

Arbeitsgruppe, die beauftragt ist, die Anwendung der gesetzgeberischen Bestimmungen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens und der finanziellen Kompetenzen zu präzisieren und zu vereinheitlichen

*Bericht
zuhanden des Staatsrates*

Inhaltsverzeichnis

I.	Arbeitsgruppe	Seite 3
II.	Kontext	Seite 4
III.	Arbeitsmethode und Ziele	Seite 4
IV.	Feststellungen	Seite 4
V.	Zusammenfassung betreffend die finanziellen Kompetenzen	Seite 5
VI.	Vorgeschlagene Definition eines Auftrags	Seite 6
VII.	Schlussfolgerungen	Seite 9

I. Arbeitsgruppe

Mit Beschluss vom 20. Dezember 2006 hat der Staatsrat beschlossen, eine Arbeitsgruppe zu bilden, die beauftragt wird, auf der Basis der rechtsgültigen Gesetze, Vorschriften und Normen die Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens und der finanziellen Kompetenz zu präzisieren und zu vereinheitlichen.

Dieser Beschluss ist das Ergebnis des Inhalts der verschiedenen Berichte des kantonalen Finanzinspektorats und insbesondere des Berichts Nr. 87 vom 3. November 2006, der von der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates erarbeitet worden ist und der die im Jahre 2005 im Bereich der Nationalstrassen erfolgten Vergabungen überprüfte.

Der erwähnte Bericht hat die Probleme betreffend die Anwendung der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen sowie der Gesetzgebung über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt des Kantons und deren Kontrolle hervorgehoben. Angesichts dieser Feststellungen hat der Chef der Dienststelle für Strassen und Flussbau (DSFB) den Wunsch geäußert, dass die aus diesen Gesetzgebungen herkömmlichen Anwendungsprobleme gemeinsam geklärt werden. Er schlug die Ernennung einer Arbeitsgruppe vor, die beauftragt wird, unter der Leitung des Chefs der Dienststelle, die mit der Überwachung der öffentlichen Aufträge betraut ist, die Anwendungsmodalitäten zu präzisieren.

Die Arbeitsgruppe besteht aus folgenden Personen:

Philippe Spörri, Chef des Verwaltungs- und Rechtsdienstes, DVR, der mit dem Vorsitz betraut ist,
Bernard Attinger, Chef der Dienststelle für Hochbau, Denkmalpflege und Archäologie DVBU,
Albert Fournier, Chef der Dienststelle für Strassen- und Flussbau, DVBU,
Christian Melly, Chef des kantonalen Finanzinspektorates,
Jean-Christophe Putallaz, Adjunkt des Chefs der Dienststelle für Strassen- und Flussbau, DVBU,
Helmut Ritz, Chef der Sektion Finanzanalysen und Finanzplanung der kantonalen Finanzverwaltung, (DFIS),
Adrian Zumstein, Chef des Verwaltungs- und Rechtsdienstes, DVBU,
Gisèle Fauchère Jacquemin, Juristin beim Verwaltungs- und Rechtsdienst DVR, Protokollführerin.

Die Arbeitsgruppe ist zwischen Februar und April 2007 4 Mal zusammengetreten. Bei der ersten Sitzung vom 1. Februar 2007 haben die Mitglieder ihre Erwartungen formuliert. Danach wurden die Ziele gesteckt und der Zeitplan der Sitzungen erstellt. Im Laufe der zweiten Sitzung vom 21. Februar 2007 wurde der Bereich betreffend die finanziellen Kompetenzen untersucht. In der dritten und vierten Sitzung, die am 12. März und 2. April 2007 stattfand, konnte man zu einer gleichartigen Definition des Auftragsgegenstandes unter dem finanziellen wie unter dem Blickwinkel der öffentlichen Aufträge gelangen. Die Schlussfassung des Berichtes wurde anfangs Dezember 2007 auf dem Zirkulationsweg genehmigt.

