



**Interpellation von Thomas Aeschi
betreffend Überprüfung der Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Kanton Zug
(Vorlage Nr. 2175.1 - 14140)**

Antwort des Regierungsrates
vom 19. Februar 2013

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Kantonsrat Thomas Aeschi, Baar, hat am 17. August 2012 obgenannte Interpellation eingereicht (Vorlage Nr. 2175.1 - 14140). Darin wird ausgeführt, dass in den letzten Monaten beim Bund und bei einzelnen Kantonen zahlreiche Ungereimtheiten bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen aufgedeckt worden seien. Im Kanton Zug seien bei mindestens zwei IT-Projekten, bei welchen externe Leistungserbringer involviert sind, massive Probleme aufgetreten. Im Anschluss an die Interpellation von Andreas Hausheer vom 24. April 2012, in welcher eine Überprüfung der Organisation von Informatikprojekten verlangt werde, solle nun auch geprüft werden, ob grundsätzlich bei den durch den Kanton Zug vergebenen öffentlichen Aufträgen im IT-Bereich die anwendbaren Vergabe-Regelungen eingehalten wurden.

Der Regierungsrat nimmt zur Interpellation wie folgt Stellung:

1. Einleitende Bemerkungen

1.1. Beschaffungsrechtliche Grundlagen

Das Submissions- bzw. öffentliche Beschaffungsrecht regelt die Vergabe von Bau- (Hoch- und Tiefbau), Liefer- (Beschaffung beweglicher Güter wie Schulmobiliar, PC) und Dienstleistungsaufträgen (z.B. Architektenaufträge, Beratungs- oder Informatikdienstleistungen). Dabei stehen vier verschiedene Vergabeverfahren zur Verfügung (Art. 12 Abs. 1 Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen [IVöB] vom 15. März 2001; BGS 721.52):

Offenes Verfahren:

Bei diesem Verfahren schreibt die Auftraggeberin bzw. der Auftraggeber den geplanten Auftrag öffentlich aus und alle Anbieterinnen und Anbieter können ein Angebot einreichen.

Selektives Verfahren:

Auch bei diesem Verfahren erfolgt eine öffentliche Ausschreibung, wobei in einer ersten Stufe alle Interessierten einen Antrag auf Teilnahme stellen können. Die Auftraggeberin bzw. der Auftraggeber bestimmt aufgrund von Eignungskriterien diejenigen Anbieterinnen und Anbieter, die in einer zweiten Stufe ein Angebot einreichen dürfen.

Einladungsverfahren:

Die Auftraggeberin bzw. der Auftraggeber lädt mindestens drei Anbietende direkt zur Angebotsabgabe ein.

Freihändiges Verfahren:

Bei diesem Verfahren erfolgt eine direkte Vergabe an eine Anbieterin oder einen Anbieter, ohne dass eine Ausschreibung erfolgt.

Massgebend für die Bestimmung des anwendbaren Vergabeverfahrens sind die sogenannten Schwellenwerte. Diese bestimmen sich nach dem Auftragswert und sind je nach Auftragsart verschieden. Bei der Berechnung des Auftragswerts ist jede Art der Vergütung (ohne Mehrwertsteuer) zu berücksichtigen. Der Auftragswert ist aufgrund einer Schätzung der mutmasslichen Kosten festzulegen, wobei ein Auftrag nicht in der Absicht aufgeteilt werden darf, die Vergabebestimmungen zu umgehen (§ 2 Submissionsverordnung vom 20. September 2005 [SubV]; BGS 721.53). Besondere Berechnungsregeln gelten bei Daueraufträgen und etappierten Leistungen (§ 4 SubV).

