übergreifende fachliche Fragestellungen. Das Gremium «Beschaffungskoordination» soll die laufende Optimierung des kantonalen Beschaffungswesens fördern. Es setzt sich aus je einer Vertretung der Direktionen und der Staatskanzlei zusammen. Die beiden Gremien tagen jährlich je zwei Mal.

Das Projekt fand offiziell seinen Abschluss mit RRB 110/2013. Dabei wurde festgehalten, dass Einsparungen von jährlich 5,5 Millionen Franken bei den durch das Projekt betroffenen Beschaffungsgütern im Umfang von 100 Millionen Franken gemacht werden können.

Im Nachgang zum Korruptionsskandal rund um die BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich lancierte die Regierung im Jahr 2012 ein Projekt zur Ausarbeitung eines Compliance-

⁵ Koordinationsstelle für Umweltschutz. Die KofU ist die zentrale Anlaufstelle für ämterübergreifende Querschnittsaufgaben im Bereich Umweltschutz.

Management Systems, welches insbesondere der Korruptionsbekämpfung dienen sollte. Eine entsprechende Arbeitsgruppe unter der Leitung einer externen Fachperson konnte mittlerweile ihre Arbeit aufnehmen. Wann erste Resultate vorliegen werden, war zum Zeitpunkt der Berichterstattung noch nicht bekannt.

4.2 Feststellungen der Finanzkontrolle

Im Frühjahr 2013 stellte die Finanzkontrolle der Subkommission Auszüge aus ihrem Semesterbericht über ihre Prüftätigkeit im zweiten Halbjahr 2012 vor. Im Bericht wurde festgehalten, dass in der kantonalen Verwaltung bezüglich Beschaffungen Verbesserungspotential besteht. Festgestellte Mängel waren beispielsweise

- die Wahl der falschen Verfahrensart,
- falsche Berechnungsweisen der Vergabesummen,
- falsche und nicht nachvollziehbare Anwendungen der Ausnahmeregelung gemäss § 10 der Submissionsverordnung⁶
- sowie mangelnde Dokumentation der Vergaben.

Teilweise vermutete die Finanzkontrolle gezielt gesetzeswidriges Verhalten, gewisse Vorfälle wurden von der Finanzkontrolle als «äusserst schwerwiegend» eingestuft. Generell stellte die Finanzkontrolle ein fehlendes Bewusstsein für die gesetzlichen Vorgaben sowie fehlende juristische Kenntnisse bei den Anwendern fest. In darauffolgenden Semesterberichten orte die Finanzkontrolle noch immer grosses Optimierungspotential und auch im Bericht zum Prüfauftrag der Direktion der Justiz und des Innern über IT Beschaffungen und Unterhalt vom 20. März 2014 bemängelte die Finanzkontrolle teilweise fehlende Transparenz und Nachvollziehbarkeit bei Vergaben. Der Regierungsrat hielt in seiner Stellungnahme vom 27. August 2014 fest, dass sich die Organisationseinheiten namentlich im Rahmen ihrer Stellungnahmen intensiv mit den Empfehlungen auseinandersetzen und Verbesserungsmaßnahmen in den Direktionen auch konsequent umgesetzt werden.

5. Feststellungen der von den Aufsichtskommissionen eingesetzten Subkommission

Die Subkommission verschaffte sich einen Überblick über die neue Beschaffungsorganisation der kantonalen Verwaltung.

Das kantonale Beschaffungsvolumen wird auf jährlich zwischen 1,2 und 2 Milliarden Franken geschätzt, wobei zwischen 0,8 und 0,9 Milliarden Franken effektiv Beschaffungscharakter aufweisen. Gemäss Antwort des Regierungsrates auf die Fragen der Subkommission sind die Zahlen zum Beschaffungsvolumen und den vergaberechtlichen Verfahrensarten bei den einzelnen Vergabeeinheiten zu erheben, da der Kanton über keine zentral geführte, alle Beschaffungen umfassende Vergabestatistik verfügt. Solche Erhebungen seien mit grossem Aufwand verbunden und die Ergebnisse je nach Fragestellung stark interpretationsbedürftig und lediglich als Grössenangaben zu verstehen. Den weitaus grössten Bedarf an Beschaffungsgütern weist mit fast zwei Drittel die Baudirektion aus. Auf sie folgen die Gesundheitsdirektion mit 194 Millionen Franken sowie die übrigen Direktionen mit tieferen, im zweistelligen Millionenbereich liegenden Bedarfszahlen. Von den insgesamt für 0,8 bis 0,9 Milliarden Franken besorgten Gütern mit Beschaffungscharakter fällt lediglich ein Anteil von ca. 100 Millionen Franken in den Funktionsbereich der Lead Buyer.

