



Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 7/2021–2022

	Inhalt	Seite
7.	Bericht über die im freihändigen Verfahren und im Einladungsverfahren vergebenen Dienstleistungsaufträge des Kantons 605

Inhaltsverzeichnis

7.	Bericht über die im freihändigen Verfahren und im Einladungsverfahren vergebenen Dienstleistungsaufträge des Kantons	
I.	Ausgangslage	605
	1. Auftrag Stiffler (Chur) betreffend Vergabep Praxis von Dienstleistungsaufträgen der kantonalen Departemente an Dritte bei nicht öffentlichen Aufträgen.	605
	2. Weitere politische Vorstösse im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens.	607
	3. Pendente Aufträge im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens	610
	4. Eingrenzung des Auftrags.....	611
	5. Zielsetzung des Berichtes	611
II.	Rahmenbedingungen	612
	1. Gesetzliche Vorgaben zur Statistikpflicht	612
	2. Vergabestatistiken des Kantons Graubünden	613
	3. Vergabestatistiken anderer Kantone und des Bundes	615
	4. Revision des Beschaffungsrechts.....	615
	5. Gemeinsame Vollzugshilfen von Bund, Kantonen und Gemeinden zum revidierten Beschaffungsrecht.....	617
	6. Erwartungen der Politik an die Vergabep Praxis und Beschaffungsbedürfnisse der öffentlichen Hand	619
III.	Übersicht über Auftragsvolumen und Anzahl Vergaben	620
	1. Vorbemerkungen	620
	a) Gesamte kantonale Verwaltung	621
	b) Departemente.....	622
	c) Dienststellen (inkl. Standeskanzlei).....	624
	2. Würdigung der Ergebnisse	642
IV.	Massnahmen zur Erhöhung der Chancen auf Zuschlagserhalt einheimischer Unternehmen	643
	1. Nachbesprechung von Vergabeverfahren (Debriefing).....	644
	2. Ausweitung des Ausbildungsprogramms auf Private	644
	3. Ausrichtung der Beschaffungen auf Grösse der einheimischen Anbietenden.....	645
	4. Verstärkter Austausch mit Fachverbänden	645

V.	Erhöhung der Transparenz von Zuschlagsdaten	646
VI.	Schlussfolgerungen der Regierung.....	647
VII.	Anträge	648

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

7.

Bericht über die im freihändigen Verfahren und im Einladungsverfahren vergebenen Dienstleistungsaufträge des Kantons

Chur, den 17. August 2021

Sehr geehrter Herr Landespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den von Ihnen in Auftrag gegebenen Bericht über die im freihändigen Verfahren und im Einladungsverfahren vergebenen Dienstleistungsaufträge des Kantons (2014–2016).

I. Ausgangslage

1. Auftrag Stiffler (Chur) betreffend Vergabepaxis von Dienstleistungsaufträgen der kantonalen Departemente an Dritte bei nicht öffentlichen Aufträgen

Am 14. Juni 2017 reichte Grossrätin Vera Stiffler (Chur) mit 54 Mitunterzeichnenden einen Auftrag betreffend Vergabepaxis von Dienstleistungsaufträgen der kantonalen Departemente an Dritte bei nicht öffentlichen Aufträgen ein (GRP 2016/2017, S. 974). Der Auftrag fordert von der Regierung unter anderem darüber Bericht zu erstatten, wie viele der Dienstleistungsaufträge – geordnet nach Departement und Dienststelle – in den letzten drei Jahren (2014–2016) im freihändigen Verfahren und im Einladungsverfahren an ausserkantonale Anbietende vergeben worden sind und aufzuzeigen, wel-

che Kriterien für die Einladung von Anbietenden im freihändigen Verfahren und im Einladungsverfahren angewendet werden. Des Weiteren wird im Auftrag von der Regierung verlangt, das fehlende Know-how im Kanton zu definieren und eine mögliche Zusammenarbeit aufzuzeigen, sodass Bündner Unternehmen vermehrt Aufträge erhalten. Schliesslich wurde von der Regierung die Bekanntgabe der nicht öffentlichen Vergaben des Amtes für Wirtschaft und Tourismus (AWT) der Jahre 2012–2017 verlangt.

In ihrer Antwort vom 31. August 2017 (Prot. Nr. 746/2017) führte die Regierung unter Hinweis auf die langjährigen kantonalen Vergabestatistiken aus, dass ihr die Rolle des Kantons als wichtiger Auftraggeber überaus bewusst sei und von ihr aufmerksam verfolgt werde. Entsprechend nutze die Kantonsverwaltung generell den submissionsrechtlichen Handlungsspielraum zugunsten der einheimischen Wirtschaft bereits heute, soweit möglich und sinnvoll, aus. Die einzelfallweise Offertanfrage bei ausserkantonalen Unternehmen erfolge sehr zurückhaltend aufgrund der spezifischen Auftragsanforderungen und den besonderen Kompetenzen des Anbietenden im jeweiligen Fachgebiet.

Gemäss ihrer Antwort anerkannte die Regierung im aktuellen politischen Umfeld das Bedürfnis nach zusätzlicher Transparenz im Beschaffungsbereich. Entsprechend erklärte sie sich bereit, den Auftrag unter gewissen Einschränkungen anzunehmen, und beantragte dem Parlament, den Auftrag im Sinne ihrer schriftlichen Ausführungen zu überweisen. Die vom AWT seit 2012 erteilten Dienstleistungsaufträge wurden in Nachachtung des Auftrags auf der Internetseite des AWT öffentlich gemacht. Dabei wies die Regierung darauf hin, dass dieses Amt aufgrund seines Aufgabenbereichs, der vielfach überregionalen Fragestellungen und des ausgewiesenen Bedarfs nach spezialisiertem Fachwissen eher auf den Beizug ausserkantonaler Fachleute angewiesen sei.

Nach gewalteter Diskussion überwies der Grosse Rat in der Oktobersession 2017 den Auftrag im Sinne der schriftlichen Ausführungen der Regierung mit 107 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Anlässlich der Fragestunde der Junisession 2019 erkundigte sich Grossrätin Vera Stiffler, bis zu welchem Zeitpunkt mit dem Bericht des Kantons zu rechnen sei und ob zwischenzeitlich bereits Erkenntnisse und Massnahmen in die laufende Vergabepaxis über alle Departemente hinweg eingeflossen seien. Zudem fragte sie nach, ob die Vergabepaxis im AWT in der Zwischenzeit insofern optimiert wurde, sodass Bündner Unternehmen vermehrt berücksichtigt werden.

In ihrer Antwort wies die Regierung darauf hin, dass sich die Grundlagenarbeiten zur Beantwortung des Auftrags als sehr aufwändig gestalten und gleichzeitig die prioritär behandelte Aufarbeitung der Untersuchungen der eidgenössischen Wettbewerbskommission (WEKO) sowie weiterer

Verfahren die zuständigen Personen ressourcenmässig stark beanspruchen würden. Zudem gelte es die kurz vor dem Abschluss stehenden Revisionsarbeiten eines schweizweit harmonisierten Vergaberechts miteinzubeziehen, welches letztlich auch die Handlungsspielräume der öffentlichen Beschaffungsstellen in der Schweiz neu abstecken werde. Die Regierung ging deshalb davon aus, den Bericht im Verlaufe des Jahres 2020 dem Parlament unterbreiten zu können.

Als Zwischenergebnis liesse sich aufgrund der Rückmeldungen der Ämter erkennen, dass die kantonalen Dienststellen hinsichtlich des Themas bereits heute stark sensibilisiert seien. Das Bewusstsein für die Berücksichtigung einheimischer Unternehmen liesse sich jedoch sicher noch weiter schärfen. Es müsse allerdings auch künftig bei besonderen Umständen möglich sein, ausserkantonale Anbietende zu berücksichtigen. Gesamthaft seien rund zwei Drittel aller Dienstleistungsaufträge im freihändigen Verfahren und im Einladungsverfahren an Anbietende aus Graubünden erteilt worden, und dies obwohl in gewissen Beschaffungsbereichen keine einheimischen Anbietenden am Markt auftreten. Klammere man diese Bereiche aus, liege der Wert noch deutlich höher.

In Bezug auf die Vergabepaxis des AWT wurde nochmals darauf hingewiesen, dass das Amt aufgrund seines Aufgabenbereiches einen begründeten Bedarf ausweise, gewisse ausserkantonale Vergaben zu tätigen. Bei einer beabsichtigten Vergabe an einen ausserkantonalen Anbietenden im Rahmen eines freihändigen Verfahrens oder Einladungsverfahrens würde nunmehr standardmässig eine separate Begründung dem Vergabedossier beigelegt.

2. Weitere politische Vorstösse im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens

Die nach Möglichkeit noch stärkere Berücksichtigung einheimischer Unternehmen im Rahmen öffentlicher Beschaffungen bildete in der Vergangenheit schon verschiedentlich Anlass von politischen Vorstössen und Diskussionen. Im Nachfolgenden werden die seit dem Jahr 2000 eingegangenen Vorstösse nach Eingangsdatum aufgelistet:

- Interpellation Keller betreffend Ausschluss der bündnerischen und schweizerischen Materialien in den Offerten für öffentliche kantonale Arbeiten vom 30. Mai 2001
- Postulat Beck betreffend Anhebung der Schwellenwerte in Submissionsverfahren vom 26. November 2002
- Anfrage Feltscher betreffend Einhaltung der Submissionsvorschriften bei Vergaben von Dienstleistungen vom 19. April 2005

- Anfrage Pedrini betreffend Vergaben des Kantons in den italienischsprachigen Gebieten vom 8. Dezember 2005
- Anfrage Righetti betreffend Anwendung der Submissionsvorschriften vom 16. Juni 2009
- Auftrag Dudli betreffend die Berücksichtigung von Lehrstellen bei der Arbeitsvergabe durch die öffentliche Hand vom 16. Juni 2009
- Auftrag Felix betreffend Stempelsteuerpflicht im Tessin auf ASTRA-Werkverträgen für Arbeiten in Graubünden vom 8. Dezember 2009
- Auftrag Keller betreffend Überprüfung Selbstdeklarationen/Bestätigungen der Anbieter vom 16. Juni 2010
- Auftrag Felix (Haldenstein) betreffend volkswirtschaftliche Bedeutung des öffentlichen Beschaffungswesens vom 17. April 2012
- Auftrag Kappeler betreffend Erhöhung der Submissions-Schwellenwerte vom 31. August 2012
- Auftrag Kappeler betreffend Förderung der Anbieter von Unternehmens-Dienstleistungen in Graubünden vom 12. Februar 2013
- Anfrage Kappeler betreffend Anwendung der Bagatellklausel beim Neubau von Sinergia vom 15. November 2013
- Anfrage Kappeler betreffend freihändige Verfahren im Nicht-Staatsvertragsbereich vom 11. Februar 2015
- Anfrage Felix (Scuol) betreffend Ausschöpfung des zulässigen Handlungsspielraums gemäss Submissionsgesetz vom 17. Februar 2016
- Anfrage Stiffler (Chur) betreffend Vergabe von Aufträgen an Dritte (nicht öffentliche Ausschreibungen) vom 6. Dezember 2016
- Auftrag Felix (Haldenstein) betreffend Import/Export von mineralischen Baustoffen und von Rückbaustoffen vom 19. April 2017

Die Regierung hat im Rahmen der Beantwortung der verschiedenen Aufträge und Anfragen wiederholt betont, dass der natürliche Distanzschutz aufgrund der peripheren Lage des Kantons und die bevorzugte Einladung einheimischer Unternehmen seit jeher zu einer hohen Berücksichtigung der innerkantonalen Anbietenden bei öffentlichen Vergaben führe. Dies würden auch die jährlichen Vergabestatistiken des Kantons belegen, welche seit Jahren eine hohe Quote einheimischer Unternehmen ausweisen würden.

Mit der per 1. Januar 2014 als Folge der Überweisung des Auftrags Kappeler betreffend Erhöhung der Submissions-Schwellenwerte in Kraft getretenen Erhöhung der Schwellenwerte auf die maximal zulässigen Beträge gemäss der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB; SR 803.510) wurde der Spielraum für die Berücksichtigung des einheimischen Gewerbes nochmals erheblich vergrössert. So können beispielsweise Bauaufträge des Bauhauptgewerbes neu bis zu einem Auftragswert von 300000 Franken freihändig direkt einem Anbietenden erteilt werden. Zuvor

lag der massgebliche Schwellenwert bei 100000 Franken und es musste ab diesem Betrag ein formelles Vergabeverfahren mit Rechtsschutz sowie Beiladung von mindestens drei Anbietenden beschritten werden.

Die Regierung hat diesbezüglich erwähnt, dass die gesetzlich gewährten Spielräume bei der Verfahrenswahl von den kantonalen Dienststellen grundsätzlich beachtet und ausgenützt werden. Eine Ausnahme dazu bildet die langjährige Vergabepaxis des Tiefbauamts (TBA), wonach (weitgehend standardisierte) Bauleistungen ab einem Beschaffungswert ab 50000 Franken öffentlich ausgeschrieben werden. Die Regierung hat sich bei der Beantwortung verschiedener Vorstösse auf den Standpunkt gesetzt, diese amtsinterne Weisung sei aufgrund der besonderen Verhältnisse im Strassenbau des Kantons sowie vor dem Hintergrund der laufenden Untersuchungen durch die WEKO angemessen. Nach Ansicht der Regierung wird mit dieser differenzierten Ausschreibepaxis der sorgfältige Einsatz der öffentlichen Mittel sichergestellt und gleichzeitig angesichts einer Berücksichtigungsquote der einheimischen Anbietenden von weit über 90 Prozent den regionalwirtschaftlichen Interessen angemessen Rechnung getragen.

