



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—
Postulat Solange Berset / Pascal Grivet

P 2009.12

Prüfung einer möglichen Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt und Schaffung einer «Einkaufscharta»

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit einem am 3. Mai 2012 eingereichten und begründeten Postulat (TGR 2012, S. 1083 f.), das am 10. Mai 2012 an den Staatsrat überwiesen worden ist, verlangen Grossrätin Solange Berset und Grossrat Pascal Grivet vom Staatsrat erstens die Möglichkeiten zu prüfen, das Gesetz über den Finanzhaushalt zu ändern und darin Grundsätze für die Kontrolle und Nachverfolgung von Beträgen für die Anschaffung diverser Waren aufzunehmen, und zweitens eine «Einkaufscharta» zu schaffen.

Die letzten Februar in der Presse publik gemachte Affäre um von Mitarbeitenden des ITA begangene Computerdiebstähle hat gezeigt, dass der Staat nicht davor gefeit ist, dass etwas aus dem Ruder laufen kann, insbesondere wenn es um Warenkäufe geht.

Die Warenkäufe des Staates und der staatlichen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit belaufen sich auf mehrere Millionen Franken pro Jahr.

Das Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates regelt die Grundsätze der Finanzpolitik und der Haushaltsführung. Das Reglement zum Finanzhaushaltsgesetz befasst sich genauer mit den Grundsätzen des Rechnungswesens und den Finanzkompetenzen der Dienststellen und Anstalten, der Direktionen und des Staatsrats. Auch wenn in rein finanzieller oder buchhalterischer Hinsicht fast alles geregelt zu sein scheint, so ist doch festzustellen, dass nirgendwo, weder im Gesetz noch im Reglement, von Vorschriften über die Auftragsvergabe, die Nachverfolgung und Kontrolle der Einkäufe die Rede ist.

Es wäre äusserst wichtig, das Finanzhaushaltsgesetz mit einem Artikel zu ergänzen, der einen ethischen Ansatz einschliesst. Der Staatsrat muss genaue Vorschriften für Offertanfragen, die Auftragsvergabe und die Nachverfolgung der Einkäufe aufstellen. Ebenso muss gewährleistet sein, dass sich alle Partner und Lieferanten an moralische Regeln halten; alle müssen im Interesse des Staates handeln. Es muss auch mit entsprechender Betriebsweise und Transparenz dafür gesorgt werden, dass keine Möglichkeit besteht, «Geschenke» anzunehmen oder Kaufverträge aus Gefälligkeit abzuschliessen.

Der Staatsrat prüft die Möglichkeit, eine Einkaufscharta zu verfassen, an die sich alle für den Einkauf Verantwortlichen in den Dienststellen des Staates und den staatlichen Anstalten zu halten haben. In dieser Charta sollte Folgendes festgehalten werden:

- > die Regeln für Offertanfragen für Material- und Warenkäufe,
- > die Regeln für die Auftragsvergabe an verschiedene Firmen,

> die strengen Kontrollvorschriften und die Bestimmung, wonach eine regelmässige Marktevaluierung für Material- und Warenkäufe vorgenommen werden soll.

Es müssen auch unbedingt Verfahren für die Kontrolle und die Nachverfolgung der Einkäufe vorgesehen werden.

II. Antwort des Staatsrats

Das Postulat bezieht sich hauptsächlich auf zwei Faktoren, nämlich einerseits auf die Loyalität des Personals gegenüber dem Staat und andererseits auf die Aspekte in Zusammenhang mit dem Kauf von Waren und der anschliessenden Kontrolle der Einkäufe sowie auf die Ausarbeitung einer Einkaufscharta.

Zur Loyalität des Personals gegenüber dem Staat ist dem Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG; SGF 122.70.1) in den Artikeln 56 und 66 Folgendes zu entnehmen:

Art. 56 Allgemeine Pflichten

¹ Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter führen ihre Arbeit sorgfältig, beruflich kompetent und loyal zu ihrem Arbeitgeber aus. Sie verpflichten sich, durch die Qualität ihrer Leistungen den Interessen des Staates und des öffentlichen Dienstes zu dienen.