⁶ § 10 der Submissionsverordnung regelt die Voraussetzungen, unter welchen ein Auftrag unabhängig des Auftragswertes direkt und ohne Veröffentlichung vergeben werden kann.

Bezüglich der Verfahrensart liegen etwa 8% (bei der Baudirektion ca. 40%) der Beschaffungen im Staatsvertragsbereich, das heisst sie überschreiten einen gewissen Auftragswert⁷ und erfordern ein spezielles Ausschreibungsverfahren. Im freihändigen Verfahren, also ohne gesetzlich normiertes Vergabeverfahren, wird der grösste Teil an Gütern und Dienstleistungen beschafft, nämlich 74% (bei der Baudirektion liegt der Anteil aufgrund der Grossprojekte nur bei ca. 16%). Es handelt sich bei den Freihandvergaben um kleinere Vergaben unter den entsprechenden Schwellenwerten. Die übrigen Vergaben finden im Einladungsverfahren oder im offenen/selektiven Verfahren statt⁸. Auch bei diesen Zahlen handelt es sich mangels geeigneter Datengrundlagen um grobe Schätzungen.

Die Subkommission erkundigte sich insbesondere auch nach Zahlen der neu geschaffenen Lead Buyer-Funktionen. Die Kernfunktion der Lead Buyer-Organisationen liegt darin, sich bezüglich direktionsübergreifender Güter intensiv um die Art der Güterbeschaffung zu kümmern, Beschaffungsstrategien zu formulieren, Prozesse zu definieren, das Lieferanten- und Vertragsmanagement sauber zu erstellen und den bestellenden Stellen Unterstützung zu bieten. Wie die Lead Buyer-Funktionen wahrgenommen werden, ist den verantwortlichen Einheiten überlassen. In der Regel können sie einer Person zugeordnet werden. Eigentliche Beschaffungsstellen existieren nicht. Sowohl die Aufgaben der Lead Buyer-Funktionen als auch die eigentlichen Beschaffungen werden von den Mitarbeitenden der Verwaltung in Kleinstpensen wahrgenommen und neben ihren sonstigen Aufgaben erledigt.

Die Lead Buyer-Funktion Fahrzeugdienst über 3,5t wird vom Tiefbauamt wahrgenommen. Dieses besorgt jährlich fünf bis acht Fahrzeuge für andere Verwaltungseinheiten. Die Kantonspolizei berät als Lead Buyer beschaffende Stellen bei Fahrzeugen unter 3,5t. Die Angaben liegen hier bei zwei bis drei Fahrzeugen pro Jahr bei einem Beschaffungsvolumen von in der Regel unter 100'000 Franken, längerfristig wird mit rund 10 bis 20 Personen- und Lieferwagen gerechnet. Die Lead Buyer-Funktionen Telematik, Facility Management und Mobiliar werden vom Immobilienamt wahrgenommen. Die Lead Buyer-Funktion im Bereich Telematik beschränkt sich auf die Aushandlung von Konditionen für die Verwaltung. Im Bereich des Facility Managements besteht die Funktion im Aushandeln von Rahmenverträgen. Bestellungen zum Mobiliar werden direkt von den einzelnen Organisationseinheiten ausgelöst. Die Lead Buyer-Funktion Lehrmittel ist beim Mittelschul- und Berufsbildungsamt angesiedelt, ist aber noch nicht operativ tätig und befindet sich erst im Aufbau. Die Prozesse wurden noch nicht festgelegt. Die kdmz, welche für die Lead Buyer-Funktionen Büromaterial, Publikationen und Outputsysteme verantwortlich ist, beschafft Güter von jährlich rund 40 Millionen Franken für die gesamte Verwaltung.