Mit dieser Regelung des TBA hat sich jüngst auch die vom Grossen Rat im Zusammenhang mit dem Baukartell eingesetzte Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK Baukartell) befasst. In ihrem zweiten Teilbericht betreffend die Untersuchung und Klärung der Verantwortlichkeiten und Amtsführung der Mitglieder der Regierung, der Departemente und Dienststellen insbesondere des Bau-, Verkehrs- und Forstdepartementes (seit April 2020: Departement für Infrastruktur, Energie und Mobilität; DIEM) im Zusammenhang mit kolportierten Kartellabsprachen im Bündner Baugewerbe vom 11. Mai 2021 hielt sie hierzu fest, dass es sich – neben den Selbstdeklarationen und Integritätsklärungen – um eine Massnahme handelte, welche über den Einzelfall hinaus und somit auch präventiv Wirkung entfalten konnte. Verschiedene parlamentarische Vorstösse würden aber auch zeigen, dass diese Regelung immer wieder unter Beschuss stand, wobei auch die Berücksichtigung der lokalen Wirtschaft, der «Heimatschutz», als Argument angeführt worden sei. Dass sich die Regierung im Sinne der Wettbewerbsförderung regelmässig und erfolgreich gegen die Abschaffung dieser Weisung wehrte, sei mit Blick auf einen funktionierenden Wettbewerb als grundsätzlich positiv zu beurteilen.¹

Auch die von der Regierung im Rahmen einer Administrativuntersuchung eingesetzten unabhängigen Experten zur Klärung der Rolle der Verwaltung in den Baukartellfällen kamen in ihrem Untersuchungsbericht zu

¹ Teilbericht 2 der PUK Baukartell betreffend die Untersuchung und Klärung der Verantwortlichkeiten und Amtsführung der Mitglieder der Regierung, der Departemente und Dienststellen insbesondere des Bau-, Verkehrs- und Forstdepartementes im Zusammenhang mit kolportierten Kartellabsprachen im Bündner Baugewerbe vom 11. Mai 2021, S. 91

einem ähnlichen Schluss. Auf Seiten der Verwaltung sei ein Bewusstsein dafür vorhanden gewesen, dass ein ganzheitlicher Blick auf die Beschaffungsmärkte erforderlich sei, damit ein wirksamer Wettbewerb zwischen den Anbietenden bei öffentlichen Beschaffungen gewährleistet werden könne. Dies kam etwa darin zum Ausdruck, dass bewusst auf die Ausschöpfung der Schwellenwerte der IVöB verzichtet wurde, um den Wettbewerb zu fördern. Die Regierung habe diesen Kurs immer wieder gegen politische Bestrebungen für einen gewissen «Heimatschutz» verteidigen müssen.²

3. Pendente Aufträge im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens

Der in der Augustsession 2012 vom Grossen Rat überwiesene Auftrag Felix (Haldenstein) betreffend volkswirtschaftliche Bedeutung des öffentlichen Beschaffungswesens und die darin geforderte volle Ausnutzung des Ermessensspielraums zu Gunsten der hiesigen Volkswirtschaft wurde aufgrund der ab Oktober 2012 begonnenen und in der Folge auf den gesamten Kanton ausgeweiteten WEKO-Untersuchungen vom DIEM pendent gehalten und die verwaltungsinternen Umsetzungsarbeiten bis zum Vorliegen aller Untersuchungsergebnisse ausgesetzt. Dabei wurde auch geltend gemacht, dass bei Wiederaufnahme der Arbeiten würden nebst den Erkenntnissen aus den WEKO-Untersuchungen auch die sich aus der aktuellen gesamtschweizerischen Revision der IVöB ergebenden Änderungen und deren Vollzugshilfen (insbesondere gemeinsamer Beschaffungsleitfaden von Bund, Kantonen und Gemeinden) mitzubersichtigen seien. Im Weiteren sollen bei der Auftragsbearbeitung die im jüngsten Untersuchungsbericht der PUK Baukartell ausgesprochenen Empfehlungen einfließen.

Der notwendige Einbezug des neuen Beschaffungsrechts, welches unter anderem eine Flexibilisierung der Beschaffungsverfahren und einen grösseren Handlungsspielraum der Beschaffungsstellen verspricht, führte sodann auch beim Auftrag Kappeler betreffend Förderung der Anbieter von Unternehmens-Dienstleistungen in Graubünden vom 12. Februar 2013 zu einer vorübergehenden Zurückstellung der Bearbeitung.

Die Umsetzungsarbeiten für diese beiden pendenten Aufträge sollen im Zuge der anstehenden Einführung der neuen IVöB und nach Vorliegen der gemeinsamen Vollzugshilfen von Bund, Kantonen und Gemeinden fortgeführt werden.

² Untersuchungsbbericht vom 22. Mai 2021 der Administrativuntersuchung zu einzelnen Vorgängen im Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement sowie im Tiefbauamt, die bei Arbeitsvergaben im Tiefbaubereich im Zusammenhang mit Preisabsprachen stehen könnten (Untersuchungsauftrag 2 gemäss Regierungsbeschluss vom 11. Juni 2018, Prot. Nr. 458), Rz. 455ff.

4. Eingrenzung des Auftrags

Das für den einheitlichen Vollzug der Submissionsvorschriften zuständige DIEM führt gemäss den Vorgaben von Artikel 34 des kantonalen Submissionsgesetzes (SubG; BR 803.300) eine jährliche, auf der Homepage des Departements einsehbare Vergabestatistik mit den entsprechenden Beschaffungskennzahlen von Kanton, Gemeinden und weiteren, dem öffentlichen Beschaffungsrecht unterstellten Auftraggebern. Da in dieser Statistik grundsätzlich nur Aufträge ab einem Auftragswert von 50 000 Franken zu erfassen sind, verfügt der Kanton nicht über alle für die Auftragserledigung und Berichterstattung benötigten Vergabedaten.

Anlässlich einer Besprechung vom 4. Juli 2017 mit den beiden Erstunterzeichnenden des Auftrags wurde seitens des zuständigen DIEM auf die administrativen Schwierigkeiten und den erheblichen Verwaltungsaufwand bei einer wortgetreuen Beantwortung des Auftrags hingewiesen, sollten sämtliche Vergaben ab einem Franken in der Berichterstattung mitberücksichtigt werden. Für einzelne Dienststellen hätten sich über die drei Berichtsjahre mehrere tausend zu prüfende Geschäftsvorgänge ergeben.

Im Benehmen mit den beiden Erstunterzeichnenden wurde deshalb zur Eingrenzung des Verwaltungsaufwands festgelegt, dass im Falle der Auftragsüberweisung als Datengrundlage grundsätzlich auf die bestehenden Buchungen in der Finanzbuchhaltung abgestellt werden soll. Kleinere Beträge könnten unberücksichtigt bleiben, wobei die minimal zu erfassenden Beträge vom jährlichen Auftragsvolumen in den jeweiligen Dienststellen abhängen sollen. Bei Dienststellen mit einem Auftragsvolumen bis 500 000 Franken seien nur die Buchungen ab 5 000 Franken zu berücksichtigen, bei Dienststellen mit einem Auftragsvolumen von 500 001 bis 2 500 000 Franken seien alle Buchungen ab 10 000 Franken und bei Dienststellen mit einem Auftragsvolumen von mehr als 2 500 000 Franken seien alle Buchungen ab 20 000 Franken zu erfassen. Dabei würden die Daten der Jahre 2014, 2015 und 2016 (abgeschlossene Kalenderjahre) aufbereitet. Für die Zuweisung einer Dienststelle zu der einen oder anderen Bearbeitungsgruppe gelte der Dreijahresdurchschnitt.

5. Zielsetzung des Berichtes

Im konkreten Fall handelt es sich um einen besonderen Bericht im Sinne von Artikel 65 des Gesetzes über den Grossen Rat (GRG; BR 170.100) zu einem einzelnen Sachbereich. Ein solcher Bericht ist von der Regierung dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme zu unterbreiten (Art. 65 Abs. 2 GRG).

Mit dem vorliegenden Bericht werden – unter Beachtung der erwähnten Eingrenzung des Auftrags – folgende Hauptziele verfolgt:

- Überblick über die in den Jahren 2014–2016 von der kantonalen Verwaltung im freihändigen Verfahren und im Einladungsverfahren vergebenen Dienstleistungsaufträge;
- Mögliche Massnahmen zur Erhöhung der Chancen auf Zuschlagserhalt einheimischer Unternehmen;
- Vereinfachter Zugang zu Vergabedaten im freihändigen Verfahren und im Einladungsverfahren der kantonalen Verwaltung.

II. Rahmenbedingungen

1. Gesetzliche Vorgaben zur Statistikpflicht

Mit Wirkung ab 1. Januar 1996 ist die Schweiz dem GATT/WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) beigetreten, welches im Jahr 2012 teilweise revidiert wurde. Der Kanton Graubünden hat für seinen Bereich dieses Übereinkommen mit dem Beitritt zur IVÖB sowie mit den kantonalen Submissionsbestimmungen (SubG und Submissionsverordnung [SubV; BR 803.310]) umgesetzt. Ergänzt wird das öffentliche Beschaffungsrecht mit dem Bundesgesetz über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz, BGBM; SR 943.02) und der Verordnung des UVEK über die Nichtunterstellung unter das öffentliche Beschaffungsrecht (SR 172.056.111). Die Vertragsparteien des GPA haben jährliche Statistiken mit speziellen Angaben über alle Aufträge zu erstellen, die von allen vom Staatsvertragsbereich erfassten Beschaffungsstellen vergeben worden sind.

In den im Jahre 2004 revidierten kantonalen Submissionsbestimmungen wurde die völkerrechtlich statuierte Statistikpflicht erstmals gesetzlich geregelt. Artikel 34 SubG verpflichtet die dem Vergaberecht unterstellten Auftraggeber dazu, dem für den Vollzug verantwortlichen DIEM sämtliche im Staatsvertragsbereich vergebenen Aufträge mitzuteilen. Um einen Gesamtüberblick über das öffentliche Beschaffungswesen zu erhalten, verlangt der kantonale Gesetzgeber zusätzlich die Meldung der im Binnenmarktbereich erteilten Aufträge. Die Statistikpflicht umfasst dabei jene Aufträge, die im offenen und selektiven sowie im Einladungsverfahren vergeben wurden. Gleichermassen sind alle Aufträge im freihändigen Verfahren zu melden, deren Vergabesumme 50000 Franken übersteigt oder die aufgrund einer Ausnahmeregelung (unabhängig ihrer Vergabesumme) ergangen sind. Die Statistikmeldung muss mindestens folgende Angaben enthalten:

- Name und Anschrift des Auftraggebers;
- Gegenstand und Umfang des Auftrages;
- Auftragsart;
- gewählte Verfahrensart;

- Name, Adresse und Herkunft des berücksichtigten Anbietenden;
- Preis des berücksichtigten Angebotes (inkl. MwSt.);
- Datum des Zuschlags.

Als Folge des bilateralen Abkommens mit der EU wurde der Kreis der vom Beschaffungsrecht erfassten Auftraggeber in den revidierten Submissionsbestimmungen weiter ausgedehnt. Namentlich gelangen die Vergabevorschriften auch auf Private zur Anwendung, die aufgrund eines ausschliesslichen oder besonderen Rechts in den Sektoren Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie Telekommunikation tätig sind. Im Weiteren unterstellt das bilaterale Abkommen die politischen Gemeinden und «Bezirke» (d.h. Regionen, Kreise und Bezirke) dem GPA, und zwar ungeachtet der Frage, ob diese für das konkrete Beschaffungsvorhaben Kantonsbeiträge erhalten.

2. Vergabestatistiken des Kantons Graubünden

Gestützt auf die gesetzliche Statistikpflicht fordert das DIEM alle dem öffentlichen Beschaffungswesen unterstellten Auftraggeber im Kanton jährlich im Kantonsamtsblatt auf, sämtliche im Staatsvertrags- und Binnenmarktbereich erfolgten, rechtskräftigen Vergaben zu melden. Zu diesem Zweck wird den meldepflichtigen Beschaffungsstellen eine entsprechende Software zur Verfügung gestellt. Die jährlichen Vergabestatistiken werden auf der Homepage des DIEM (<https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/diem/ds/beschaffungswesen/statistiken/Seiten/default.aspx>) publiziert und sind somit öffentlich für alle Interessierten einsehbar.

Die jährlich rund 6000–7000 Meldungen der öffentlichen Auftraggeber (Kanton, Gemeinden, Träger kantonaler und kommunaler Aufgaben sowie Sektorunternehmen) erreichen dabei ein Auftragsvolumen von rund 700 Mio. Franken. Die Statistik gibt nebst der Anzahl Aufträge, der Verfahrenswahl und dem Auftragsvolumen auch Auskunft über die Herkunft der berücksichtigten Anbietenden.