II. Kontext

Der oben erwähnte Bericht Nr. 87 des kantonalen Finanzinspektorates hob insbesondere Begrenzungsprobleme des Auftrags und der Auswahl des Verfahrens aber auch der Vergabeentscheide hervor, die von einer Behörde gefällt werden, die dazu nicht die Kompetenz hatte oder welche die Kompetenzen der betroffenen Behörde überschritten. In dieser Hinsicht betonte der Chef der DSFB namentlich die unterschiedliche Beurteilung bei der Anwendung der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen, insbesondere bei der Definition des Auftrags, der Art der Arbeiten, der Ausführungsperiode und die erwogenen Dringlichkeitsklauseln.

Deshalb legte der Bericht der Dienststelle für Strassen- und Flussbau vom 15. Dezember 2006, in welchem dem Staatsrat die Schaffung einer Arbeitsgruppe vorgeschlagen wurde, den Akzent auf die Tatsache, dass es Aufgabe dieser Arbeitsgruppe sein sollte, die Anwendungsarten in der Praxis des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen und des Gesetzes über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt und deren Kontrolle genügend zu präzisieren und dabei zu einer Vereinheitlichung dieser Anwendungsarten bei den betroffenen Dienststellen und im erweiterten Sinne in der kantonalen Verwaltung beizutragen.

III. Arbeitsmethode und Zielsetzung

Die Arbeitsgruppe beschloss, anhand von konkreten Fällen zu arbeiten, damit man zuerst die Probleme identifizieren konnte, die eine nicht korrekte Anwendung der betroffenen gesetzlichen Bestimmungen bewirkten. In einer zweiten Phase wurden dann verschiedene Lösungsansätze herausgeschält. Diese wurden wiederum in konkreten Situationen getestet, um festzustellen, ob sie anwendbar sind und insbesondere ob sie möglicherweise verallgemeinert werden können. Das Schlussziel war, eine Behandlungsart vorschlagen zu können, die in allen Entitäten der kantonalen Verwaltung vereinheitlicht werden kann.

Die Arbeitsgruppe wollte bewusst in der Formulierung der vorgeschlagenen Lösungen möglichst einfach, konzis und praxisorientiert bleiben. Somit hat sie sich für eine Präsentation in Form von Übersichtstafeln entschieden. Damit das Ergebnis ihrer Arbeiten innerhalb der Kantonsverwaltung benutzt und angewandt werden kann, und damit dieses definitiv ein echtes Arbeitsinstrument und eine echte Entscheidungshilfe werde, war sie in der Tat der Auffassung, dass sie mit ihrer Auswahl diese Ziele erreichen konnte.

Andererseits ist die Arbeitsgruppe der Meinung, dass ihre Arbeiten als Grundlage für eine nachträgliche Erarbeitung eines Vademekums dienen könnten. Dessen Struktur sollte die Ablaufstufen eines Verfahrens vom Entwurf eines Projektes oder eines Vorprojektes bis zu dessen Erarbeitung und Erstellung des Finanzdossiers, über die Stufe „öffentliche Aufträge“ durchlaufen. So könnte man zur Ausführung des Projekts und schliesslich zur Beurteilung des ganzen eingeleiteten Verfahrens gelangen, sobald das Projekt fertig gestellt war. Dieses Vademekum sollte ein entwicklungsfähiges Dokument sein, das je nach den Bedürfnissen oder den gemachten Erfahrungen ergänzt werden könnte.

IV. Feststellungen

Bereits anfangs der Diskussionen wurden tatsächlich grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten betreffend die Anwendung hervorgehoben. Sehr rasch wurde klar, dass diese Meinungsverschiedenheiten von der völlig unterschiedlichen Beantwortung der grundlegenden Fragen stammen, welche die mit dem Dossier beauftragte Person von Anfang an bei jeglichem Beschaffungsverfahren stellen muss.

Bei der Anwendung eines gleichen Begriffs ändern sich in der Tat bei einer gleichartigen Sachlage von einem Intervenienten zum andern der Leitfaden, die Argumentation und die Logik. Dies führt unweigerlich zu unterschiedlichen ja diametral entgegengesetzten Anwendungsergebnissen. Selbst wenn die Beschlüsse auf Ebene des Staatsrates, des Departements oder der Dienststellen gefasst werden, bleibt der Staat jedenfalls der einzige und gleiche Auftraggeber der eine Meinungs- und Anwendungseinheit zu gewährleisten hat.