Generell können Verwaltungsangestellte bei Beschaffungen das Handbuch der KÖB mit Checklisten, Hinweisen und Mustervorlagen zu Rate ziehen. Hinweise erhält der Anwender auch aus dem «Kriterium», einem Periodikum der KÖB, welches sich um praxisrelevante Fragen der öffentlichen Beschaffungen dreht. Nicht alle Verwaltungsangestellten kennen aber das Handbuch noch kennen sie die Arbeit der KÖB. Weiter können Verwaltungsangestellte, die Güter zu beschaffen haben, Schulungskurse der KÖB zum Submissionswesen besuchen. In einzelnen Bereichen geben Weisungen des Regierungsrates gewisse Qualitätsmerkmale der Beschaffungsgüter vor, wie beispielsweise gewisse Ökozertifizierungen beim Papier.

⁷ Gemäss Anhang 1 zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen liegen die Schwellenwerte im Staatsvertragsbereich bei 8'700'000 Franken für Bauarbeiten und bei 350'000 Franken für Lieferungen und Dienstleistungen.

⁸ Gemäss Anhang 2 zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen liegen die Schwellenwerte im von Staatsverträgen nicht erfassten Bereich bei 100'000 Franken (Dienstleistungen) bzw. 150'000 Franken (Dienstleistungen und Baubengewerbe) sowie 300'000 Franken (Bauhauptgewerbe).

Gemäss Angaben des Regierungsrates besteht heute ein verwaltungsweites Beschaffungscontrolling, das mehrere Funktionen umfasst und durch verschiedene Organisationen und Gremien wahrgenommen wird. Zu nennen seien insbesondere die wiederkehrende Überprüfung von Beschaffungsstrategien und Beschaffungsprozessen durch die Lead Buyer, die Wahrnehmung eines Monitorings aus verwaltungsübergreifender Sicht durch die Fachgruppe Beschaffungsoptimierung sowie wiederkehrende Beurteilungen durch das Gremium Beschaffungskoordination. Die Lead Buyer würden über die entsprechenden Kennzahlen verfügen.

Da die Beschaffungen grösstenteils eingebettet in die Linien stattfinden, findet auch die Kontrolle dergestalt statt. Die Rolle des Internen Kontroll Systems (IKS) wird dabei uneinheitlich geschildert. Die Schilderungen reichen von einem Instrument grosser Wichtigkeit für das Beschaffungswesen, über die Feststellung, dass das IKS nur verbrieft, was bereits faktisch vorgeherrscht habe, bis hin zur Aussage, dass die Tragweite des IKS für den Bereich der Beschaffungen noch nicht abgeschätzt werden könne. Angesichts der Tatsache, dass jede Direktion im Rahmen gewisser Vorgaben ihre IKS-relevanten Vorgänge selbst bestimmen kann, trifft möglicherweise alles zu. Im Übrigen wird zum Thema Kontrolle auf Ausgabekompetenzen, das Vieraugenprinzip und die jeweiligen Organisationsreglemente der Direktionen verwiesen.

Die direkte Aufsicht erfolgt laut Gesetz durch die Direktionen⁹. Die Oberaufsicht obliegt dem Regierungsrat, welcher diese Pflicht durch den präventiven Einsatz der neu geschaffenen Gremien und der KōB sowie die Revisionstätigkeit der Finanzkontrolle erfüllt sieht.

6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Feststellungen der Subkommission zu der neuen Beschaffungsorganisation der kantonalen Verwaltung fielen ernüchternd aus. Die von der Regierung zu Beginn des Projektes geschätzten 20 Millionen Franken¹⁰ an jährlichem Einsparungspotential reduzierten sich im Verlaufe des Projektes auf 5,5 Millionen Franken jährlich.