Gemäss der in diesem Bericht referenzierten Jahresstatistik 2016 gingen im nicht von Staatsverträgen erfassten Bereich rund 77 Prozent des gesamten Auftragsvolumens an bündnerische Anbietende. 22 Prozent des Volumens wurden ausserkantonalen Anbietenden erteilt. Nur bei einem Prozent dieser Aufträge erhielten ausländische Anbietende den Zuschlag. Dabei gilt es bei diesen Zahlen in Betracht zu ziehen, dass die einheimischen Unternehmen nicht für sämtliche von der öffentlichen Hand benötigten Leistungen am Markt tätig sind. Dies gilt im besonderen Mass bei den Lieferungen. Hier konnten im Rahmen von Einladungsverfahren nur 28 Prozent und in

freihändigen Verfahren nur 56 Prozent einheimische Lieferanten berücksichtigt werden. Bei den hier besonders interessierenden Dienstleistungsaufträgen ergingen bei Einladungsverfahren 90 Prozent aller von der öffentlichen Hand gemeldeten Aufträge an bündnerische Unternehmen. Im Rahmen von Freihandvergaben wurden rund 78 Prozent aller Aufträge einheimischen Unternehmen zugeschlagen. Im Bauhauptgewerbe sind diese Werte mit 92 Prozent bei Einladungs- und Freihandverfahren sogar noch höher (Baunebengewerbe 88 Prozent im Einladungsverfahren bzw. 81 Prozent im freihändigen Verfahren).

Im von Staatsverträgen erfassten Bereich (Baufträge ab 8.7 Mio. Franken, Dienstleistungen und Lieferungen ab 350 000 Franken) fallen sowohl Auftragsvolumen als auch die Berücksichtigungswerte der einheimischen Anbietenden erfahrungsgemäss tiefer aus. Vom Gesamtvolumen von rund 200 Mio. Franken gingen im Jahr 2016 gesamthaft 56 Prozent des Auftragsvolumens an einheimische Anbietende, 41 Prozent an ausserkantonale Unternehmen und drei Prozent an ausländische Marktteilnehmer. Bei den Bauaufträgen gingen 67 Prozent, bei den Lieferungen null Prozent (0 von total 10 vergebenen Aufträgen) und bei den Dienstleistungsaufträgen 51 Prozent aller von der öffentlichen Hand gemeldeten Aufträge an bündnerische Unternehmen.

Die Prozentanteile der berücksichtigten einheimischen Anbietenden bewegen sich in den Statistikberichten der Jahre 2017–2020 in vergleichbarer Höhe.

Der Kanton Graubünden ist heute der einzige Kanton in der Schweiz mit einer derart umfassenden gesetzlichen Meldepflicht von öffentlichen Vergaben. Diese erlaubte es dem Kanton in der Vergangenheit, die jährliche Vergabestatistik zu erstellen und allen Interessierten einen aussagekräftigen Überblick über das öffentliche Beschaffungswesen zu verschaffen. Zudem konnte auf Basis dieser detaillierten Vergabedaten aller öffentlichen Auftraggeber der politische Diskurs geführt und entsprechende Anfragen des Grossen Rats mittels statistischem Zahlenmaterial beantwortet werden. In Zuge der Revision des gesamtschweizerischen Vergaberechts prüfen einzelne Kantone, die Meldepflichten ebenfalls auszuweiten. Das vom Kanton Graubünden für die Erfassung der Vergabemeldungen entwickelte Statistikprogramm wird mittlerweile von acht anderen Kantonen seit dem Jahr 2017 in unterschiedlicher Tiefe mitbenutzt. Wartungs- und Entwicklungskosten des Programms teilen sich die Kantone seither gleichmässig.

3. Vergabestatistiken anderer Kantone und des Bundes

Nebst dem Kanton Graubünden publiziert, soweit ersichtlich, nur der Kanton St.Gallen regelmässig statistische Daten über das öffentliche Beschaffungswesen. Die Berichterstattung des Kantons St.Gallen beschränkt sich dabei allerdings auf die jährliche Vergabetätigkeit des Baudepartements (Hochbauamt und Tiefbauamt) und klammert die übrigen Beschaffungsstellen der kantonalen Verwaltung sowie weiterer öffentlicher Auftraggeber (z.B. Gemeinden, Spitäler, Kraftwerksgesellschaften) aus. Vergleicht man die erhobenen Prozentwerte der berücksichtigten einheimischen Anbietenden mit den entsprechenden Werten der bündnerischen Statistiken, so weisen letztere insbesondere im Bereiche der Bau- und der Dienstleistungsaufträge teilweise signifikant höhere Werte aus. Eine fundierte Erklärung für diese Unterschiede kann vorliegend nicht abgegeben werden. Mögliche Gründe könnten in der geschützten geographischen Lage des Bergkantons, der Wettbewerbsfähigkeit der lokalen Anbietenden oder die bereits heute stark ausgeprägte Beauftragung einheimischer Unternehmen durch die öffentlichen Auftraggeber im Kanton Graubünden liegen.

Die Beschaffungsberichte der zentralen Beschaffungsstellen des Bundes (Armasuisse, Bundesamt für Strassen ASTRA, Bundesamt für Bauten und Logistik BBL) weisen ihrerseits die Beschaffungsvolumina, die Anzahl Vergaben sowie die grössten Zuschläge im Berichtsjahr aus. Ebenso ist die Verteilung des Beschaffungsvolumens nach Kantonsdomizil der beauftragten Anbietenden aufgeführt und es finden sich die bereits auf der Ausschreibungsplattform der öffentlichen Auftraggeber simap.ch publizierten Freihandvergaben über dem GPA-Schwellenwert in gesammelter Form. Ein Vergleich der Beschaffungskennzahlen des Bundes mit jenen der Kantone ist aufgrund der unterschiedlichen Staatsebene und anderer gesetzlicher Beschaffungsbestimmungen nur bedingt möglich.

4. Revision des Beschaffungsrechts

Die Kantone haben am 15. November 2019 an ihrer Sonderversammlung die revidierte IVöB einstimmig verabschiedet. Damit wurde ein wichtiger weiterer Grundstein auf dem Weg zur Harmonisierung des Beschaffungsrechts in der Schweiz gelegt. Die angestrebte Umsetzung der IVöB bewirkt eine im Vergleich zu heute noch weitergehende Vereinheitlichung der Vorschriften im kantonalen Beschaffungsrecht, das in den Kantonen, Städten und Gemeinden zur Anwendung gelangt. Ausserdem führt die revidierte IVöB zu einer so weit wie möglichen Harmonisierung mit dem auf Bundesebene revidierten Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen

(BöB; SR 172.056.1), das die Beschaffungen des Bundes neu regelt und per 1. Januar 2021 in Kraft trat.

Hauptziele der Revision der IVöB sind nebst der Harmonisierung der verschiedenen Beschaffungsordnungen der Kantone und des Bundes und der gleichzeitigen Umsetzung des 2012 revidierten WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) die Modernisierung, Flexibilisierung und Vereinfachung des Vergaberechts. Zudem wird die Einkaufspraxis der öffentlichen Hand stärker auf Nachhaltigkeitsanliegen, auf den Qualitäts- statt Preiswettbewerb sowie auf die Berücksichtigung innovativer Lösungen ausgerichtet.

Die Harmonisierung der Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen ermöglicht es den Anbietenden, ihre Prozesse weiter zu standardisieren. Sie dürfen, auch zufolge der zu erwartenden einheitlicheren Rechtsprechung sowie der verbesserten Klarheit der gesetzlichen Grundlagen, mit weniger Abklärungsaufwand rechnen. Die Beschaffungsgrundsätze, die Vergabeprozesse und die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens bleiben trotz allem in grossen Teilen unverändert. Dies gilt insbesondere für die Verfahrensarten und die massgeblichen Schwellenwerte.

Gewisse Bestimmungen bezwecken zudem direkt einen Abbau des Administrationsaufwands seitens der Anbietenden. So können die Vergabestellen beispielsweise erst zu einem späteren Verfahrenszeitpunkt die Nachweise im Zusammenhang mit den Teilnahmebedingungen von Anbietenden einholen. Auch die verbreitetere Nutzung der modernen Informationstechnologien im öffentlichen Beschaffungswesen, namentlich die gemeinsame Internetplattform von Bund und Kantonen (simap.ch), dürfte den administrativen Aufwand der Anbietenden senken. Durch die neue Ausrichtung, wie beispielsweise den Qualitätswettbewerb, die Einbindung der Nachhaltigkeit sowie die Berücksichtigung der Innovationskraft von Unternehmen, können die einheimischen Anbietenden ihre Stärken bei öffentlichen Beschaffungen weiter hervorheben.

Die Regierung hat am 28. April 2021 das Vernehmlassungsverfahren zum Beitritt zur neuen IVöB sowie für ein schlankes kantonales Einführungsgesetz zur IVöB (EGzIVöB), welches sich im Sinne des Harmonisierungsgedankens an einem Mustergesetz der Kantone anlehnt, eröffnet. Das EGzIVöB ermächtigt dabei die Regierung, ergänzend zu den Vorschriften der IVöB zusätzliche Statistiken und Meldepflichten der Auftraggeber vorzusehen, damit der Kanton auch in Zukunft die bewährten Beschaffungstatistiken erheben kann. Die Regierung möchte die Vorlage noch im laufenden Jahr dem Parlament zur Beratung unterbreiten, damit Auftraggeber und Anbietende die Vorteile eines modernen Beschaffungsrechts bereits im kommenden Jahr nutzen können.

5. Gemeinsame Vollzugshilfen von Bund, Kantonen und Gemeinden zum revidierten Beschaffungsrecht

Mit der Abgabe eines gemeinsamen Beschaffungsleitfadens von Bund, Kantonen und Gemeinden sollen auch auf Vollzugsstufe die Harmonisierungsbestrebungen fortgeführt und die Beschaffungsstellen auf die neue Vergabekultur und das flexibler ausgestaltete Beschaffungswesen vorbereitet werden. Mit der Bereitstellung dieses schlanken und praxistauglichen Leitfadens sollen das neue Vergaberecht möglichst auf allen Staatsebenen einheitlich gehandhabt und dadurch letztlich öffentliche Gelder für die Wahrnehmung der Staatsaufgaben optimal und nachhaltig eingesetzt werden. Die mit dem revidierten Recht angestrebte neue Vergabekultur wird dabei speziell thematisiert.

Der Kanton Graubünden nimmt wie bei der Redaktion der IVöB 2019 auch bei der Erarbeitung des gemeinsamen Beschaffungsleitfadens in der entsprechenden Arbeitsgruppe Einsitz und bringt die Anliegen kantonaler und kommunaler Beschaffungsstellen ein. Gemäss aktuellem Projektstand wird der Leitfaden – nach Durchführung einer externen Vernehmlassung – in der zweiten Hälfte 2022 verfügbar sein.

Vorgängig werden von der tripartiten Arbeitsgruppe unter Einbezug aller Akteure sogenannte Faktenblätter zum neuen Beschaffungsrecht erstellt und den öffentlichen Auftraggebern bis Herbst 2021 abgegeben. Diese Faktenblätter greifen die wichtigsten Aspekte und Neuerungen des revidierten Beschaffungsrechts auf und werden basierend auf den Erfahrungen aus der sich noch zu bildenden Praxis regelmässig überarbeitet. Zusätzlich wird den Anbietenden im Rahmen eines Erklärfilms (einsehbar auf der Homepage der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz [BPUK] unter <https://www.bpuk.ch/bpuk/konkordate/ivoeb/kurzfilm-fuer-Anbieter>) erläutert, wie sie zu Aufträgen der öffentlichen Hand kommen können und was sie dabei zu beachten haben.

Damit sich die Einkaufspraxis der öffentlichen Beschaffungsstellen in eine nachhaltigere Richtung entwickelt, wurde von Bund, Kantonen und Gemeinden die «Wissensplattform nachhaltige öffentliche Beschaffung» (WöB, siehe auch unter <https://www.woeb.swiss/>) aufgebaut. Diese dient als Nachschlagewerk und Hilfestellung zu Fragen der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung und fördert ebenfalls die harmonisierte Umsetzung des revidierten Beschaffungsrechts.

Bund, Kantone und Gemeinden haben im Zuge der Revision des Vergaberechts nebst der gemeinsamen Abstimmung der Vollzugshilfen auch das Berufsfeld des öffentlichen Beschaffungswesens professionalisiert. Hierfür wurde von der öffentlichen Hand im Jahr 2015 die «Interessensgemeinschaft eidg. Abschlüsse öffentliche Beschaffung» (IAöB) gegründet, welche in der

Folge die Berufsprüfung «Spezialistin öffentliche Beschaffung/Spezialist öffentliche Beschaffung» aufgebaut hat. Erste Abschlussprüfungen für diesen neuen eidgenössischen Fachausweis werden im Herbst 2021 von der Trägerschaft IAöB abgenommen. Der Kanton Graubünden ist als Gründungsmitglied im Vorstand der IAöB vertreten.

Um den Bedürfnissen der Kantone und der Gemeinden gerecht zu werden, wurde die Berufsprüfung modular aufgebaut, sodass auch nur einzelne Teile der Ausbildung bestritten werden können. Die Ausbildung steht bei Nachweis entsprechender Berufserfahrung im Bereiche des öffentlichen Beschaffungswesens nicht nur Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung offen, sondern gleichermassen auch Personen der Privatwirtschaft (z.B. Ingenieurbüros, IT-Unternehmen). Mit der Professionalisierung des Beschaffungswesens soll der sorgfältige und nachhaltige Einsatz öffentlicher Mittel weiter verbessert werden. Bund, Kantone und Gemeinden beschaffen jährlich Bauleistungen, Lieferungen und Dienstleistungen im Wert von rund 41 Milliarden Franken (rund 20 Prozent davon entfallen auf den Bund und rund 80 Prozent auf die Kantone und Gemeinden). Das öffentliche Beschaffungsrecht regelt damit ein wichtiges Segment der Schweizer Volkswirtschaft.

Das DIEM wird im Rahmen der Einführung des neuen Vergaberechts, wie bereits bei der letzten Revision im Jahr 2004, verschiedene Informationsveranstaltungen im Kanton durchführen und dabei auch den Gemeinden sowie weiteren interessierten Personen die Neuerungen vermitteln. Dadurch sollen sämtliche Beschaffungsstellen im Kanton für die neue Vergabekultur, welche den Schwerpunkt auf den Qualitätswettbewerb, die Nachhaltigkeit und die Einhaltung der Teilnahmebedingungen setzt, sensibilisiert werden.