Angesichts dieser Tatsache kam die Arbeitsgruppe zu folgender Feststellung. Einerseits war es angebracht, die Intervenienten auf den genauen Inhalt und die Tragweite der anzuwendenden gesetzlichen Bestimmungen hinzuweisen. Diese waren in ihren Einzelheiten oft verkannt, insbesondere betreffend die finanziellen Kompetenzen. Andererseits galt es, die Grundbegriffe einheitlich zu definieren, die den einwandfreien Ablauf eines Verfahrens bestimmen.

Was diese Grundbegriffe angeht, so hat es sich letztenendes erwiesen, dass die Meinungsverschiedenheiten beseitigt werden konnten, indem man den alleinigen Begriff „Auftrag“ mittels einer einzigen Definition definierte, die sowohl auf der Ebene der Finanzen als auch der öffentlichen Aufträge anwendbar ist. Dadurch konnte eine einheitliche Anwendung sichergestellt werden. Je nach dem wie eine Beschaffung in der Vorbereitungsphase ausgeschieden wird, kann diese in der Tat in mehrere Aufträge aufgegliedert oder in ihrer Gesamtheit ins Auge gefasst werden. Sie kann nur einen einzigen Auftrag bilden, mit der direkten logischen Folge von sehr unterschiedlichen Beträgen und Schwellenwerten, offenen oder einschränkenderen Verfahren sowie abgestuften finanzielle Kompetenzen.

V. Zusammenfassung und Antrag für die Harmonisierung der finanziellen Kompetenzen im Zusammenhang mit den öffentlichen Aufträgen