Bei IT-Projekten sind gemäss Anhang 2 der IVöB folgende Schwellenwerte (exkl. MwSt.) massgebend:

Verfahrensart	Lieferungen	Dienstleistungen
Freihändige Vergabe	unter Fr. 100'000.–	unter Fr. 150'000.–
Einladungsverfahren	unter Fr. 250'000.–	unter Fr. 250'000.–
Offenes/selektives Verfahren	ab Fr. 250'000.–	ab Fr. 250'000.–

Anders als im Bund liegt der Schwellenwert für das offene/selektive Verfahren im Kanton Zug nicht bei Fr. 230'000.–, sondern bei Fr. 250'000.–.

Bei umfangreichen Vergaben sind gemäss den staatsvertraglichen Vereinbarungen, welche die Schweiz ratifiziert hat, auch ausländische Anbietende zu berücksichtigen. Im sogenannten Staatsvertragsbereich gelten erweiterte Publikationsvorschriften und es ist grundsätzlich das offene oder das selektive Verfahren zu wählen. Bezüglich der Informatik und damit verbundener Tätigkeiten gilt im Staatsvertragsbereich ein Schwellenwert von Fr. 350'000.– (exkl. MwSt.).

Das freihändige Verfahren kann ausnahmsweise auch für Vergaben über dem Schwellenwert für eine freihändige Vergabe angewendet werden, wenn die Voraussetzungen von § 9 SubV erfüllt sind. Eine freihändige Vergabe ist z.B. möglich, wenn eine Leistung zur Ersetzung, Ergänzung oder Erweiterung bereits erbrachter Leistung der ursprünglichen Anbieterin oder dem ursprünglichen Anbieter vergeben werden muss, weil einzig dadurch die Austauschbarkeit mit vorhandenem Material oder erbrachten Dienstleistungen gewährleistet ist.

1.2. Zuständigkeiten und Kontrollmechanismen

Bezüglich der Beschaffung von Hard- und Software ist die Informatik des Kantons Zug arbeitsteilig ausgestaltet. «Die Direktionen und Ämter beschaffen die Software für Fachanwendungen und die zugehörigen Dienstleistungen wie Einführungsunterstützung, Wartung, Betrieb und Support. Das AIO beschafft alle Hardware-Produkte, nicht fachanwendungsspezifische Software, zugehörige Dienstleistungen sowie Verbrauchsmaterialien» (§ 8 Abs. 1 und 2 Informatikverordnung vom 29 Juni 2004 [ITV]; BGS 153.53). Im Informatikprojektportfolio, welches seit 2004 existiert, werden alle Informatikvorhaben der kantonalen Verwaltung von über Fr. 50'000.– zusammengefasst. Das Portfolio dient dem Regierungsrat als Grundlage für die Budgetierung der Investitionsrechnung und wird vom Regierungsrat zusammen mit dem Budget verabschiedet (§ 6 Abs. 1 und 3 ITV).

Falls Informatikleistungen nicht vom AIO erbracht werden, so richtet sich die Beschaffung nach den Vorschriften des Submissionsrechts (§ 8 Abs. 3 ITV). In der kantonalen Verwaltung entscheidet die jeweilige Direktion, welche Verfahrensart bei einem Auftrag angewendet wird (§ 41

Abs. 1 Bst. c SubV). Bei Vergaben über Fr. 500'000.– müssen unter bestimmten Voraussetzungen der Ausschreibungstext, die Eignungs- und Zuschlagskriterien vom Regierungsrat genehmigt werden (Regierungsratsbeschluss vom 28. September 2010 betreffend generelle Regelungen bei der Durchführung von Submissionsverfahren).

Zuständig für Vergabe von Aufträgen und die Einhaltung der Vergaberegeln im Informatikbereich sind:

- a) bei einem Auftragswert bis Fr. 150'000.– das jeweilige Amt;
- b) bei einem Auftragswert über Fr. 150'000.– bis Fr. 500'000.– die jeweilige Direktion und
- c) bei einem Auftragswert über Fr. 500'000.– der Regierungsrat (§ 40 SubV).