Das beim DIEM angesiedelte Kompetenzzentrum Beschaffungswesen kann auch künftig als Auskunfts- und Beratungsstelle von allen öffentlichen Auftraggebern und weiteren interessierten Personen im Kanton in Anspruch genommen werden. Ergänzend zu den mit den anderen Kantonen und dem Bund abgestimmten Vollzugsinstrumenten wird das DIEM die weiteren benötigten Grundlagen im Sinne des einheitlichen Vollzugs erarbeiten. Das Weiterbildungsprogramm des DIEM für den Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens steht wie bisher auch den Beschaffungsverantwortlichen ausserhalb der kantonalen Verwaltung offen.

Im Rahmen des Vollzugs soll seitens des Kantons ein starkes Augenmerk darauf gelegt werden, den Administrativaufwand für die Auftraggeber und die Offerterstellungskosten für die Anbietenden in den verschiedenen Beschaffungsverfahren weiterhin auf einem vertretbaren Niveau zu halten beziehungsweise diese dank dem konsequenteren Einsatz elektronischer Hilfsmittel weiter zu verringern. Dies führt letztlich zu beträchtlichen Einsparungen auf beiden Seiten im Beschaffungsprozess und trägt zur hohen Akzeptanz des Beschaffungsrechts aller involvierten Akteure im Kanton

Graubünden bei. Den kantonalen Beschaffungsstellen wird heute von der Anbieterseite im Vergleich zu den Praxen anderer schweizerischer Beschaffungsstellen ein massvolles Einfordern von Angebotsunterlagen attestiert.

6. Erwartungen der Politik an die Vergabepaxis und Beschaffungsbedürfnisse der öffentlichen Hand

Politik und Gesellschaft erwarten von der öffentlichen Hand primär, dass die ihr anvertrauten Mittel für die von ihr wahrzunehmenden Aufgaben effizient und haushälterisch eingesetzt werden. Zudem wird seitens der Öffentlichkeit vorausgesetzt, dass die öffentlichen Auftraggeber in nachvollziehbaren, rechtsstaatlich konformen und fairen Verfahren ihre Einkäufe auf dem Markt tätigen und die Teilnahmebedingungen von den berücksichtigten Anbietenden konsequent eingehalten werden.

Diese Vorgaben kontrastieren teilweise mit sogenannten «vergabefremden» Anliegen der Politik. So soll die öffentliche Hand bei ihren öffentlichen Beschaffungen gleichzeitig auch bildungspolitische, sozialpolitische oder fiskalpolitische Ziele verfolgen (z.B. Lehrlingsausbildung, Beschäftigung älterer Mitarbeitenden oder Steuersubstrat). Die Mitberücksichtigung dieser vergabefremden, nicht direkt mit der Leistungserbringung im Zusammenhang stehenden Kriterien führen grundsätzlich zu einer praktischen sowie rechtlichen Verkomplizierung der Beschaffungsprozesse und stehen teilweise zum Grundsatz des effizienten Mitteleinsatzes («Bestes Preis-Leistungs-Verhältnis») oder der Nichtdiskriminierung von einzelnen Anbietenden (z.B. Startups oder Schweizer Unternehmen mit Sitz ausserhalb Graubündens) im Widerspruch.

Die Verwaltung ist deshalb gefordert, in diesem Spannungsverhältnis ihrem Gesetzesauftrag dennoch bestmöglich nachzukommen, indem sie die von der Politik gewünschten, rechtlich noch zulässigen Kriterien in ihre Beschaffungspraxis in angemessener Weise integriert und zugleich die übrigen Beschaffungsziele sowie die Vorgaben des Finanzhaushaltsrechts und der Rechtsprechung im Auge behält.

Die mögliche Berücksichtigung vergabefremder Kriterien erhält im revidierten Beschaffungsrecht der Kantone nun zusätzliche Unterstützung. So können ausserhalb des Staatsvertragsbereichs neu ausdrücklich die Ausbildung von Lernenden in der beruflichen Grundbildung, die Arbeitsplätze für ältere Arbeitnehmende oder die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen als Zuschlagskriterien angewählt werden (Art. 29 Abs. 2 IVöB). Auch sollen gemäss dem neuen Vergaberecht Nachhaltigkeitsanliegen stärker zum Zuge kommen. Zum Ausdruck kommt diese Absicht im breiter gefassten Zweckartikel, welcher nebst dem wirtschaftlichen neu auch den volkswirt-

schaftlich, ökologisch und sozial nachhaltigen Einsatz der öffentlichen Mittel vorsieht (Art. 2 IVöB).

Die öffentliche Hand wird mit dem neuen Beschaffungsrecht demzufolge zusätzliche Instrumente erhalten, um die bisher auch aus rechtlichen Gründen nur zurückhaltend angewendeten Kriterien vermehrt in ihre Beschaffungen zu integrieren. Dabei wird von den Beschaffungsstellen der sich noch zu entwickelnden Rechtsprechung hinreichend Beachtung geschenkt werden müssen. So ist unter anderem der neu geschaffene Begriff der «volkswirtschaftlichen Nachhaltigkeit» und dessen Anwendungsbereich noch weitgehend ungeklärt.

III. Übersicht über Auftragsvolumen und Anzahl Vergaben

1. Vorbemerkungen

Da die kantonale Vergabestatistik nach Massgabe von Art. 34 SubG nur Aufträge ab einem Auftragswert von 50 000 Franken enthält, mussten für die Berichterstattung die entsprechenden Informationen bei den Dienststellen eingeholt werden. Um den Administrativaufwand möglichst gering zu halten, wurde den Rechnungsführern der Departementssekretariate und Dienststellen von der Finanzverwaltung (FIVE) jeweils eine Excel-Liste mit den Konto-Buchungen «Dienstleistungen Dritter» für die Jahre 2014–2016 zugestellt. In dieser Liste sind vorgängig alle Kleinstzahlungen durch die FIVE gelöscht worden (Schwellenwert je nach Vergabevolumen der Dienststellen 5 000, 10 000 oder 20 000 Franken; siehe vorne unter Ziff. I./4.) und die Kantonszugehörigkeit der berücksichtigten Anbietenden aufgenommen. Diese Liste konnte anschliessend von den Departementssekretariaten und Dienststellen bereinigt und allenfalls mit in anderen Konten (z.B. Investitionskonto) gebuchten Dienstleistungsaufträgen ergänzt werden.

Nebst der Bearbeitung dieser Excel-Listen wurden die Departementssekretariate und Dienststellen ersucht, separat bekanntzugeben, nach welchen Kriterien die Einladung von Anbietenden im freihändigen Verfahren und im Einladungsverfahren erfolgt war. In besonderen Fällen (z.B. hoher Gesamtauftragswert, wiederkehrende Beauftragung) wurde eine spezifische Begründung für die ausserkantonale Arbeitsvergabe verlangt.

In den nachstehenden Tabellen werden jeweils die Auftragsvolumen der Vergaben in Franken und Prozent sowie die Anzahl Vergaben und die prozentuale Verteilung von Dienstleistungsaufträgen der Jahre 2014–2016 zunächst der gesamten kantonalen Verwaltung (a), danach der einzelnen Departemente (b) und schliesslich der jeweiligen Dienststellen (c) aufgelistet. Die Verteilung der Aufträge wurde dabei nach bündnerischen, ausserkan-

tonalen und ausländischen Anbietenden aufgeschlüsselt. Im Weiteren finden sich unter den einzelnen Departementen in geraffter Form die häufigsten von den Beschaffungsstellen genannten Kriterien für die Einladung der Anbietenden.

a) Gesamte kantonale Verwaltung

Auftragsvolumen der Vergaben in Franken und Prozent

Kantonale Verwaltung	2014		2015		2016		Total	
	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%
GR	20'521'485	65.7	24'247'223	66.7	28'529'480	72.1	73'298'188	68.4
Ausser- kantonal	10'447'675	33.4	11'892'142	32.7	10'795'262	27.3	33'135'078	30.9
Ausland	270'394	0.9	230'945	0.6	258'025	0.6	759'363	0.7
Total	31'239'554	100	36'370'310	100	39'582'766	100	107'192'630	100

Anzahl Vergaben und prozentuale Verteilung

Kantonale Verwaltung	2014		2015		2016		Total	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
GR	790	68.1	869	66.2	980	70.2	2639	68.2
Ausser- kantonal	353	30.4	423	32.2	401	28.7	1177	30.4
Ausland	17	1.5	21	1.6	16	1.1	54	1.4
Total	1160	100	1313	100	1397	100	3870	100

b) Departemente

Auftragsvolumen der Vergaben in Franken und Prozent

Departemente (inkl. STAKA)	2014		2015		2016		Total	
	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%
STAKA	475'987	100	545'468	100	474'040	100	1'495'495	100
GR	358'893	75.4	360'003	66.0	458'056	96.6	1'176'952	78.7
Ausser- kantonal	117'094	24.6	185'465	34.0	15'984	3.4	318'543	21.3
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
DVS	3'887'806	100	5'632'171	100	8'051'860	100	17'571'837	100
GR	2'851'106	73.3	3'844'414	68.2	6'331'594	78.7	13'027'115	74.1
Ausser- kantonal	999'647	25.7	1'700'093	30.2	1'669'546	20.7	4'369'285	24.9
Ausland	37'053	1.0	87'663	1.6	50'720	0.6	175'436	1.0
DJSG	4'246'609	100	6'659'486	100	6'935'230	100	17'841'325	100
GR	2'572'116	60.6	3'937'716	59.1	4'343'177	62.6	10'853'009	60.8
Ausser- kantonal	1'674'493	39.4	2'721'770	40.9	2'592'053	37.4	6'988'316	39.2
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
EKUD	5'040'743	100	4'570'256	100	4'983'432	100	14'594'431	100
GR	2'989'859	59.3	2'207'261	48.3	2'933'304	58.9	8'130'424	55.7
Ausser- kantonal	1'961'237	38.9	2'244'167	49.1	1'848'204	37.1	6'053'607	41.5
Ausland	89'647	1.8	118'828	2.6	201'925	4.0	410'400	2.8
DFG	2'512'711	100	2'665'858	100	2'554'349	100	7'732'918	100
GR	979'135	39.0	1'061'706	39.8	989'251	38.7	3'030'091	39.2
Ausser- kantonal	1'528'247	60.8	1'588'098	59.6	1'565'099	61.3	4'681'444	60.5
Ausland	5'329	0.2	16'054	0.6	0	0.0	21'383	0.3
DIEM	15'075'698	100	16'297'071	100	16'583'855	100	47'956'624	100
GR	10'770'376	71.4	12'836'122	78.8	13'474'098	81.2	37'080'597	77.3
Ausser- kantonal	4'166'957	27.7	3'452'550	21.1	3'104'376	18.7	10'723'884	22.4
Ausland	138'365	0.9	8'399	0.1	5'380	0.1	152'144	0.3
Total	31'239'554	100	36'370'310	100	39'582'766	100	107'192'630	100

Vergaben in Anzahl und Prozent

Departemente (inkl. STAKA)	2014		2015		2016		Total	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
STAKA	26	100	26	100	27	100	79	100
GR	23	88.5	19	73.1	26	96.3	68	86.1
Ausserkantonal	3	11.5	7	26.9	1	3.7	11	13.9
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
DVS	124	100	179	100	236	100	539	100
GR	80	64.6	100	55.9	163	69.0	343	63.6
Ausserkantonal	38	30.6	70	39.1	66	28.0	174	32.3
Ausland	6	4.8	9	5.0	7	3.0	22	4.1
DJSG	247	100	335	100	371	100	953	100
GR	195	78.9	249	74.3	275	74.1	719	75.4
Ausserkantonal	52	21.1	86	25.7	96	25.9	234	24.6
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
EKUD	175	100	162	100	156	100	493	100
GR	99	56.6	69	42.6	83	53.2	251	50.9
Ausserkantonal	71	40.5	84	51.8	65	41.7	220	44.6
Ausland	5	2.9	9	5.6	8	5.1	22	4.5
DFG	153	100	170	100	149	100	472	100
GR	76	49.7	83	48.8	78	52.3	237	50.2
Ausserkantonal	76	49.7	85	50.0	71	47.7	232	49.2
Ausland	1	0.6	2	1.2	0	0.0	3	0.6
DIEM	435	100	441	100	458	100	1334	100
GR	317	72.9	349	79.2	355	77.5	1021	76.6
Ausserkantonal	113	26.0	91	20.6	102	22.3	306	22.9
Ausland	5	1.1	1	0.2	1	0.2	7	0.5
Total	1160	100	1313	100	1397	100	3870	100

c) Dienststellen (inkl. Standeskanzlei)

Standeskanzlei (STAKA)

Auftragsvolumen der Vergaben in Franken und Prozent

	2014		2015		2016		Total	
	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%
Standeskanzlei	475'987	100	545'468	100	474'040	100	1'495'495	100
GR	358'893	75.4	360'003	66.0	458'056	96.6	1'176'952	78.7
Ausserkantonale	117'094	24.6	185'465	34.0	15'984	3.4	318'543	21.3
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0

Vergaben in Anzahl und Prozent

	2014		2015		2016		Total	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Standeskanzlei	26	100	26	100	27	100	79	100
GR	23	88.5	19	73.1	26	96.3	68	86.1
Ausserkantonale	3	11.5	7	26.9	1	3.70	11	13.9
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.00	0	0.0

Gemäss Rückmeldung der STAKA werden für die konkrete Auswahl der Anbietenden folgende Kriterien berücksichtigt: Kernkompetenz des Betriebs in Bezug auf den konkreten Auftrag, Fachkompetenz des Personals zur Erfüllung des Auftrags, Verteilung des Fachwissens im Betrieb zur Sicherung einer Stellvertretung bei Ausfällen und zur Überbrückung von Engpässen, Verfügbarkeit und Erreichbarkeit, Know-how aus bisherigen Aufträgen (Nutzung von Synergien und folglich Einsparung von Kosten) sowie Referenzen.