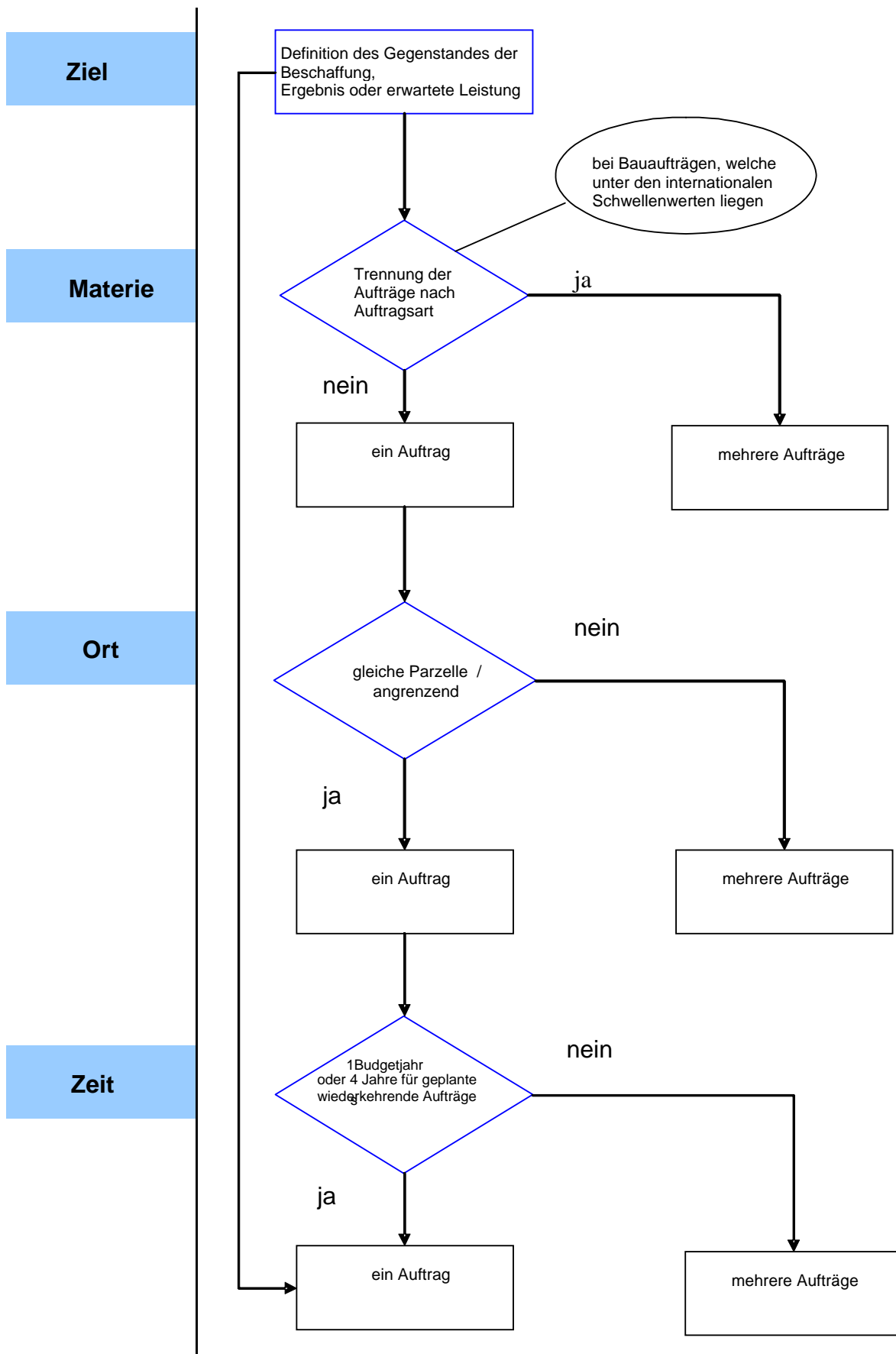
Was die Problematik der finanziellen Kompetenzen angeht, so hat sich erwiesen, dass die Materie bei den Personen, die diese anzuwenden haben, oft als schwierig betrachtet wird. Deshalb hat sich die Arbeitsgruppe entschieden, zuerst auf ein paar wichtige Begriffe hinzuweisen und hat mittels Tabellen die Gesetzesbestimmungen dargestellt, welche die finanziellen Kompetenzen regeln. Diese Tabellen behandeln die Hauptsachlagen, die auftreten können und beantworten häufig gestellte Fragen. Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, dass die im Anhang dieses Berichts stehenden Dokumente inskünftig im Bereich der finanziellen Kompetenzen und der Vergaben als Referenzdokumente fungieren sollten.

Auf Begehren des Staatsrates vom 28. November 2007 beantragt die Arbeitsgruppe ausserdem, den Abschnitt 2 von Art. 33 der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 11. Juni 2003 folgendermassen zu ändern:

²Die Genehmigungskompetenz der Vergabevorschläge wird gleich bestimmt wie jene die für die finanziellen Kompetenzen gilt, wie sie durch Art. 32 des Gesetzes über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt des Kantons und deren Kontrolle vom 24. Juni

1980 sowie durch die Verordnung betreffend die Delegation von finanziellen Kompetenzen des Staatsrates an die Departemente und Dienststellen vom 29. Juni 2005 festgesetzt wird. Demnach muss Art. 16 der Verordnung betreffend die Delegation von finanziellen Kompetenzen des Staatsrates an die Departemente und Dienststellen vom 29. Juni 2005 aufgehoben werden.

VI. Vorgeschlagene Definition eines Auftrages



Um zu wissen, ob es sich um einen einzigen Auftrag oder um mehrere Aufträge handelt, beantragt die Arbeitsgruppe, das vorgängige Schema anzunehmen, das nach dem „Filter“- oder „Trichter“- Prinzip funktioniert.

Gemäss dem vorgeschlagenen Schema müssen 4 Punkte untersucht werden:

1. **das gesteckte Ziel,**
2. **die Einheit der Materie,**
3. **der Ort der Ausführung,**
4. **die zeitliche Periode.**

Das Ziel :

Der erste Schritt, den jeder Auftraggeber vorzunehmen hat, ist, genau zu bestimmen, was er beschaffen möchte und was Gegenstand des Verfahrens sein wird. Je nach der Antwort auf diese ersten Fragen kann er dann die Art oder die Arten des Auftrags, um den/die es sich handelt, identifizieren (Bauftrag, Dienstleistungsauftrag, Lieferauftrag).