Die neu geschaffenen Lead Buyer-Funktionen üben nur marginale Beschaffungstätigkeiten aus, was die Zahlen der Fahrzeugbeschaffungen von wenigen Fahrzeugen pro Jahr belegen. Die wesentlicheren Beschaffungsmengen fallen bei der kdmz an, welche jedoch schon vor ihrer offiziellen Lead Buyer-Funktion durch eine entsprechende in der kdmz Verordnung geregelte Bezugspflicht¹¹ für die übrigen kantonalen Stellen beschafft hatte. Dasselbe gilt für die in der Immobilienverordnung¹² geregelte Bezugspflicht, welche die Tätigkeit des Immobilienamtes betrifft, so dass sich die Frage stellt, was sich mit der neuen Funktion effektiv geändert hat. Zwar würden nun für die meisten Lead Buyer Beschaffungsstrategien und ein Lieferantenmanagement bestehen, und man sei daran, Kennzahlen für ein effizientes Controlling zu definieren und verfügbar zu machen. Für die Subkommission ist es nicht nachvollziehbar wie aufgrund des heute vorliegenden Zahlenmaterials die von der Regierung genannten 5,5 Millionen Franken Einsparungen pro Jahr überprüft werden können und wie überhaupt eine Messbarkeit der Massnahmen aus dem Projekt «Optimierung des kantonalen Beschaffungswesens» erfolgen soll. Weiter ist zu bedenken, dass es sich bei den über die Lead Buyer-Funktionen beschafften Gütern und Dienstleistungen lediglich um ein Volumen von rund

⁹ § 39 Abs. 2 der Submissionsverordnung: «Aufsichtsbehörde über die Vergabestellen ist die jeweils für den Sachbereich zuständige Direktion. Vorbehalten bleibt die Aufsicht des Bezirksrates über die Gemeinden. Die Oberaufsicht steht dem Regierungsrat zu.»

¹⁰ RRB 1385/2005

¹¹ § 2 Abs. 2 der Verordnung über die kantonale Druckmittel- und Materialzentrale (KDMZ)

¹² § 50f. der Immobilienverordnung

100 Millionen Franken pro Jahr handelt. Die Subkommission stellte bezüglich der übrigen 700 bis 800 Millionen Franken Einkaufsvolumen mit Beschaffungscharakter kein einheitliches Lieferanten- oder Vertragsmanagement oder eine denselben Grundsätzen verpflichtete Strategie fest. Sie machte auch keine verlässlichen Zahlen für ein effektives Controlling aus, was sich mehrfach daran zeigte, dass Zahlenmaterial nur mit grösstem Aufwand zu beschaffen war.

Generell stuft die Subkommission die **Datenlage** der kantonalen Beschaffungen als prekär ein, sind doch zuverlässige Daten die Ausgangslage jeglicher Analyse und Handlungsbasis für tragende Entscheide. Auch sind sie Voraussetzung für die Überprüfbarkeit angeordneter Massnahmen und des Erfolgs von Umstrukturierungen. Mit RRB 1075/2012 war vorgesehen, dass das Beschaffungsmanagement bis im Jahr 2013 kantonsweit mit einer möglichst einheitlichen IT-Applikation erfolgen soll, welche auch eine Analyse von Beschaffungsdaten ermöglicht hätte. Mittlerweile liegt eine entsprechende Machbarkeitsstudie vor und die Verantwortlichen prüfen nun, welche Funktionen mit welcher Dringlichkeit verwirklicht werden sollen unter sorgfältiger Abwägung von Kosten-Nutzen-Effekten sowie von Projektrisiken. Auch prüft die Baudirektion zurzeit die Einführung eines einfachen, und bewährten Statistikprogrammes bei sich und weiteren interessierten Direktionen. Unter den aktuellen Voraussetzungen kann die Subkommission die Meinung des Regierungsrates jedoch nicht teilen, dass heute ein verwaltungsweites **Beschaffungscontrolling** besteht.