Vergaben ausserhalb des Kantons können laut STAKA zustande kommen bei Softwarelieferungen oder wenn keine geeigneten Anbietende im Kanton vorhanden sind. Letzteres sei insbesondere der Fall, wenn Hochschulen, Universitäten oder spezifische Institutionen für die Erfüllung des Auftrages notwendig sind. Damit einher gehe auch der notwendige Beizug von Spezialistenwissen, welches innerhalb des Kantons nicht verfügbar sei. Zudem könnten im Einzelfall durch einen kantonsexternen Auftragnehmer die Aussensicht und Unabhängigkeit garantiert werden (z.B. beim Regie-

rungsprogramm). Teilweise habe ein ausserkantonales Unternehmen auch bereits die notwendige Erfahrung, da es Projekte in anderen Kantonen realisiert hat. Eine ausserkantonale Beauftragung könne sich auch aus der Natur des Auftrags ergeben, beispielsweise aus der Zusammenarbeit des Kantons Graubünden mit dem Bund und anderen Kantonen (z.B. bei interkantonalen Projekten).

Departement für Volkswirtschaft und Soziales (DVS)

Auftragsvolumen der Vergaben in Franken und Prozent

Dienststellen	2014		2015		2016		Total	
	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%
DVS	3'887'806		5'632'171		8'051'860		17'571'837	
Departementssekretariat	26'420	100	75'479	100	71'573	100	173'472	100
GR	6'420	24.3	68'236	90.4	16'912	23.6	91'568	52.8
Ausserkantonal	20'000	75.7	7'244	9.6	54'661	76.4	81'905	47.2
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit	267'699	100	334'206	100	305'384	100	907'289	100
GR	189'395	70.7	200'579	60.0	180'632	59.2	570'606	62.9
Ausserkantonal	47'824	17.9	86'347	25.9	74'032	24.2	208'203	22.9
Ausland	30'480	11.4	47'280	14.1	50'720	16.6	128'480	14.2
Amt für Landwirtschaft und Geoinformation	1'880'767	100	2'767'123	100	1'895'990	100	6'543'880	100
GR	1'818'873	96.7	2'093'355	75.7	1'642'520	86.6	5'554'748	84.9
Ausserkantonal	61'894	3.3	673'769	24.3	253'471	13.4	989'133	15.1
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit	71'625	100	160'666	100	95'406	100	327'697	100
GR	0	0.0	53'608	33.4	0	0.0	53'608	16.4
Ausserkantonal	71'625	100	107'058	66.6	95'406	100	274'090	83.6
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0

Dienststellen	2014		2015		2016		Total	
	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%
Amt für Raumentwicklung	425'000	100	607'711	100	495'741	100	1'528'451	100
GR	292'104	68.7	341'823	56.2	299'546	60.4	933'472	61.1
Ausserkantonale	132'896	31.3	265'888	43.8	196'195	39.6	594'979	38.9
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Amt für Wirtschaft und Tourismus³	916'592	100	1'068'829	100	2'037'900	100	4'023'320	100
GR	388'172	42.4	740'584	69.3	1'435'546	70.4	2'564'302	63.7
Ausserkantonale	521'847	56.9	287'861	26.9	602'354	29.6	1'412'062	35.1
Ausland	6'573	0.7	40'383	3.8	0	0.0	46'956	1.2
Grundbuchinspektorat und Handelsregister	36'252	100	0	100	0	100	36'252	100
GR	30'550	84.3	0	0.0	0	0.0	30'550	84.3
Ausserkantonale	5'702	15.7	0	0.0	0	0.0	5'702	15.7
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Plantahof	81'838	100	92'247	100	84'630	100	258'715	100
GR	45'593	55.7	79'071	85.7	72'551	85.7	197'215	76.2
Ausserkantonale	36'245	44.3	13'176	14.3	12'079	14.3	61'500	23.8
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Sozialamt	181'614	100	525'909	100	3'065'236	100	3'772'759	100
GR	80'000	44.0	267'159	50.8	2'683'888	87.6	3'031'046	80.3
Ausserkantonale	101'614	56.0	258'750	49.2	381'348	12.4	741'712	19.7
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0

³ Die abgebildeten Vergabedaten des AWT divergieren zur Antwort der Regierung vom 8. März 2017 auf die Anfrage Stiffler (Chur) betreffend Vergabe von Aufträgen an Dritte (nicht öffentliche Ausschreibungen) aufgrund der vereinbarten Eingrenzung der Datengrundlagen aus der Finanzbuchhaltung und des unterschiedlichen Erhebungszeitraums.

Vergaben in Anzahl und Prozent

Dienststellen	2014		2015		2016		Total	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
DVS	124		179		236		539	
Departementssekretariat	2	100	3	100	8	100	13	100
GR	1	50.0	2	66.7	2	25.0	5	38.5
Ausserkantonale	1	50.0	1	33.3	6	75.0	8	61.5
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit	11	100	20	100	16	100	47	100
GR	5	45.5	8	40.0	7	43.8	20	42.6
Ausserkantonale	1	9.0	5	25.0	2	12.4	8	17.0
Ausland	5	45.5	7	35.0	7	43.8	19	40.4
Amt für Landwirtschaft und Geoinformation	39	100	48	100	48	100	135	100
GR	36	92.3	30	62.5	35	72.9	101	74.8
Ausserkantonale	3	7.7	18	37.5	13	27.1	34	25.2
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit	4	100	12	100	7	100	23	100
GR	0	0.0	5	41.7	0	0.0	5	21.7
Ausserkantonale	4	100	7	58.3	7	100	18	78.3
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Amt für Raumentwicklung	23	100	29	100	28	100	80	100
GR	14	60.9	16	55.2	16	57.1	46	57.5
Ausserkantonale	9	39.1	13	44.8	12	42.9	34	42.5
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Amt für Wirtschaft und Tourismus⁴	22	100	31	100	33	100	86	100
GR	12	54.6	18	58.0	19	57.6	49	57.0
Ausserkantonale	9	40.9	11	35.5	14	42.4	34	39.5
Ausland	1	4.5	2	6.5	0	0.0	3	3.5

⁴ Die abgebildeten Vergabedaten des AWT divergieren zur Antwort der Regierung vom 8. März 2017 auf die Anfrage Stiffler (Chur) betreffend Vergabe von Aufträgen an Dritte (nicht öffentliche Ausschreibungen) aufgrund der vereinbarten Eingrenzung der Datengrundlagen aus der Finanzbuchhaltung und des unterschiedlichen Erhebungszeitraums.

Dienststellen	2014		2015		2016		Total	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Grundbuchinspektorat und Handelsregister	4	100	0	100	0	100	4	100
GR	3	75.0	0	0.0	0	0.0	3	75.0
Ausserkantonale	1	25.0	0	0.0	0	0.0	1	25.0
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Plantahof	11	100	13	100	12	100	36	100
GR	7	63.6	11	84.6	10	83.3	28	77.8
Ausserkantonale	4	36.4	2	15.4	2	16.7	8	22.2
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Sozialamt	8	100	23	100	84	100	115	100
GR	2	25.0	10	43.5	74	88.1	86	74.8
Ausserkantonale	6	75.0	13	56.5	10	11.9	29	25.2
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0

Das DVS weist in ihrer Rückmeldung nochmals darauf hin, dass einzelne Ämter aufgrund ihres Aufgabenbereichs, der vielfach überregionalen Fragestellungen und des ausgewiesenen Bedarfs nach spezialisiertem Fachwissen eher auf den Beizug ausserkantonaler Fachleute angewiesen seien. Zudem könne es sich beim zu beschaffenden Gut um ein Spezialprodukt oder eine spezielle Dienstleistung handeln, für welche es keine Alternative in Graubünden gebe (z.B. BAK Basel, Bundesamt für Statistik, Schweizer Tourismusverband). Teilweise stünden in Graubünden auch nicht genügend Marktteilnehmende für die zu erbringenden Leistungen zur Verfügung (z.B. Ökobilios im Landwirtschaftsbereich). Bei einzelnen konzeptionellen Aufträgen sei zudem bewusst eine Aussensicht erwünscht (z.B. Raumplanungsbereich). Bei ganz spezifischen, technischen und methodologischen Aufträgen müssten Aufträge ausserhalb des Kantons vergeben werden, weil die Fachkompetenz in Graubünden nicht vorhanden sei (z.B. technische Applikationen im Bereich GIS, Methodologische Aspekte bei Bevölkerungsperspektiven).

Nach Möglichkeit würden Dienstleistungsaufträge innerhalb des Kantons und regional vergeben, sofern geeignete Anbietende vorhanden seien. Massgebliche Kriterien, nach denen die Aufträge in der Regel vergeben würden, seien die qualitative, quantitative und zeitliche Erfüllbarkeit des Auftrages sowie die personellen Ressourcen eines Anbietenden. Ausschlaggebend könnten auch bisherige Erfahrungen mit dem Anbietenden und dessen besonderen Fachkompetenzen sein. Mitunter könne die Beauftragung

einheimischer Anbietenden sich auch deshalb als vorteilhaft erweisen, weil den ausserkantonalen Anbietenden die kantonspezifischen Abläufe und Zuständigkeiten nicht bekannt seien, was je nach Fragestellung mit Effektivitäts- und Effizienzverlusten verbunden sein könne. Wiederkehrende, freihändige Beauftragungen an die gleichen (bündnerischen) Geometer müssten insbesondere bei Nachführungsarbeiten im Bereiche der amtlichen Vermessung aufgrund von technischen Abhängigkeiten und weiteren Gründen erteilt werden.

Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit (DJSG)

Auftragsvolumen der Vergaben in Franken und Prozent

Dienststellen	2014		2015		2016		Total	
	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%
DJSG	4'246'609		6'659'486		6'935'230		17'841'325	
Departementssekretariat	49'128	100	57'586	100	111'671	100	218'384	100
GR	0	0.0	37'066	64.4	111'671	100	148'736	68.1
Ausserkantonale	49'128	100	20'520	35.6	0	0.0	69'648	31.9
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Amt für Justizvollzug	209'040	100	305'430	100	272'375	100	786'845	100
GR	189'941	90.9	266'550	87.3	241'774	88.8	698'264	88.7
Ausserkantonale	19'100	9.1	38'880	12.7	30'601	11.2	88'581	11.3
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Amt für Migration und Zivilrecht	1'868'463	100	2'867'603	100	4'067'924	100	8'803'990	100
GR	1'553'724	83.2	2'307'718	80.5	3'048'685	74.9	6'910'128	78.5
Ausserkantonale	314'739	16.8	559'885	19.5	1'019'239	25.1	1'893'862	21.5
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Amt für Militär und Zivilschutz	335'360	100	422'812	100	251'147	100	1'009'319	100
GR	157'262	46.9	162'816	38.5	62'331	24.8	382'408	37.9
Ausserkantonale	178'098	53.1	259'997	61.5	188'816	75.2	626'911	62.1
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0

Dienststellen	2014		2015		2016		Total	
	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%
Gesundheitsamt	624'435	100	1'197'455	100	954'193	100	2'776'084	100
GR	216'254	34.6	545'964	45.6	341'228	35.8	1'103'446	39.7
Ausserkantonale	408'182	65.4	651'492	54.4	612'965	64.2	1'672'638	60.3
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Kantonspolizei	1'059'670	100	1'691'695	100	1'169'710	100	3'921'075	100
GR	390'594	36.9	586'396	34.7	476'960	40.8	1'453'950	37.1
Ausserkantonale	669'076	63.1	1'105'299	65.3	692'750	59.2	2'467'125	62.9
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Kindes- und Erwachsenen- schutzbehörden	87'553	100	31'207	100	86'748	100	205'508	100
GR	64'342	73.5	31'207	100	60'528	69.8	156'077	75.9
Ausserkantonale	23'211	26.5	0	0.0	26'220	30.2	49'431	24.1
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Staatsanwaltschaft	12'960	100	55'237	100	21'462	100	89'660	100
GR	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Ausserkantonale	12'960	100	55'237	100	21'462	100	89'660	100
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Strassen- verkehrsamt	0	100	30'461	100	0	100	30'461	100
GR	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Ausserkantonale	0	0.0	30'461	100	0	0.0	30'461	100
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0

Vergaben in Anzahl und Prozent

Dienststellen	2014		2015		2016		Total	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
DJSG	247		335		371	10	953	
Departementssekretariat	4	100	7	100	7	100	18	100
GR	0	0.0	4	57.1	7	100	11	61.1
Ausserkantonale	4	100	3	42.9	0	0.0	7	38.9
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Amt für Justizvollzug	25	100	43	100	37	100	105	100
GR	22	88.0	37	86.0	33	89.2	92	87.6
Ausserkantonale	3	12.0	6	14.0	4	10.8	13	12.4
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Amt für Migration und Zivilrecht	137	100	188	100	246	100	571	100
GR	123	89.8	162	86.2	193	78.5	478	83.7
Ausserkantonale	14	10.2	26	13.8	53	21.5	93	16.3
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Amt für Militär und Zivilschutz	28	100	25	100	19	100	72	100
GR	20	71.4	13	52.0	7	36.8	40	55.6
Ausserkantonale	8	28.6	12	48.0	12	63.2	32	44.4
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Gesundheitsamt	27	100	30	100	30	100	87	100
GR	13	48.1	15	50.0	17	56.7	45	51.7
Ausserkantonale	14	51.9	15	50.0	13	43.3	42	48.3
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Kantonspolizei	12	100	30	100	17	100	59	100
GR	7	58.3	13	43.3	8	47.1	28	47.5
Ausserkantonale	5	41.7	17	56.7	9	52.9	31	52.5
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Kind- und Erwachsenenschutzbehörden	13	100	5	100	13	100	31	100
GR	10	76.9	5	100	10	76.9	25	80.6
Ausserkantonale	3	23.1		0.0	3	23.1	6	19.4
Ausland	0	0.0		0.0	0	0.0	0	0.0