Verfügungen der Auftraggeberinnen und Auftraggeber können mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden (§ 6 Submissionsgesetz [SubG]; BGS 721.51). Als durch Beschwerde selbständig anfechtbare Verfügungen gelten unter anderem die Ausschreibung des Auftrags (Amtsblattpublikation, Ausschreibung auf Simap, Pflichtenheft), der Ausschluss aus dem Verfahren, der Zuschlag, dessen Widerruf oder der Abbruch des Vergabeverfahrens (Art. 15 Abs. 1^{bis} IVöB).

Alle IT-Projekte sind von der Projektleiterin bzw. dem Projektleiter mit einem Schlussbericht zu Händen der verantwortlichen Direktion bzw. des verantwortlichen Amtes abzuschliessen. Die Budgetkredite sind abzurechnen und der Finanzkontrolle mit dem unterschriebenen Deckblatt durch die Projektleitung zu melden. Die entsprechenden Abrechnungsunterlagen sind bereit zu halten. Bei Projekten mit einem Investitionsvolumen von mehr als Fr. 500'000.– nimmt der Regierungsrat vom Schlussbericht, der Schlussabrechnung und dem entsprechenden Revisionsbericht der Finanzkontrolle Kenntnis (§ 45 Abs. 1 Bst. d Finanzhaushaltsgesetz vom 31. August 2006 [BGS 611.1] i.V.m § 16 Abs. 2 und 3 ITV sowie Weisung der Finanzdirektion betreffend Schlussabrechnung und Genehmigung von Projektkrediten vom 1. Februar 2010). Die kantonale Finanzkontrolle nimmt bei Schlussabrechnungen von IT-Projekten bezüglich der Vergabe von öffentlichen Aufträgen eine formelle Beurteilung und Plausibilisierung der gewählten Vorgehensweise vor und stimmt die Auftragsvergaben gemäss Unterlagen der Projektverantwortlichen (u.a. Ausschreibungsunterlagen, Offerten, Werkverträge, Aufträge und Arbeitsvergaben) mit den Rahmenbedingungen des Submissionsrechts ab (anwendbares Vergabeverfahren gemäss Schwellenwerten).

1.3. Kompetenzzentrum für submissionsrechtliche Fragen

Bei der Baudirektion besteht ein Kompetenzzentrum für Fragen, an das sich die Direktionen und Gerichte bei Problemen oder Fragen wenden können und dessen Dienstleistungen rege in Anspruch genommen werden. Ausserdem enthält das im Intranet aufgeschaltete Organisationshandbuch eine mehrseitige Abhandlung zum Submissionswesen, welche von allen Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung konsultiert werden kann.

2. Beantwortung der Fragen

Frage 1: Welche öffentlichen Aufträge im IT-Bereich mit einem Gesamtvolumen (inkl. Folgeaufträge) von mehr als 230'000 Franken wurden in den letzten 10 Jahren durch den Kanton Zug vergeben (Einzelauflistung: Gesamtvolumen pro Auftrag und Name des Anbieters, welchem der Zuschlag erteilt wurde)?

In der beiliegenden Auflistung sind alle IT-Projekte inkl. Teil- bzw. Folgeaufträge aufgeführt, die gemäss der Finanz- und Rechnungswesensapplikation Navision Ist-Kosten von mehr als Fr. 230'000.– aufweisen.

Berücksichtigt wurden alle Investitionsprojekte, die in den Jahren 2004 (Einführung des Informatikprojektportfolios) bis und mit 2011 abgeschlossen worden sind resp. Ende 2011 noch am Laufen waren. Frühere Projekte wurden nicht berücksichtigt, da erst seit Einführung des Informatikprojektportfolios im Jahre 2004 eine Statistik der Informatikprojekte vorhanden ist.

Bei den Teil- bzw. Folgeaufträgen sind nur diejenigen Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer erwähnt, die Leistungen mit einem Gesamtvolumen inkl. Folgeaufträge von mehr als Fr. 230'000.– in Rechnung gestellt haben, weshalb die Summe der «Kosten der Teil- bzw. Folgeaufträge» nicht den jeweiligen «Kosten pro Projekt-Nr.» entsprechen muss.