Auch kann sie die Meinung der Regierung nicht teilen, dass heute ein verwaltungsweit koordiniertes **Beschaffungsmanagement** besteht. Die Regierung verweist hierzu auf die Organisation gemäss RRB 890/2012 und die damit geschaffenen Lead Buyer-Funktionen sowie die beiden neuen Gremien «Beschaffungskoordination» und «Beschaffungsoptimierung», ergänzend zu den bereits bestehenden Gremien der KöB und der KofU. Die Subkommission anerkennt, dass die KöB ein grosses Fachwissen hat und ihr Handbuch sowie ihr Periodikum «Kriterium» für Vergabestellen eine sehr wertvolle Hilfe bei den Beschaffungsprozessen darstellt. Wie aber auch die Finanzkontrolle feststellte, ist das Fachwissen zu wenig in der Verwaltung bekannt und verbreitet. Die Verwendung des Handbuches ist nicht vorgeschrieben, sondern basiert auf Freiwilligkeit. Die beiden neu geschaffenen Gremien mögen ihre Berechtigung haben, doch allein schon ihre Sitzungskadenz von zwei jährlichen Sitzungen lässt augenscheinlich erkennen, dass dies einem derart weiten und sich stetig wandelnden Feld wie der kantonalen Beschaffung nicht gerecht werden kann. Keines dieser Gremien ist mit einem Weisungsrecht ausgestattet und kann verwaltungsweit verbindliche Richtlinien verabschieden oder durchsetzen. Nur die kdmz verfügt über gewisse operative Kompetenzen – und funktioniert auch entsprechend gut –, ansonsten basieren die Systeme auf Empfehlungen, Anregungen und Freiwilligkeit. Ein verwaltungsweit koordiniertes Beschaffungsmanagement kann die Subkommission darin jedoch nicht erkennen.

Die Regierung ist weiter der Ansicht, dass heute eine verwaltungsweite **Beschaffungspolitik** besteht, zwar nicht schriftlich verbrieft, doch seien nun alle notwendigen Bausteine geschaffen worden, so dass sie auch niedergeschrieben werden könnte. Mit der heutigen Struktur bestehe ein System, welches eine dauerhafte Optimierung des Beschaffungswesens sicherstelle. Diese Ansicht teilt die Subkommission nicht. Sie vermisst eine klar formulierte Politik, in welcher Grundsätze auch aus dem Compliance- und Antikorruptionsbereich klar formuliert werden. Auch die Grundsätze und Werthaltungen, was die sozialen und ethischen Anforderungen an zu beschaffende Güter betrifft, müssen gegenüber den Anbietenden und der Öffentlichkeit klar und deutlich kommuniziert werden. Zudem vermisst die Subkommission eine klare Strategie, in welche Richtung die Entwicklung des kantonalen Beschaffungswesens gehen soll. Gewisse Antworten des Regierungsrates lassen darauf schliessen, dass die

Lead Buyer-Funktionen nicht vorbehaltlos unterstützt werden. So würden sie in Anspruch genommen, wenn sie gut arbeiteten, ansonsten würden sich die Direktionen andere Wege der Beschaffung suchen. Gewisse Lead Buyer beklagen auch bereits einen Mehraufwand und wünschen sich daher keine weitere Inanspruchnahme durch andere Verwaltungsstellen. Die Subkommission vermisst eine vorbehaltlose Unterstützung des Regierungsrates für die neue Organisation.

Der Regierungsrat hat zu Beginn seines Projektes die Abwesenheit **direktionsübergreifender Richtlinien** festgestellt. Solche vermisst die Subkommission noch immer. Zwar gelten in einzelnen Bereichen wie Recyclingpapier gewisse Anforderungen an Beschaffungsgüter, jedoch handelt es sich meist nur um einzelne Qualitätsmerkmale bei vereinzelt Beschaffungsgütern. Auch das Handbuch der KÖB könnte viel zu einheitlichen Beschaffungsrichtlinien beitragen. Seine Benutzung liegt jedoch im Belieben der Beschaffenden. Es ist zu befürchten, dass dieses Schicksal auch das sich in Ausarbeitung befindende Handbuch für freihändige Vergaben ereilen wird. Gerade in diesem Bereich, in welchem der Grossteil der Beschaffungen stattfindet und kein gesetzlich vorgeschriebenes Vergabeverfahren vorgesehen ist, steigt die Gefahr unprofessioneller oder intransparenter Vergaben und somit die Dringlichkeit verbindlicher Richtlinien.

Die Subkommission anerkennt die Bemühungen, welche mit dem Projekt Optimierung des kantonalen Beschaffungswesens geleistet wurden. Der effektive Ausgang des Projektes liegt ihrer Ansicht nach aber unter den Erwartungen, welche das Projekt selbst formuliert hat.