Wenn er beispielsweise etwa den Belag einer Strasse erneuern möchte, handelt es sich um einen Bauauftrag oder wenn er Informatikmaterial anschaffen möchte, steht er vor einem Lieferauftrag. Bei komplizierten Sachlagen kann der Auftraggeber mehrere Auftragsarten identifizieren: zwei verschiedene Bauaufträge, wenn er gleichzeitig den Belag einer Strasse erneuern und gleichzeitig beispielsweise Arbeiten im Zusammenhang mit der Kanalisation vornehmen möchte oder einen Lieferauftrag und einen Dienstleistungsauftrag, wenn er Informatikmaterial beschaffen und die Wartung des gekauften Materials vornehmen lassen möchte.

Je nach dem gesteckten Ziel, dem erwarteten Ergebnis ja der verlangten Arbeitsmethode kann es vorkommen, dass keine weitere Frage einer Überprüfung bedarf, wenn der Auftraggeber nach der Planung nur einen Auftrag erteilen möchte. Wenn ein Auftraggeber beispielsweise für mehrere Gebäude in verschiedenen Ortschaften ein einziges Alarmsystem beschaffen und die Wartung des Systems durch den Materiallieferanten über fünf Jahre hinaus vornehmen lassen möchte, bildet das Ganze nur einen einzigen Auftrag.

Das Zielkriterium ermöglicht letztenendes einem Auftraggeber, Arbeiten oder Leistungen miteinander zu verknüpfen, sie als einzigen Gegenstand zu betrachten und diese in dasselbe Beschaffungsverfahren einzubinden.

Die Materie

Stellt der Auftraggeber fest, dass er mehrere Auftragarten vor sich hat, wie beispielsweise einen Liefer- und einen Dienstleistungsauftrag oder zwei verschieden Bauaufträge, so kann er jeden identifizierten Auftrag unabhängig behandeln, wenn er die verschiedenartigen Aufträge nicht verknüpfen möchte. Dies sofern die Arbeiten und Leistungen getrennt werden können.

Dieser Entscheid hat Auswirkungen auf den Wert des Auftrags und folglich auch auf die Auswahl des Verfahrens und ebenfalls auf die Anzahl der zu führenden Verfahren betreffend das „öffentliche Beschaffungswesen“.

Bei Aufträgen im Staatsvertragsbereich verpflichten aber die rechtsgültigen Gesetzesbestimmungen den Auftraggeber, den Begriff Bauwerk anzuwenden. In einem solchen Fall können die Bauaufträge unabhängig von einander ausgeschrieben werden. Der Gesamtwert aller Aufträge wird aber die Auswahl des Verfahrens bestimmen, das jeweils bei jedem anzuwenden ist (Art. 4, Abs. 2 kGIVöB).

Der Ort::

Dieses Kriterium hat auch seine Bedeutung für die Bauaufträge. Diesbezüglich kam rasch zu Tage, dass die architektonischen Zwänge oder die Bautechniken je nach Ort der Ausführung grundlegend verschieden sein können. Deshalb war die Arbeitsgruppe der Auffassung, dass der Ort der Ausführung eines der Schlüsselemente ist bei der Bestimmung, ob man einen einzigen oder mehrere Aufträge vor sich hat. Im Laufe der Gespräche wurde dieser Begriff präzisiert. Die Arbeitsgruppe beantragt, in Erwägung zu ziehen, dass eine Einheit des Ortes besteht, sobald Arbeiten oder Leistungen auf derselben Parzelle oder auf aneinandergrenzenden Parzellen vorzunehmen sind.