² Sie planen und organisieren ihre Arbeit und zeigen Initiative, um die festgelegten Ziele zu erreichen.

³ Sie erweisen sich mit ihrem Verhalten des Ansehens und Vertrauens würdig, die mit ihrer Funktion im öffentlichen Dienst verbunden sind.

Art. 66 Ungerechtfertigte Vorteile

Es ist den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern untersagt, in Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit für sich oder andere Vorteile zu beanspruchen, anzunehmen oder sich versprechen zu lassen. Die Bestimmungen der Strafprozessordnung bleiben vorbehalten.

Wir sind der Ansicht, dass Artikel 56 StPG genügend klar ist bezüglich der Anforderungen an die Loyalität und die Sorgfaltspflicht, die die Angestellten in ihrer beruflichen Tätigkeit unter Beweis stellen müssen. Dies gilt auch für Artikel 66 StPG über die ungerechtfertigten Vorteile, der so allgemein gehalten ist, dass er nicht nur die «Geschenke», sondern auch andere Arten von Vorteilen abdeckt. Bezüglich des Postulats finden wir deshalb, dass kein Anlass dazu besteht, neue Bestimmungen ins Finanzhaushaltsgesetz aufzunehmen, da die Rechtsgrundlagen des StPG ausreichen.

Ausserdem besteht nach der Personalgesetzgebung (StPG und StPR) keine formelle Verpflichtung für die Angestellten, den Strafverfolgungsbehörden Hinweise auf Korruptionshandlungen zu geben. Nach Artikel 62 Abs. 1 StPG sind jedoch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in der Ausübung ihrer Funktion Kenntnis von strafbaren und den Interessen des Staates schadenden Handlungen haben oder solche vermuten, verpflichtet, dies unverzüglich der Anstellungsbehörde zu melden. Scheint die Tat strafrechtlichen Charakter zu haben, so zeigt die Anstellungsbehörde sie der zuständigen Strafbehörde an (Abs. 2). In nicht schwer wiegenden Fällen kann sie darauf verzichten. Erstattet sie Anzeige, so setzt sie den Staatsrat davon in Kenntnis.

Es wäre sinnvoll und angezeigt, dem Personal diese Vorschriften von Zeit zu Zeit in Erinnerung zu rufen, etwa in der Personalinformation, die das Amt für Personal und Organisation (POA) jeweils zu Jahresbeginn für das gesamte Personal publiziert.

Was die verschiedenen Aspekte in Zusammenhang mit den Warenkäufen betrifft, so ist der ganze Ablauf des staatlichen Beschaffungswesens von der Ausschreibung bis zum Zuschlag in der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen im Detail geregelt. Das Vergabeverfahren ist je nach Umfang des Auftrags (Schwellenwert) unterschiedlich: freihändiges Verfahren bis zu einem Auftragswert von 100 000 Franken, Einladungsverfahren bis zu einem Wert von 250 000 Franken und offenes oder selektives Verfahren für darüber liegende Beträge.

Für alle Anschaffungen des Staates gilt es die Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen einzuhalten. Unabhängig vom Auftragswert und folglich dem Vergabeverfahren sind zahlreiche Vorschriften zu beachten, insbesondere nach dem Reglement vom 28. April 1998 über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBR; SGF 122.91.11). Diese Vorschriften sind vom Auftraggeber während des ganzen Verfahrens bis zur Bestimmung des Auftragnehmers einzuhalten.

So zwingen das Einladungsverfahren sowie das offene und selektive Verfahren den Auftraggeber, im Vorfeld Eignungs- und Zuschlagskriterien zu definieren, die in der Ausschreibung veröffentlicht werden. Die eingegangenen Angebote werden dann zwingend nach den angegebenen Kriterien beurteilt, was eine objektive Wahl des Auftragnehmers garantiert. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass bei allen drei Verfahrensarten Verhandlungen verboten sind.

Ausserdem garantiert die Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen allen Anbietern, sich auf dem Beschwerdeweg an die übergeordneten Behörden zu wenden. Es wäre also aus juristischer Sicht schwierig, ein kompletteres Kontroll- und Schutzsystem als das bestehende vorzusehen.