Das Hauptproblem erkennt die Subkommission darin, dass alle Direktionen weiterhin jeweils über eine eigene dezentrale Beschaffungsorganisation verfügen, welche in die Linienorganisation integriert ist, wo letztlich auch die Verantwortung für den Einkauf angesiedelt ist und die Kontrolle und Aufsicht stattfinden. Die Inanspruchnahme der Lead Buyer-Funktionen ist freiwillig (ausser dort, wo eine Bezugspflicht in der entsprechenden Verordnung vorgesehen ist und auch schon früher war). Entsprechend der vielen über die ganze Verwaltung angesiedelten Einkaufsstellen, besteht eine heterogene und dezentrale Verbuchungspraxis, welche kein zuverlässiges Zahlenmaterial für Auswertungen liefern kann. Wie auf dieser Grundlage verwaltungsweit transparent und effizient beschafft werden kann, ist für die Subkommission nicht nachvollziehbar. Eine Erfassung von Mengenbündelungen, eine effiziente Nutzung von Synergien oder gleichgelagerter Bedürfnisse sowie ein gewichtigeres Auftreten gegenüber den Anbietern scheinen erschwert. Wesentliches ökonomisches Optimierungspotential scheint bereits innerhalb der Direktionen und noch mehr direktionsübergreifend in der ganzen Verwaltung weiterhin brach zu liegen. Auch die direktionsinterne Aufsicht scheint bei der gegebenen Situation erschwert, denn Unregelmässigkeiten können bei vergleichbaren Daten und Statistiken weit besser erkannt werden als bei einer grossen Varietät an Vergabe- und Verbuchungspraktiken. Was die Subkommission grundlegend vermisst, ist ein Überblick über das kantonale Beschaffungswesen. So stellte sie beispielsweise fest, dass die Kantonspolizei seit März 2013 ihre Ausschreibungen für Polizeibehördenpersonenwagen zusammen mit der Kantonspolizei Bern macht¹³. Trotz mehrfachem Nachfragen bezüglich überkantonaler Zusammenarbeit wurde auf diesen offenbar positiv verlaufenden Pilotversuch nie hingewiesen.

Der Regierungsrat scheint grosse Zurückhaltung zu üben, verbindliche Vorgaben für eine zentrale und einheitliche Beschaffung zu erlassen. Das Projekt «Optimierung Beschaffungswesen» weist zwar zaghaft in eine solche Richtung, scheint aber in gewisser Weise auf halbem Weg stecken geblieben zu sein. Auch ist der Weg, welcher in Zukunft begangen wer-

¹³ Jahresbericht 2013 der Kantonspolizei Zürich, S. 67

den soll, ungewiss. Das Beschaffungswesen wurde in der Verwaltung lange nicht als ein direktionübergreifendes Themengebiet wahrgenommen. Dagegen bestand die Vorstellung, dass das Einkaufen und Beschaffen eine von vielen Aufgaben eines kantonalen Angestellten ist, welche er nebenbei, neben seiner Hauptaufgabe, erledigt. So sind die Kleinstpensen der Angestellten erklärbar, die sie für die Erfüllung dieser Aufgabe zur Verfügung haben wie auch der Umstand, dass wichtige Funktionen, wie jene der KÖB in Halb- oder Drittelszeitpensen zu erledigen sind. Die Subkommission erachtet diese historisch gewachsenen Gegebenheiten und der damit entsprechend niedrige Stellenwert des Beschaffungswesens als eigentliche und eigene Aufgabendisziplin als nicht mehr zeitgemäss und effizient.

Die Subkommission ist sich bewusst, dass eine weitere Zentralisierung zu einer Minderung der Einkaufskompetenz von einzelnen kantonalen Angestellten führt, was naturgemäss nicht geschätzt wird. Indes kann dem Kompetenzbereich des einzelnen Mitarbeitenden keine zu grosse Beachtung geschenkt werden, wenn es um die ganze Verwaltung beschlagende Entscheidungen geht. Eine vermehrte Zentralisierung wäre indes auch mit einer Entlastung für den einzelnen beschaffenden Mitarbeitenden verbunden und würde insbesondere auch dort eine rechtlich korrekte Abwicklung des Beschaffungsvorganges bedeuten, wo das Submissionswesen nicht Alltagsgeschäft ist. Denn dort, wo das Beschaffen eher zur Ausnahme denn zur Routine gehört, geschehen in diesem rechtlich komplexen Gebiet oftmals Fehler, wie auch die Berichte der Finanzkontrolle immer wieder feststellen. Durch ein entsprechendes Mitspracherecht bei der Spezifizierung von Gütern und eine enge Zusammenarbeit zwischen der effektiven Beschaffungsstelle und den Bedarfsträgern kann auch der einzelne Mitarbeitende zum Mittragen von zentralisierenden Entscheiden motiviert werden.