Frage 2: Kann der Regierungsrat jeweils pro Auftrag bestätigen, dass bei der Vergabe die anwendbaren Vergabe-Regelungen eingehalten wurden?

Alle Direktionen sowie das Obergericht und das Verwaltungsgericht haben bestätigt, dass die beiliegende Auflistung ihrer Informatikprojekte inkl. Teil- bzw. Folgeaufträge vollständig und korrekt ist und bei der Vergabe der einzelnen Aufträge die anwendbaren Vergaberegeln des Submissionsrechts eingehalten worden sind. Vorbehalten bleiben die nachfolgenden Ausführungen.

In einem E-Mail hat der Interpellant gegenüber der Finanzdirektion zum Ausdruck gebracht, dass er sich in der Interpellationsantwort in jedem Fall klare Aussagen zur Vergabekorrektheit des gesamten IBM ISOV Projekt-Bündels wünscht. Nachfolgend wird daher auf die drei Projekte «Steuerwesen INES / ISOV Steuern», «ISOV-Grundbuch Version 6» und «Erneuerung der Fachanwendung Einwohnerkontrolle» näher eingegangen:

Projekt «Steuerwesen INES / ISOV Steuern»

Mit Beschluss vom 5. Mai 1993 ermächtigte der Regierungsrat die Finanzdirektion, mit der Firma IBM die nötigen Generalunternehmerverträge für das Informatikprojekt «Steuerwesen (INES)» abzuschliessen. Gestützt auf diesen Regierungsratsbeschluss unterzeichnete die Finanzdirektion am 2. November 1993 den INES-Basisvertrag Nr. DP000220. Im Verlaufe des Projekts wurde das Projekt «Steuerwesen (INES)» in Projekt «ISOV Steuern» umbenannt.

Die Unterzeichnung des INES-Basisvertrags fand zu einem Zeitpunkt statt, als im Kanton Zug Dienstleistungsaufträge noch nicht dem Beschaffungsrecht unterstanden. Eine entsprechende Unterstellung erfolgte im Kanton Zug erst mit dem Submissionsgesetz vom 27. Juni 1996, welches am 1. Oktober 1996 in Kraft trat. Bis zum 1. Oktober 1996 konnten daher alle Informatikaufträge und damit verbundene Tätigkeiten freihändig vergeben werden, unabhängig vom jeweiligen Auftragswert.

Alle späteren im Rahmen des Projekts «Steuerwesen (INES)» bzw. «ISOV Steuern» an IBM vergebenen Aufträge konnten gestützt auf § 3 Abs. 1 Bst. b und c der Submissionsverordnung vom 20. November 1967 bzw. § 9 Abs. 1 Bst. c und f der Submissionsverordnung vom 20. September 2005 freihändig vergeben werden.

§ 3 Abs. 1 Bst. b und c der zwischenzeitlich aufgehobenen Submissionsverordnung vom 20. November 1967 lautete wie folgt:

- «¹ Ohne Wettbewerb können Arbeiten oder Lieferungen vergeben werden:
- b) wenn es sich um die Ergänzung bereits vergebener Arbeiten oder Lieferungen handelt;
 - c) wenn ihre Ausführung besondere Befähigung fordert oder durch Patentschutz beschränkt ist;»

§ 9 Abs. 1 Bst. c und f der Submissionsverordnung vom 20. September 2005 hat folgenden Wortlaut:

- «¹ Ein Auftrag kann unabhängig vom Auftragswert unter folgenden Voraussetzungen im freihändigen Verfahren vergeben werden:
- c) aufgrund der technischen oder künstlerischen Besonderheiten des Auftrages oder aus Gründen des Schutzes geistigen Eigentums kommt nur eine Anbieterin oder ein Anbieter in Frage und es gibt keine angemessene Alternative;
 - f) Leistungen zur Ersetzung, Ergänzung oder Erweiterung bereits erbrachter Leistungen müssen der ursprünglichen Anbieterin oder dem ursprünglichen Anbieter vergeben werden, weil einzig dadurch die Austauschbarkeit mit vorhandenem Material oder erbrachten Dienstleistungen gewährleistet ist.»