Dienststellen	2014		2015		2016		Total	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Staatsanwaltschaft	1	100	3	100	2	100	6	100
GR	0	0.0		0.0	0	0.0	0	0.0
Ausserkantonale	1	100	3	100	2	100	6	100
Ausland	0	0.0		0.0	0	0.0	0	0.0
Strassenverkehrsamt	0	100	4	100	0	100	4	100
GR	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Ausserkantonale	0	0.0	4	100	0	0.0	4	100
Ausland	0	0	0	0.0	0	0.0	0	0.0

Das DJSG führt in seiner Stellungnahme zu den von seinen Dienststellen erteilten Dienstleistungsvergaben aus, dass die Vergabe innerhalb des Kantons grundsätzlich erste Priorität genieße. Bei Vorhandensein von wettbewerbsfähigen Anbietenden, welche eine gute Qualität bei einem guten Preis sowie Termintreue und Ersatz bei einem Mitarbeiterausfall gewährleisten könnten, würden zuerst Dienstleistende aus dem Kanton Graubünden kontaktiert. Sofern spezifische Fachkenntnisse (z.B. Organisationsstruktur und Abläufe im Polizeibereich, Materialprüfungen durch EMPA) gefragt seien, welche nicht innerkantonale verfügbar sind, würden ausserkantonale Anbieter angefragt. Unter Umständen könnten auch für die Auftragsabwicklung benötigte Ressourcen oder eine bundesseitige Vorgabe zur Berücksichtigung eines bereits beauftragten ausserkantonalen Dienstleisters (z.B. Polycorn) entscheidend sein. Auch aus Gründen der Unabhängigkeit und der Akzeptanz sei je nach Beschaffungsgegenstand der Beizug eines ausserkantonalen Dienstleistenden unabdingbar (z.B. Gutachtenerstellung). Teilweise würden ausserkantonale Anbieter auch im Rahmen interkantonalen Kooperationen von den beteiligten Kantonen beauftragt (z.B. Gesundheitsbereich). Schliesslich gebe es auch Fälle, in denen die Dienststellen bei der Vergabe keine Wahlfreiheit hätten (z.B. Rechtsvertretungen im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes).

Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement (EKUD)

Auftragsvolumen der Vergaben in Franken und Prozent

Dienststellen	2014		2015		2016		Total	
	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%
EKUD	5'040'743		4'570'256		4'983'432		14'594'431	
Departementsdienste	209'200	100	232'134	100	193'000	100	634'334	100
GR	25'000	12.0	53'199	22.9	25'000	13.0	103'199	16.3
Ausserkantonale	184'200	88.0	178'935	77.1	168'000	87.0	531'135	83.7
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Amt für Berufsbildung	10'819	100	0		45'966	100	56'785	100
GR	10'819	100	0		5'166	11.2	15'985	28.2
Ausserkantonale	0	0.0	0		0	0.0	0	0.0
Ausland	0	0.0	0		40'800	88.8	40'800	71.8
Amt für Höhere Bildung	697'086	100	520'604	100	622'493	100	1'840'184	100
GR	523'066	75.0	415'676	79.9	428'949	68.9	1'367'691	74.3
Ausserkantonale	174'021	25.0	93'426	17.9	152'080	24.4	419'526	22.8
Ausland	0	0.0	11'503	2.2	41'465	6.7	52'967	2.9
Amt für Kultur	528'457	100	514'064	100	584'287	100	1'626'808	100
GR	90'300	17.1	31'502	6.1	178'825	30.6	300'627	18.5
Ausserkantonale	370'438	70.1	397'631	77.4	308'138	52.7	1'076'208	66.1
Ausland	67'719	12.8	84'931	16.5	97'324	16.7	249'973	15.4
Amt für Natur und Umwelt	2'306'562	100	1'553'430	100	1'857'051	100	5'717'044	100
GR	1'331'949	57.7	456'484	29.4	840'583	45.3	2'629'016	46.0
Ausserkantonale	952'685	41.3	1'074'552	69.2	994'132	53.5	3'021'368	52.8
Ausland	21'928	1.0	22'395	1.4	22'337	1.2	66'660	1.2
Amt für Volksschule und Sport	1'288'619	100	1'750'024	100	1'680'634	100	4'719'277	100
GR	1'008'726	78.3	1'250'401	71.5	1'454'780	86.6	3'713'907	78.7
Ausserkantonale	279'893	21.7	499'623	28.5	225'854	13.4	1'005'370	21.3
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0

Vergaben in Anzahl und Prozent

Dienststellen	2014		2015		2016		Total	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
EKUD	175		162		156		493	
Departementsdienste	6	100	7	100	5	100	18	100
GR	1	16.7	2	28.6	1	20.0	4	22.2
Ausserkantonale	5	83.3	5	71.4	4	80.0	14	77.8
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Amt für Berufsbildung	2	100	0	100	2	100	4	100
GR	2	100	0	0.0	1	50.0	3	75.0
Ausserkantonale	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Ausland	0	0.0	0	0.0	1	50.0	1	25.0
Amt für Höhere Bildung	22	100	18	100	18	100	58	100
GR	16	72.7	10	55.6	10	55.6	36	62.0
Ausserkantonale	6	27.3	7	38.8	6	33.3	19	32.8
Ausland	0	0.0	1	5.6	2	11.1	3	5.2
Amt für Kultur	24	100	27	100	27	100	78	100
GR	4	16.7	3	11.1	9	33.3	16	20.5
Ausserkantonale	16	66.6	17	63.0	14	51.9	47	60.3
Ausland	4	16.7	7	25.9	4	14.8	15	19.2
Amt für Natur und Umwelt	59	100	47	100	50	100	156	100
GR	30	50.8	16	34.0	23	46.0	69	44.3
Ausserkantonale	28	47.5	30	63.9	26	52.0	84	53.8
Ausland	1	1.7	1	2.1	1	2.0	3	1.9
Amt für Volksschule und Sport	62	100	63	100	54	100	179	100
GR	46	74.2	38	60.3	39	72.2	123	68.7
Ausserkantonale	16	25.8	25	39.7	15	27.8	56	31.3
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0

Das EKUD erläutert in seiner Stellungnahme, dass Dienstleistungsaufträge grundsätzlich an im Kanton ansässige Firmen vergeben würden, sofern diese für die Leistungserbringung hinreichend qualifiziert seien und über die nötige Erfahrung verfügen würden. Bei mehreren geeigneten Anbietenden werde entweder der Geeignetste ausgewählt oder auf eine Abwechslung unter verschiedenen Offerenten geachtet. In gewissen Fällen sei man auf

die Beauftragung ausserkantonaler Anbietende zudem schlicht angewiesen. So würden zum Teil die Kapazitäten der bündnerischen Anbietenden nicht ausreichen (z.B. Vernetzungsprojekte) oder es würde für spezielle Arbeiten gar kein einheimisches Unternehmen am Markt auftreten (z.B. Restauration von Kulturgütern). Auch müsse man bei einzelnen Aufträgen auf das Fachwissen von ausserkantonalen Spezialisten zurückgreifen (z.B. Kulturgeschichte, Archäologie) oder es benötige für die Auftrags erledigung eine besondere unabhängige Stellung des Anbietenden (z.B. Gutachtertätigkeit). Eine ausserkantonale Beauftragung ergebe sich auch zwangsläufig bei interkantonalen Projekten (z.B. Museumsbereich) oder aufgrund des geforderten Sprachraums der Leistungserbringung (z.B. Sprachkurse). Schliesslich könne sich auch aus inhaltlichen und zeitlichen Gründen eine ausserkantonale Leistungserbringung aufdrängen, indem man auf eine bestehende ausserkantonale Lösung eines anderen Kantons habe zurückgreifen müssen (z.B. Bildungsstatistisches Informationssystem).

Departement für Finanzen und Gemeinden (DFG)

Auftragsvolumen der Vergaben in Franken und Prozent

Dienststellen	2014		2015		2016		Total	
	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%
DFG	2'512'711		2'665'858		2'554'349		7'732'918	
Departementssekretariat	149'737	100	177'043	100	253'365	100	580'145	100
GR	19'400	13.0	13'690	7.7	34'795	13.7	67'886	11.7
Ausserkantonale	130'336	87.0	163'352	92.3	218'570	86.3	512'259	88.3
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Amt für Gemeinden	5'000	100	5'000	100	0	100	10'000	100
GR	5'000	100	5'000	100	0	0.0	10'000	100
Ausserkantonale	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Amt für Informatik	1'812'573	100	1'861'699	100	1'607'477	100	5'281'749	100
GR	824'917	45.5	847'316	45.5	745'383	46.4	2'417'616	45.8
Ausserkantonale	987'656	54.5	1'014'384	54.5	862'094	53.6	2'864'133	54.2
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0

Dienststellen	2014		2015		2016		Total	
	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%
Amt für Schätzungswesen	63'008	100	116'020	100	241'534	100	420'562	100
GR	5'307	8.4	44'747	38.6	20'558	8.5	70'612	16.8
Ausserkantonale	57'701	91.6	71'274	61.4	220'976	91.5	349'950	83.2
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Finanzkontrolle	7'598	100	40'781	100	0	100	48'379	100
GR	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Ausserkantonale	7'598	100	40'781	100	0	0.0	48'379	100
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Finanzverwaltung	70'695	100	68'340	100	26'033	100	165'068	100
GR	0	0.0	14'810	21.7	0	0.0	14'810	9.0
Ausserkantonale	70'695	100	53'530	78.3	26'033	100	150'257	91.0
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Personalamt	320'278	100	328'901	100	361'010	100	1'010'189	100
GR	118'374	37.0	129'632	39.4	169'115	46.8	417'121	41.3
Ausserkantonale	196'575	61.3	183'214	55.7	191'895	53.2	571'684	56.6
Ausland	5'329	1.7	16'054	4.9	0	0.0	21'383	2.1
Steuerverwaltung	83'823	100	68'074	100	64'930	100	216'827	100
GR	6'136	7.3	6'511	9.6	19'399	29.9	32'046	14.8
Ausserkantonale	77'687	92.7	61'563	90.4	45'531	70.1	184'781	85.2
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0

Vergaben in Anzahl und Prozent

Departemente	2014		2015		2016		Total	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
DFG	153		170		149		472	
Departementssekretariat	4	100	6	100	8	100	18	100
GR	1	25.0	2	33.3	2	25.0	5	27.8
Ausserkantonal	3	75.0	4	66.7	6	75.0	13	72.2
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Amt für Gemeinden	1	100	1	100	0	100	2	100
GR	1	100	1	100	0	0.0	2	100
Ausserkantonal	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Amt für Informatik	102	100	104	100	86	100	292	100
GR	54	52.9	55	52.9	51	59.3	160	54.8
Ausserkantonal	48	47.1	49	47.1	35	40.7	132	45.2
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Amt für Schätzungswesen	4	100	11	100	10	100	25	100
GR	1	25.0	6	54.5	3	30.0	10	40.0
Ausserkantonal	3	75.0	5	45.5	7	70.0	15	60.0
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Finanzkontrolle	1	100	4	100	0	100	5	100
GR	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Ausserkantonal	1	100	4	100	0	0.0	5	100
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Finanzverwaltung	4	100	4	100	2	100	10	100
GR	0	0.0	1	25.0	0	0.0	1	10.0
Ausserkantonal	4	100	3	75.0	2	100	9	90.0
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Personalamt	35	100	36	100	39	100	110	100
GR	18	51.4	17	47.2	20	51.3	55	50.0
Ausserkantonal	16	45.7	17	47.2	19	48.7	52	47.3
Ausland	1	2.9	2	5.6	0	0.0	3	2.7
Steuerverwaltung	2	100	4	100	4	100	10	100
GR	1	50.0	1	25.0	2	50.0	4	40.0
Ausserkantonal	1	50.0	3	75.0	2	50.0	6	60.0
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0

Gemäss Rückmeldung des DFG würden sich dessen Beschaffungen nach den relevanten Bestimmungen der Finanzhaushaltsgesetzgebung (Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit) sowie den einschlägigen Vergabebestimmungen richten. Wann immer möglich und sinnvoll würden im freihändigen Verfahren oder im Einladungsverfahren Bündner Unternehmungen berücksichtigt. Sofern in Einladungsverfahren nicht drei geeignete einheimische Anbietende vorhanden seien (z.B. IT-Bereich), werde der Anbieterkreis auf ausserkantonale Unternehmen entsprechend ausgeweitet. Die Evaluation des wirtschaftlich günstigsten Angebotes erfolge gestützt auf die für die Auftrags Erfüllung entscheidenden Eignungs- und Zuschlagskriterien (insbesondere Fachkompetenz, Erfahrung, Kapazitäten, Kosten). Die Auswahl und Gewichtung dieser Kriterien sei anspruchsvoll und bedürfe nebst einer gewissen Erfahrung des Auftraggebers einer gründlichen Auseinandersetzung mit dem Beschaffungsgegenstand. Gerade bei Dienstleistungen komme es immer wieder vor, dass die eingegangenen Angebote qualitativ und preislich weit auseinanderliegen würden.