Es ist nicht Aufgabe der Aufsichtskommissionen, der Regierung und der Verwaltung ihre operative Tätigkeit vorzugeben. Sie können jedoch feststellen, dass diese ihrer Ansicht nach nicht den Anforderungen an eine zeitgemässe Aufgabenerfüllung entspricht, wenn der Kanton Zürich mit einem Beschaffungsvolumen von geschätzten 1,2 bis 2 Milliarden Franken jährlich über keine mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattete Stelle verfügt, welche das kantonale Beschaffungswesen steuert, hinterfragt, weiterentwickelt, koordiniert und die vorgegebenen Massnahmen überprüft. Die neu geschaffenen Gremien der «Beschaffungskoordination» und der «Beschaffungsoptimierung» können in jährlich zwei Sitzungen einer solchen Aufgabe selbstredend nicht in genügendem Masse nachkommen.

Dass ein weitgehend über eine zentrale Beschaffungssteuerung ablaufender Einkauf möglich und auch mit entsprechendem Erfolg umsetzbar ist, zeigen vergleichbare Betriebe wie die Post AG mit einem Beschaffungsvolumen von jährlich 2 Milliarden Franken. Die Stadt Bern hat sich für eine Lösung entschieden, welche sämtliche Ausschreibungsverfahren über eine zentrale Stelle laufen lässt, welche eng mit den Bedarfsträgern zusammenarbeitet. Auf diese Weise sind die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben und eine statistische Übersicht zumindest im Ausschreibungsbereich gewährleistet, ebenso eine zentrale Lieferanten- und Bedarfserfassung. Die Erfahrungen der Stadt Bern sind denn auch grossmehrheitlich positiv.

Empfehlungen

Die Aufsichtskommissionen empfehlen die Gründung einer Einheit für Beschaffungen, welche einer Direktion (Finanzdirektion) zugeordnet ist, operativ direktionsübergreifend wirkt und für sämtliche Einkaufsgüter des Kantons in Zusammenarbeit mit den Nutzereinheiten die Entwicklung des kantonalen Beschaffungswesens steuert, koordiniert, überprüft und laufend vorantreibt.

Empfohlene Sofortmassnahmen:

- Die Aufsichtskommissionen empfehlen eine für die ganze kantonale Beschaffung formulierte schriftlich festgehaltene Beschaffungspolitik mit richtungsweisenden Vorgaben für die weitere Entwicklung des kantonalen Beschaffungswesens.
- Die Aufsichtskommissionen erachten es als dringend, eine Lösung voranzutreiben, welche eine einheitliche und vergleichbare Erfassung und Bearbeitung von aussagekräftigem und zuverlässigem Datenmaterial als Grundlage für ein verwaltungsweites Beschaffungscontrolling zulässt.
- Die Aufsichtskommissionen empfehlen weiter, die Inanspruchnahme der Lead Buyer-Funktionen für sämtliche Verwaltungsstellen als verbindlich zu erklären.
- Die Aufsichtskommissionen empfehlen, den Gebrauch des Handbuches der KÖB sowie des in Entstehung begriffenen Handbuches für freihändige Vergaben für sämtliche Vergabestellen als verbindlich zu erklären.
- Die Aufsichtskommissionen laden die Regierung ein, sich an funktionierenden Praxisbeispielen zu orientieren.

Im Namen der Kommissionen

Der Präsident der GPK:
Claudio Zanetti

Die Sekretärin der GPK:
Madeleine Speerli

Der Präsident der FIKO:
Jean-Philippe Pinto

Der Sekretär der FIKO:
Michael Weber