Projekt «ISOV-Grundbuch Version 6»

Beim Projekt «ISOV-Grundbuch Version 6» handelte es sich um ein kantonsübergreifendes Projekt zwischen den Kantonen Luzern, Schaffhausen, Solothurn, Zug, Zürich und der Stadt Chur als Bestellerinnen und Besteller sowie der IBM Schweiz AG als Lieferantin.

Die Beziehungen und Verhältnisse der sechs Bestellerinnen und Besteller wurden in der Vereinbarung vom 14. November 2005/9./16. Januar/1./14./29. März 2006 geregelt. Gemäss Ziffer II dieser Vereinbarung handelte es sich beim Projekt «ISOV-Grundbuch Version 6» für die Kantone Luzern, Schaffhausen, Solothurn, Zug und die Stadt Chur um eine Weiterentwicklung der bereits im Einsatz stehenden ISOV-Grundbuchlösung Version 5, für den Kanton Zürich um die Weiterentwicklung des Systems EV (Eigentumsverhältnisse). Die Vergabe konnte daher freihändig erfolgen.

Projekt «Erneuerung der Fachanwendung Einwohnerkontrolle»

Mit Beschluss vom 19. Juni 2007 genehmigte der Regierungsrat den Ausschreibungstext, die Eignungs- und Zuschlagskriterien für das Projekt «Erneuerung der Fachanwendung Einwohnerkontrolle». Die Ausschreibung erfolgte im offenen Verfahren und wurde am 22. Juni 2007 im Amtsblatt publiziert.

Mit Beschluss vom 25. März 2008 wurde die Direktion des Innern ermächtigt, den Zuschlag der Firma IBM (Schweiz) AG zu erteilen. Gegen diesen Zuschlagsentscheid erhob eine nicht berücksichtigte Anbieterin Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht. Das Verwaltungsgericht entzog der Beschwerde mit Verfügung vom 29. April 2008 die aufschiebende Wirkung. Dadurch erhielt die Direktion des Innern das Recht, den Vertrag mit der IBM (Schweiz) AG abzuschliessen.

Mit Entscheid vom 30. September 2008 hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde wegen Verletzung der Bestimmungen von §§ 27 und 29 SubV gut, «weil auf Nachfrage hin Preise und Leistungsinhalte verändert wurden» und stellte fest, dass die angefochtene Zuschlagsverfü-

gung rechtswidrig war. In der Begründung führte das Verwaltungsgericht bezüglich dem Feststellungsentscheid folgendes aus: «Nachdem aber mit Verfügung vom 29. April 2008 der Beschwerde wegen der zeitlichen Dringlichkeit der Beschaffung die aufschiebende Wirkung entzogen wurde und in der Zwischenzeit auch der Vertrag mit der IBM (Schweiz) AG abgeschlossen wurde, bleibt dem Gericht nichts anderes übrig, als die Rechtswidrigkeit der Verfügung festzustellen» (Art. 18 Abs. 2 IVöB). Konkret bedeutete dies, dass die Beschwerdeführerin auf den Weg des Schadenersatzes verwiesen wurde. Eine Schadenersatzklage wurde von der Beschwerdeführerin nicht eingereicht. An der Rechtsgültigkeit des mit IBM abgeschlossenen Vertrags änderte der Entscheid des Verwaltungsgerichts nichts. Infolgedessen konnten alle späteren im Rahmen des Projekts «Erneuerung der Fachanwendung Einwohnerkontrolle» an IBM vergebenen Aufträge gestützt auf § 9 Abs. 1 Bst. c und f SubV freihändig vergeben werden.

3. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 19. Februar 2013

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Beat Villiger

Die stv. Landschreiberin : Renée Spillmann Siegwart