Sofern ein Auftraggeber auf dieser Basis beschliesst, an verschiedenen Orten zwei gleichartige Unterhaltsräume zu erstellen, auf nicht aneinandergrenzenden Abschnitten die Wiederinstandstellung einer Strasse aufzunehmen oder bei Gebäuden oder Bauwerken, die an verschiedenen Orten stehen, eine gleiche Studienart ausführen zu lassen, so ist die Einheit des Ortes nicht mehr gegeben, und diese Aufträge können als verschiedene Aufträge betrachtet und getrennt vergeben werden. Sofern hingegen ein Auftraggeber beschliesst, einen ersten Strassenabschnitt vom km 23.0 bis zum km 25.0 und einen zweiten Abschnitt derselben Strasse vom km 25.0 bis zum km 27.0 wiederinzustellen, so bildet das Ganze einen einzigen Auftrag. Dem Auftraggeber steht es selbstverständlich frei, zwei verschiedene Lose zu bilden, da präzisiert wird, dass ein Los als die Möglichkeit zu verstehen ist, den Gesamtauftrag in mehrere Aufträge aufzuteilen, die getrennt oder gleichzeitig ausgeschrieben und unabhängig voneinander verschiedenen Auftragnehmern zugeschlagen werden können.

Die Zeit:

Das Kriterium Zeit hat seine ganze Bedeutung, wenn es sich um gleichartige Aufträge handelt, bei denen man weiss, dass sie sich von Jahr zu Jahr wiederholen (wiederkehrende Aufträge). Bei solchen Aufträgen beträgt die zu berücksichtigende Zeitperiode vier Jahre.

Wie die Gesetzgebung bereits bei den gleichartigen Dienstleistungs- und Lieferaufträgen verlangt, für die Berechnung des Auftragwerts entweder den tatsächlichen Gesamtwert der während den letzten zwölf Monaten vergebenen wiederkehrenden Aufträge oder den geschätzten Wert von wiederkehrenden Aufträgen im Geschäftsjahr oder in den zwölf Monaten, die dem Erstauftrag folgen, Rechnung zu tragen (vgl. Art. 5, Abs. 1 des Gesetzes betreffend den Beitritt des Kantons Wallis zur interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 8. Mai 2003), schien es bei den übrigen Aufträgen zweckmässig, diese gleiche Dauer zu übernehmen und die Zeitperiode auf das Budgetjahr zu begrenzen.

Wenn nun die Wiederinstandstellung eines Strassenabschnitts vom km 3.0 bis zum km 5.0 für 2007 geplant ist und wenn die Wiederinstandstellung des Abschnitts derselben Strasse vom km 5.0 bis zum km 8.0 für 2008 geplant wird, ist die entscheidende Zeitperiode das

Budgetjahr. Man steht somit vor zwei Bauaufträgen. Wenn hingegen ein Auftraggeber beispielsweise jedes Jahr eine Broschüre zu einem bestimmten Thema drucken lassen muss, so ist eine Periode von vier Jahren zu berücksichtigen.

VII. Schlussfolgerungen

Die Arbeitsgruppe ersucht den Staatsrat, die übermittelten Vorschläge zu genehmigen und sie zu ermächtigen, die vorgelegten Schemata in der kantonalen Verwaltung zu verbreiten und diese auf der Internet Website des Staates Wallis unter der Rubrik „öffentliches Beschaffungswesen“ zu veröffentlichen.

Mit Bezugnahme auf ihren Beschluss vom 20 Dezember 2006 bittet die Arbeitsgruppe ebenfalls, dass sie ermächtigt wird, das Ergebnis ihrer Arbeiten der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates zu unterbreiten.

Letztlich bittet die Arbeitsgruppe, dass eine Begleitgruppe gebildet wird, die sich aus Mitgliedern der gegenwärtigen Arbeitsgruppe zusammensetzt. Diese Gruppe hätte die Aufgabe, die Begehren zu beantworten, die im Zusammenhang mit der Umsetzung der in diesem Bericht enthaltenen Vorschläge im Nachhinein formuliert werden könnten, und somit vor Ort eine Begleitung sicherzustellen.

Für die Arbeitsgruppe :

Philippe Spörri

Sitten, den 11. Dezember 2007

Anhang erw.