Die Beauftragung von ausserkantonalen Anbietenden liesse sich in den entsprechenden Fallkonstellationen des DFG begründen. So sei in gewissen Fachbereichen kein bündnerisches Unternehmen vorhanden, auf das man zurückgreifen könne, oder der Auftraggeber habe bei der Auftragsvergabe gar keine Wahlmöglichkeit (z.B. Beauftragung der Revisionsstelle der GKB für die Erstellung eines Risiko- und Haftungsberichts). Ebenso stünden gewisse Aufträge in einem gesamtschweizerischen Bezug (z.B. Vergleichsanalyse BAK Basel, Evaluation Bankrat GKB), weshalb auf ausserkantonale Anbietende zurückgegriffen werden müsse. Manchmal bestünden auch spezielle Anforderungen an die Unabhängigkeit oder fachliche Kompetenz des Auftragnehmers (z.B. Gutachtertätigkeit, Beratung im Bereich der Kraftwerksbesteuerung, Bereich der Finanzkontrolle), welche den Beizug ausserkantonalen Unternehmen rechtfertige.

Departement für Infrastruktur, Energie und Mobilität (DIEM)

Auftragsvolumen der Vergaben in Franken und Prozent

Dienststellen	2014		2015		2016		Total	
	CHF		CHF		CHF		CHF	
DIEM	15'075'698		16'297'071		16'583'855		47'956'624	
Departementssekretariat DIEM	284'995 100		685'041 100		303'348 100		1'273'385 100	
GR	83'107	29.2	236'590	34.5	50'291	16.6	369'988	29.1
Ausserkantonale	201'887	70.8	440'053	64.3	247'677	81.6	889'617	69.9
Ausland	0	0.0	8'399	1.2	5'380	1.8	13'779	1.0
Amt für Energie und Verkehr	440'104 100		497'372 100		347'682 100		1'285'158 100	
GR	153'292	34.8	178'078	35.8	188'244	54.1	519'615	40.4
Ausserkantonale	286'811	65.2	319'294	64.2	159'438	45.9	765'543	59.6
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Amt für Jagd und Fischerei	83'100 100		32'440 100		27'540 100		143'080 100	
GR	13'000	15.6	32'440	100	0	0.0	45'440	31.8
Ausserkantonale	70'100	84.4	0	0.0	27'540	100	97'640	68.2
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Amt für Wald und Naturgefahren	992'479 100		1'104'507 100		1'060'441 100		3'157'427 100	
GR	899'324	90.6	942'477	85.3	784'231	74.0	2'626'032	83.2
Ausserkantonale	93'155	9.4	162'030	14.7	276'209	26.0	531'395	16.8
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Hochbauamt	3'791'655 100		3'082'861 100		2'887'979 100		9'762'495 100	
GR	2'473'634	65.3	2'495'799	81.0	2'019'189	69.9	6'988'622	71.6
Ausserkantonale	1'179'656	31.1	587'062	19.0	868'790	30.1	2'635'509	27.0
Ausland	138'365	3.6	0	0.0	0	0.0	138'365	1.4
Tiefbauamt	9'483'367 100		10'894'849 100		11'956'865 100		32'335'080 100	
GR	7'148'019	75.4	8'950'738	82.2	10'432'143	87.2	26'530'900	82.0
Ausserkantonale	2'335'348	24.6	1'944'111	17.8	1'524'722	12.8	5'804'180	18.0
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0

Vergaben in Anzahl und Prozent

Dienststellen	2014		2015		2016		Total	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
DIEM	435		441		458		1334	
Departementssekretariat	19	100	26	100	13	100	58	100
GR	5	26.3	7	26.9	4	30.8	16	27.6
Ausserkantonale	14	73.7	18	69.3	8	61.5	40	69.0
Ausland	0	0.0	1	3.8	1	7.7	2	3.4
Amt für Energie und Verkehr	17	100	16	100	18	100	51	100
GR	5	29.4	5	31.3	11	61.1	21	41.2
Ausserkantonale	12	70.6	11	68.7	7	38.9	30	58.8
Ausland		0.0		0.0		0.0		0.0
Amt für Jagd und Fischerei	2	100	2	100	2	100	6	100
GR	1	50.0	2	100	0	0.0	3	50.0
Ausserkantonale	1	50.0	0	0.0	2	100	3	50.0
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Amt für Wald und Naturgefahren	27	100	34	100	31	100	92	100
GR	24	88.9	29	85.3	22	71.0	75	81.5
Ausserkantonale	3	11.1	5	14.7	9	29.0	17	18.5
Ausland		0.0		0.0		0.0		0.0
Hochbauamt	122	100	91	100	107	100	320	100
GR	80	65.6	74	81.3	78	72.9	232	72.5
Ausserkantonale	37	30.3	17	18.7	29	27.1	83	25.9
Ausland	5	4.1		0.0	0	0.0	5	1.6
Tiefbauamt	248	100	272	100	287	100	807	100
GR	202	81.5	232	85.3	240	83.6	674	83.5
Ausserkantonale	46	18.5	40	14.7	47	16.4	133	16.5
Ausland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0

Das DIEM weist in dessen Rückmeldung darauf hin, dass der allergrösste Teil der Dienstleistungsaufträge des Departements an Bündner Unternehmen erteilt werden könne. Aufträge, die ausserhalb von Graubünden vergeben worden seien, würden meist Dienstleistungen umfassen, die im Kanton nicht angeboten würden oder wo das spezifisch benötigte Fachwissen fehle.

Für die Einladung von Anbietenden im freihändigen Verfahren und im Einladungsverfahren würden durch das TBA, welches von allen kantonalen Dienststellen mit einem jährlichen Beschaffungsvolumen von durchschnittlich über 10 Mio. Franken im relevanten Bereich die grösste Beschaffungstätigkeit aufweist, die nachfolgenden Kriterien berücksichtigt: (i) Kompetenz/Eignung für die zu beschaffende Leistung sowie Qualität der bisher für das TBA ausgeführten Leistungen, (ii) Kapazitäten, bestehende Auslastung durch TBA sowie Termineinhaltung bei laufenden Aufträgen sowie (iii) Bürostandort und Projektstandort bzw. nach Möglichkeit Berücksichtigung lokaler, regionaler und kantonalen Unternehmen.

Auch bei den übrigen Dienststellen würden, wo immer möglich, einheimische Dienstleistungserbringer berücksichtigt, wobei ebenfalls deren fachliche Qualifikation oder die Leistungsfähigkeit im Vordergrund stünden. Die Anforderungen an die fachliche Qualifikation werde auftragsbezogen formuliert und sei deshalb sehr unterschiedlich (z.B. ganzheitliche Leistungserbringung, Komplexität der Aufgabe, technische Systemkenntnisse). Die Leistungsfähigkeit orientiere sich an der Grösse des Auftrags und an den terminlichen Vorgaben. Ein Auftrag der in sehr kurzer Zeit umgesetzt werden müsse, bedürfe kurzfristig mehr Personalressourcen als ein längerfristig ausgelegter Planungsablauf. Die Berücksichtigung von Dienstleistenden aus der Region bringe vielfach den Vorteil von kurzen Wegen und schnellen Interventionszeiten.

Insbesondere im Bereich der Wasserkraft und des öffentlichen Verkehrs würden im Kanton Graubünden zumeist die fachlichen Kompetenzen von Beratungsfirmen bzw. Ingenieurbüros fehlen, da es sich um sehr spezielle Fragestellungen handle. Entsprechend sei der Kanton darauf angewiesen, diese Aufträge ausserkantonale vergeben zu können. Ebenso sei beispielsweise bei der Vergabe wissenschaftlicher Aufträge kein einheimischer Leistungserbringer am Markt (z.B. Bereich Wolfsmonitoring oder Bereich Naturgefahren). Auch müsse das Departement bei der Bearbeitung komplexer Fragestellungen auf ausserkantonale Berater mit speziellem Fachwissen zurückgreifen (Bereich des Finanzmarkt- und Aktienrechts oder des Kartellrechts) oder die Wahrung der Unabhängigkeit gebiete eine ausserkantonale Vergabe (z.B. Gutachten im Jagdbereich).

2. Würdigung der Ergebnisse

Gemäss den eingegrenzten statistischen Vergabedaten der kantonalen Verwaltung wurden in den Jahren 2014–2016 insgesamt 3870 Dienstleistungsaufträge im Betrag von rund 107.2 Mio. Franken im freihändigen Verfahren und im Einladungsverfahren erteilt. Hiervon entfielen 2639 Aufträge mit einem Beschaffungsvolumen von rund 73.3 Mio. Franken auf Anbietende mit Sitz in Graubünden. 1177 Aufträge mit einem Volumen von rund 33.1 Mio. Franken wurden Anbietenden mit Sitz in einem anderen Kanton der Schweiz zugeschlagen. Lediglich 54 Aufträge mit einem Volumen von rund 0.8 Mio. Franken gingen an ein ausländisches Unternehmen.

Die Vergabevolumen innerhalb der verschiedenen Departemente und Dienststellen fallen aufgrund der jeweils zugewiesenen Aufgabenbereiche sehr unterschiedlich aus. Wenig überraschend werden vom DIEM mit seinen Baubeschaffungsstellen die mit Abstand grössten Ausgabenwerte ausgewiesen (total rund 48 Mio. Franken). Im Baubereich lassen sich aufgrund der regionalen Verankerung der Planungsbüros, deren starker lokaler Präsenz und deren Nähe zum Ausführungsort zudem die höchsten Berücksichtigungswerte einheimischer Unternehmen feststellen. Das deutlich kleinste Auftragsvolumen mit einem Gesamtbetrag von rund 7.7 Mio. Franken wird vom DFG beschafft, welches zugleich die tiefsten Berücksichtigungswerte bündnerischer Anbietende ausweist. Dies hängt im besonderen Masse mit den finanzkompetenzlastigen Sachgebieten des Departements und der Beschaffungstätigkeit des Amtes für Informatik zusammen, was mangels hiesiger Anbietenden den Beizug ausserkantonalen Experten erfordert.

Gemäss den Rückmeldungen der Departemente und der Dienststellen erfolgen die Dienstleistungsvergaben der kantonalen Verwaltung im freihändigen Verfahren und im Einladungsverfahren bereits nach geltendem Beschaffungsrecht anhand von qualitäts- und leistungsorientierten Kriterien. Die Kosten der bezogenen Dienstleistung sind ebenfalls relevant, scheinen aber gegenüber den qualitativen Aspekten nicht zu dominieren. Zudem werden von den Dienststellen fallweise auch auftragsbezogene Zusatzkriterien angewandt (z.B. Interventionszeit, Systemkenntnisse, Auslastung).

Darüber hinaus hat die Umfrage gezeigt, dass bei den Dienststellen ein generell starkes Bewusstsein vorhanden ist, nach Möglichkeit einheimische Anbietende zu berücksichtigen. Vorausgesetzt wird, dass diese über die für die konkrete Leistungserbringung erforderliche Eignung verfügen.

IV. Massnahmen zur Erhöhung der Chancen auf Zuschlags- erhalt einheimischer Unternehmen

Gemäss Auftrag Stiffler (Chur) betreffend Vergabepaxis von Dienstleistungsaufträgen der kantonalen Departemente an Dritte bei nicht öffentlichen Aufträgen soll der Kanton sicherstellen, dass der vom Gesetzgeber gegebene Handlungsspielraum im freihändigen Verfahren und im Einladungsverfahren (Schwellenwerte, einzuladende Anbietende) voll zu Gunsten der im Kanton ansässigen Firmen ausgenützt wird, d.h. nur diese zur Offertstellung eingeladen werden, sofern das Know-how vorhanden ist. Im Rahmen der Junisession 2019 präzisierte die Erstunterzeichnerin anlässlich der Fragestunde den Auftrag dahingehend, das Know-how müsse selbstverständlich von den Unternehmen entwickelt werden und es sei nicht Aufgabe des Staates, dieses aufzubauen. Für die einheimischen Anbietenden sei es wichtig zu wissen, wo es ihnen an fachlicher Eignung im Einzelfall fehle.

Die Regierung hat im Rahmen der Beantwortung des Auftrags und auch anlässlich der Fragestunde in der Junisession 2019 darauf hingewiesen, dass sich die kantonalen Dienststellen ihrer volkswirtschaftlichen Verantwortung bewusst sind und bündnerische Anbietende im Rahmen von freihändigen Verfahren und von Einladungsverfahren den Vorzug erhalten, sofern eine entsprechende Eignung vorhanden ist. Gleichzeitig wurde auf das Bedürfnis der Verwaltung zum fallweisen Beizug ausserkantonaler oder gar ausländischer Anbietenden aufmerksam gemacht.

Die Regierung ist sich bewusst, dass die Beauftragung einheimischer Unternehmen durch die öffentliche Hand eine starke volkswirtschaftliche Wirkung erzielt und zur Stärkung der hiesigen Wirtschaft beiträgt. Obwohl die Vergabestatistiken des Kantons bereits heute eine vergleichsweise hohe Berücksichtigung einheimischer Anbietenden ausweisen, wurde in den jährlichen Dienststellenzielen die noch konsequentere Ausschöpfung des Handlungsspielraums bei freihändigen Verfahren und bei Einladungsverfahren zugunsten der Bündner Wirtschaft explizit aufgenommen. Damit soll eine konstant hohe Sensibilisierung der Dienststellen zu diesem politisch und volkswirtschaftlich wichtigen Thema erreicht werden, welches anlässlich der Jahresgespräche mit den Dienststellenleitenden behandelt wird. Es ist indes für die effiziente Aufgabenwahrung der Kantonsverwaltung essentiell, bei Vorliegen spezieller Umstände auch weiterhin ausserkantonale Anbietende beauftragen zu dürfen.