Der Hardwarediebstahl beim ITA steht nicht in Zusammenhang mit der Anschaffungspolitik. Das ITA hat bereits Massnahmen zur Inventar- und Lagerverwaltung ergriffen. Es wird unter anderem auch seine internen Kontrollmechanismen verstärken, um einen solchen Vorfall zu verhindern. Ausserdem hat die kantonale Informatikkommission Ende Oktober 2012 auf Antrag des ITA positiv Stellung genommen zum Beitritt des Staates Freiburg zum PAIR (Partenariat des Achats Informatiques Romands), einer Westschweizer Einkaufsgemeinschaft für Hardwareanschaffungen wie PCs, Laptops, Drucker und Bildschirme. Das PAIR lanciert im Zwei- oder Dreijahresrhythmus eine Ausschreibung im offenen Verfahren für solche Hardware. Es hat vor kurzem den Zuschlag für die Aufträge für 2013 und 2014 vergeben.

Für die Nachverfolgung und Kontrolle der Anschaffungen sind die Dienststellen und Anstalten im Rahmen ihrer Organisation und internen Kontrolle gemäss Artikel 47 Abs. 1 Bst. c des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG; SGF 610.1) zuständig. Ausserdem haben die zentralen Dienste wie das Amt für Informatik und Telekommunikation (ITA), das Amt für Drucksachen und Material (DMA) und das Hochbauamt (HBA), die sich grundsätzlich um alle Anschaffungen des Staates in ihren Tätigkeitsbereichen kümmern, also IT-Ausrüstung beim ITA, Maschinen und Apparate beim DMA und Mobiliar beim HBA, in Zusammenarbeit mit den betroffenen Dienststellen und Anstalten entsprechende Inventare zu führen oder zu kontrollieren. Auch das Finanzinspektorat hat nach Artikel 51 Abs. 1 Bst. d und f FHG die Aufgabe zu kontrollieren, ob Vermögenswerte und Inventare vorhanden sind, und die Arbeitsvergebungen und bedeutende Material- und Ausrüstungskäufe zu überprüfen.

In Anbetracht der vielen Vorschriften, die in den Gesetzgebungen über das Staatspersonal und das öffentliche Beschaffungswesen schon enthalten sind, bringt eine für den gesamten Staat verbindliche «Einkaufscharta» nicht wirklich mehr, zumal eine Charta ausserdem weniger verbindlich ist als gesetzliche Grundsätze. Amts- oder bereichsspezifische Chartas ihrerseits können aber durchaus spezifische Ergänzungen enthalten und sinnvoll sein. So beabsichtigt etwa das DMA, eine «Einkaufscharta» zu verfassen mit dem Ziel, die interne und externe Kommunikation zu verbessern und die Beschaffungskette zu professionalisieren. Ferner enthält die vom Staatsrat 2011 verabschiedete Strategie Nachhaltige Entwicklung eine Massnahme «Nachhaltige öffentliche Beschaffung / Aufträge» zum Einbezug der Umwelt- und sozialen Kriterien bei den Anschaffungen des Staates.

Unser Fazit: Eine Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes zur Einführung von Vorschriften über die Anschaffungen des Staates ist nicht angebracht, da solche Vorschriften bereits in der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen verankert sind und auch für Dienstleistungsaufträge gelten. Das gilt auch für die Einführung eines ethischen Ansatzes mit moralischen Vorschriften, die bereits in der Gesetzgebung über das Staatspersonal enthalten sind. Ferner enthalten weder das Finanzhaushaltsgesetz des Bundes und seine Finanzhaushaltsverordnung noch die dahingehend geprüften Finanzhaushaltsgesetze mehrerer Kantone Vorschriften zu diesen zwei Bereichen. Ausserdem würde die Ausarbeitung einer «Einkaufscharta» für den gesamten Staat kaum Verbesserungen gegenüber den bestehenden Gesetzgebungen bringen, wobei jedoch sektorielle Chartas ihrerseits durchaus zur besseren Information und Sensibilisierung der internen und externen Akteure beitragen und ethische Aspekte in die Anschaffungsprozesse einbringen können.

Demzufolge beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat dieses Postulat abzuweisen.

22. Januar 2013