Um die Chancen auf Zuschlagserhalt einheimischer Unternehmen erhöhen zu können, sind verschiedene Massnahmen für den Kanton denkbar, die im Zuge der Einführung des neuen Vergaberechts vertieft geprüft werden sollen:

1. Nachbesprechung von Vergabeverfahren (Debriefing)

Die an den Beschaffungsverfahren teilnehmenden Unternehmen erhalten heute im Rahmen von freihändigen Verfahren, an denen sie partizipieren konnten, im Falle der Nichtberücksichtigung ein einfaches Absageschreiben. Dies im Gegensatz zu den Einladungsverfahren oder offenen Verfahren, die eine förmliche Vergabemitteilung mit einer hinreichenden Begründung und eine Rechtsmittelbelehrung vorsehen.

Damit die Unternehmen sich im Rahmen künftiger (freihändiger) Verfahren besser positionieren und ihre Offerte auf die Beschaffungsbedürfnisse der Vergabestelle noch gezielter abstimmen können, kann eine Nachbesprechung zur eingereichten Offerte zwischen dem Anbietenden und dem Auftraggeber wertvoll sein. Gerade im Bereich der Dienstleistungsaufträge, welche eine Freihandvergabe bis 150 000 Franken zulassen, kommt es nur selten zur Beschreitung von formellen Beschaffungsverfahren, weshalb ein Anbietender über die Gründe der Nichtberücksichtigung vielfach im Unklaren bleibt. Ein auf Anfrage des Anbietenden gewünschtes Debriefing kann hier eine Lücke schliessen und dazu führen, dass bei einer Folgebeschaffung vorteilhaftere Angebote eingehen. Dies liegt letztlich auch im Interesse der öffentlichen Auftraggeber, welche bei ihren Beschaffungen möglichst gute Offerten erhalten möchten. Zudem kann ein Debriefing, welches im Rahmen formeller Vergabeverfahren anlässlich der Akteneinsichtnahme erfolgt, ein gewisses Verständnis beim nicht berücksichtigten Anbietenden und letztlich den Verzicht auf eine Beschwerdeerhebung bewirken.

2. Ausweitung des Ausbildungsprogramms auf Private

Der Kanton bietet seit vielen Jahren im Zuge der internen Aus- und Weiterbildung Beschaffungsschulungen für die öffentlichen Auftraggeber an. Anlässlich dieser Schulungen werden die Grundsätze und Eigenheiten des öffentlichen Beschaffungswesens im Rahmen halbtägiger Seminare vermittelt. Eine Teilnahme an diesen Kursen soll künftig auch privaten Unternehmen offenstehen, welche sich im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens bewegen (Anbietende, Projektbegleitende etc.). Dadurch kann sich auch die Anbieterseite mit den speziellen Anforderungen des öffentlichen Beschaffungswesens noch besser vertraut machen, was insbesondere zu Beginn für ein Unternehmen oder dessen neuen Mitarbeitenden nutzenstiftend sein kann. In diesem Zusammenhang gilt es nochmals auf die neu geschaffene eidgenössische Berufsprüfung «Spezialistin öffentliche Beschaffung/Spezialist öffentliche Beschaffung» hinzuweisen, welche bei entsprechender beruflicher Erfahrung auch von Angestellten der Privatwirtschaft absolviert werden kann.

Die Ausweitung des Ausbildungsangebots auf verwaltungsexterne Personen, namentlich Mitarbeitende externer Ingenieur- und Architekturbüros, entspricht im Übrigen auch einer Empfehlung der PUK Baukartell.

3. Ausrichtung der Beschaffungen auf Grösse der einheimischen Anbietenden

Mit der neuen IVöB soll neu und explizit auch der volkswirtschaftlichen Nachhaltigkeit angemessen Rechnung getragen werden. Wie erwähnt bedarf dieser neu eingeführte Rechtsbegriff durch Lehre und Rechtsprechung noch einer gewissen Klärung. Den Materialien des neuen Beschaffungsrechts kann jedoch die unverschlüsselte politische Absicht entnommen werden, dass die öffentlichen Auftraggeber die Auswirkungen ihres Beschaffungsverhaltens für die schweizerische Volkswirtschaft ebenfalls im Auge zu behalten haben.

Die bündnerische Volkswirtschaft zeichnet sich im Vergleich zu anderen Kantonen (z.B. ZH, SG) als eher kleinstrukturiert aus. Grosse Unternehmen sind selten, es dominieren kleinere und mittelgrosse Anbietende. Vor diesem Hintergrund ist es bei der Formulierung der Beschaffungsanforderungen wichtig, dass die öffentlichen Auftraggeber angemessene (d.h. nicht überzogene) Eignungskriterien aufstellen. Ebenso sind die öffentlichen Auftraggeber grundsätzlich frei, grössere Aufträge in mehrere Lose aufzuteilen. Gleichermassen zulässig ist die Vorgabe, dass ein einzelner Anbietender nur eine beschränkte Anzahl Lose erhalten kann (Art. 32 Abs. 3 revIVöB). Es handelt sich hierbei zwar um einen Eingriff in die Marktstruktur, gleichzeitig trägt es aber zu einer längerfristigen Aufrechterhaltung des Wettbewerbs bei (Pluralität von Anbietenden), was diesen Eingriff rechtfertigt. Hierzu beisteuern kann ausserdem die möglichst konsequente Zulassung von Bietergemeinschaften oder der mögliche Beizug von Subunternehmen.

4. Verstärkter Austausch mit Fachverbänden

Die kantonale Verwaltung muss als grösste Vergabestelle Graubündens von Gesetzes wegen mit den ihr anvertrauten Steuergeldern sorgfältig und sparsam umgehen. Sie hat deshalb ein grosses Interesse an einer effizienten, nachhaltigen Einkaufspraxis sowie an einem funktionierenden Wettbewerb. Für die Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben ist die öffentliche Hand auf kompetitive und innovative Auftragnehmer angewiesen. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass ein periodischer Fachaustausch mit den verschiedenen Branchenvertretern einen wichtigen Beitrag für ein möglichst schlankes, praktikables und letztlich von den Anbietenden akzeptiertes Be-

schaffungswesen leisten kann. Dieser Weg soll in Zukunft weiter beschritten und der Austausch mit den Fachverbänden intensiviert werden. Dabei lassen sich voraussichtlich weitere Massnahmen zur Stärkung der hiesigen Wirtschaft oder zur administrativen Entlastung des einheimischen Gewerbes evaluieren.

Im Rahmen dieser Dialoge sollen die einheimischen Unternehmen und deren Fachverbände auch ermuntert werden, aktiv auf die Verwaltung zuzugehen und dieser ihre Leistungspalette bekannt zu machen. Vielfach sind der Verwaltung nicht alle für die Leistungserbringung in Frage kommenden Anbietenden Graubündens geläufig, was naturgemäss dazu führt, auf bewährte Namen zurückzugreifen. Ebenso ist es dem Kanton ein Anliegen, dass einheimische Unternehmen sich nicht nur an freihändigen Verfahren und an Einladungsverfahren beteiligen, sondern auch an öffentlichen Wettbewerben partizipieren. Der Kanton hat wiederholt die Erfahrung gemacht, dass sich bündnerische Anbietende trotz ausgewiesener Eignung kaum diesen Verfahren stellen (z.B. offen ausgeschriebene Planungswettbewerbe).

V. Erhöhung der Transparenz von Zuschlagsdaten

Der an die Regierung überwiesene Auftrag Stiffler (Chur) betreffend Vergabep Praxis von Dienstleistungsaufträgen der kantonalen Departemente an Dritte bei nicht öffentlichen Aufträgen forderte die Unterstellung der Vergaben im freihändigen Verfahren und im Einladungsverfahren unter das Öffentlichkeitsgesetz sowie deren geeignete Bekanntgabe. Die Regierung anerkannte in ihrer Antwort den Wunsch nach zusätzlicher Transparenz im Vergabewesen und stellte dem Parlament eine einfache Verwaltungslösung zur Einsichtnahme in die relevanten Auftragsvergaben der einzelnen Dienststellen in Aussicht.

Im Rahmen der Beantwortung der Anfrage Wilhelm betreffend Vergabep Praxis beim Kanton vom 22. Oktober 2019 wies die Regierung auf die im Kantonsvergleich sehr weitgehenden Meldepflichten der Vergabestellen und die anschliessende Berichterstattung hin. Die Regierung sicherte dennoch zu, in der jährlichen Beschaffungsstatistik die gestützt auf die Ausnahmeregelung gemäss Art. 3 SubV unabhängig vom Auftragswert freihändig erteilten Aufträge der kantonalen Verwaltung künftig einzeln aufzuführen. Diese zusätzliche Auflistung ist in der Beschaffungsstatistik 2020 erstmals hinterlegt. Die Regierung beabsichtigt, diese Zuschläge mit der Einführung des neuen Vergaberechts der Veröffentlichungspflicht zu unterstellen (Publikation auf der Vergabeplattform simap.ch und im Kantonsamtsblatt).

Um die Transparenz bei kantonalen Vergaben noch weiter zu erhöhen, wird der Kanton seine Beschaffungsstellen im Zuge der Einführung des

neuen Beschaffungsrechts ausserdem anweisen, im vom DIEM zur Verfügung gestellten Statistikprogramm sämtliche Vergaben ab einem Betrag von 5000 Franken, und nicht erst ab einem Wert von 50000 Franken wie in der kantonalen Submissionsgesetzgebung vorgeschrieben, zu erfassen. Die Regelung mit diesem tieferen Vergabewert gilt für die Dienststellen des DIEM aufgrund einer departementalen Weisung bereits heute. Zudem werden die Dienststellen angewiesen, auf Anfrage hin in diese im System erfassten, jedoch nicht veröffentlichungspflichtigen Zuschlagsdaten Einblick zu geben. Die Regierung geht davon aus, dass mit dieser einfach umzusetzenden Lösung die Forderung des Parlaments erfüllt ist.

Eine besondere Unterstellung der Vergaben im freihändigen Verfahren und im Einladungsverfahren unter das Öffentlichkeitsgesetz – wie dies gefordert wird – wird von der Regierung als nicht notwendig erachtet. Bei den Auszügen aus der Vergabestatistik handelt es sich um amtliche Dokumente im Sinne von Art. 6 Abs. 2 des Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip (Öffentlichkeitsgesetz, KGÖ; BR 171.000), für welche – vorbehaltlich den Ausnahmen nach Art. 8 KGÖ – ein Anspruch auf Zugang besteht.

VI. Schlussfolgerungen der Regierung

Die Regierung ist als Folge der sehr umfassenden, internen Aufarbeitung der Vergabeverfahren im Zusammenhang mit den kartellrechtlichen Untersuchungen der WEKO überzeugt, auch im interkantonalen Vergleich über eine professionelle Beschaffungsorganisation und etablierte, schlanke Vergabeprozesse zu verfügen. Dies wird dem Kanton auch seitens der Fachverbände attestiert. Der Kanton kann dadurch seine Beschaffungen am Markt sorgfältig tätigen und – unter der Voraussetzung eines funktionierenden Wettbewerbs – die öffentlichen Mittel effizient einsetzen.

Das revidierte Vergaberecht gibt den öffentlichen Auftraggebern zusätzliche Instrumente in die Hand, ihre Beschaffungsabläufe weiter zu modernisieren und zu vereinfachen. Mit dem verstärkten Fokus auf Qualitätswettbewerb, Nachhaltigkeit, Lebenszyklusbetrachtung und Innovation soll eine neue Vergabekultur im Beschaffungsbereich etabliert werden. Damit werden die Stärken des einheimischen Gewerbes noch besser zum Tragen kommen. Zudem bieten die neuen Vergabebestimmungen bei der Evaluation des vorteilhaftesten Angebots den öffentlichen Auftraggebern tendenziell einen grösseren Handlungsspielraum. Dieser Spielraum ist bei der Umsetzung des revidierten Rechts zu nützen und die Interessenlagen sind im Sinne der angestrebten Ziele gegeneinander abzuwägen. In den derzeit von Bund und Kantonen erarbeiteten Vollzugshilfen wird diesem Thema angemessen Rechnung getragen.

Obwohl die einheimische bündnerische Wirtschaft bereits heute bei öffentlichen Vergaben im Kanton stark berücksichtigt werden kann und sie bei einem Beitritt zur neuen IVöB zusätzlich profitieren wird, sollen im Zuge der Einführung des neuen Beschaffungsrechts die im Bericht beschriebenen Massnahmen zur Erhöhung der Zuschlagschancen bündnerischer Unternehmen umgesetzt werden und Möglichkeiten zur Prüfung und Umsetzung allfällig weiterer Massnahmen zusätzlich offenbleiben. Damit will die Regierung ihrer politischen Verantwortung nachkommen und zugleich im Sinne der volkswirtschaftlichen Nachhaltigkeit einen wiederkehrenden Beitrag zur Stärkung des regionalen und lokalen Gewerbes leisten.

VII. Anträge

Gestützt auf diesen Bericht beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage einzutreten.
2. Vom vorliegenden Bericht über die im freihändigen Verfahren und im Einladungsverfahren vergebenen Dienstleistungsaufträge des Kantons Kenntnis zu nehmen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Versicherung unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung
Der Präsident: *Cavigelli*
Der Kanzleidirektor: *Spadin*