



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel.: +41 61 267 85 16
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

An die
Geschäftsprüfungskommission
des Grossen Rates
Rathaus
4001 Basel

Basel, 3. April 2019

Bericht der Geschäftsprüfungskommission (GPK) zur Beschaffung von Alarmpikett-Fahrzeugen für die Kantonspolizei Basel-Stadt

Sehr geehrter Herr Präsident,
Sehr geehrte Mitglieder

Am 14. Februar 2019 haben Sie den Spezialbericht vom 6. Februar 2019 zur Beschaffung von Alarmpikett-Fahrzeugen für die Kantonspolizei Basel-Stadt veröffentlicht. Hierzu antworten wir Ihnen gerne wie folgt:

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Der Regierungsrat nimmt den Spezialbericht zur Kenntnis. Er stellt fest, dass die Geschäftsprüfungskommission die grösstenteils seit letztem Herbst öffentlich diskutierten Sachverhalte bei der Beschaffung von Alarmpikett-Fahrzeugen für die Kantonspolizei Basel-Stadt anders kommentiert als die Finanzkommission.

Zusammengefasst lief diese Beschaffung wie folgt ab: Ein Projektteam, bestehend aus Mitarbeitenden der Kantonspolizei und der Beschaffungsabteilung des Justiz- und Sicherheitsdepartements, startete im August 2017 die Wiederbeschaffung der Alarmpikettfahrzeuge der Kantonspolizei, die aufgrund des abgelaufenen Lebenszyklus der bestehenden Diesel-Modelle keinen Aufschub erlaubte. Grundlage war die departementsinterne Beschaffungsstrategie Fahrzeuge, die im Kapitel 7 («Umweltaspekte») Folgendes festgehalten hat:

7. Umweltaspekte

Der Kanton Basel-Stadt hat sich die nachhaltige Entwicklung zum Ziel gesetzt. Das JSD ist deshalb bestrebt, wenn betrieblich möglich, nur effizienteste Fahrzeuge in Betrieb zu nehmen und die Emissionen der Fahrzeugflotte kontinuierlich zu senken. Aus diesem Grund werden Umweltkriterien für den Fahrzeugeinsatz definiert.

7.1 Energieeffizienz

Es werden, wenn betrieblich möglich, nur Fahrzeuge beschafft, auch Occasionen, welche die definierten Mindestkriterien der Energieeffizienz erfüllen.

Diese Mindestkriterien werden je Fahrzeugflotte definiert.

Die Energieeffizienz-Kategorien gelten zurzeit nur für die Personenwagen, da für die Lieferwagen noch keine offiziellen Kategorien definiert worden sind. Sobald solche eingeführt werden, wird dies in den Vorgaben entsprechend ergänzt. Die Kriterien werden periodisch überprüft und den technischen Möglichkeiten der Fahrzeuge angepasst.

7.2 CO₂-Ausstoss

Es werden, wenn betrieblich möglich, nur Fahrzeuge beschafft werden (auch Occasionen), welche die definierte Grenzwerte des CO₂-Ausstosses nicht überschreiten. Massgebend ist jedoch der Bestimmungszweck des betreffenden Fahrzeuges oder der jeweiligen Flotte. Bei Einsatzfahrzeugen wird die Verfügbarkeit an erster Stelle stehen.

7.3 Alternative Technologie

Fahrzeuge mit alternativen Antrieben (vor allem Elektro- und Hybridfahrzeuge etc.) sollen beim JSD vermehrt zum Einsatz kommen, sofern es der Einsatzzweck erlaubt.

Gestützt auf diese Beschaffungsstrategie Fahrzeuge prüfte das Projektteam im Lauf des Beschaffungsprozesses, ob die Beschaffung eines ausschliesslich elektrisch angetriebenen Fahrzeugmodells möglich sei. Es wendete also die gleiche strenge ökologische Rahmenbedingung an, wie sie bei der Beschaffung der neuen elektrisch angetriebenen Busse der BVB oder in der Zwischenzeit der Kehrlichfahrzeuge definiert wurde.

Tatsächlich gingen die Fahrzeugspezialisten von Beginn weg davon aus, dass – falls überhaupt – derzeit der Tesla X das einzige «vollelektrisch» angetriebene Fahrzeug auf dem Markt ist, das den hohen betrieblichen Anforderungen an ein Alarmpikettfahrzeug (Grösse, Stärke etc.) genügen könnte. Ob sich diese Annahme bestätigen würde, musste zuerst verifiziert werden. Die entsprechende technische Prüfung ergab in der Folge, dass der Tesla X tatsächlich sämtliche betrieblichen Anforderungen an ein Alarmpikettfahrzeug erfüllte. Gleichzeitig zeigte sich, dass das neue elektrische Modell in einer Vollkostenberechnung («Total Cost of Ownership») leicht günstiger sein würde als das heutige Diesel-Modell. Da nur dieses Modell auf dem Markt sowohl die Rahmenbedingung des vollelektrischen Antriebs als auch die betrieblichen Anforderungen des Einsatzes erfüllte, erfolgte die Zuschlagsanzeige in Anwendung von Art. 15 Abs. 1 lit. b GPA¹ auf der entsprechenden elektronischen Plattform von Bund und Kantonen (simap) sowie im Kantonsblatt Basel-Stadt am 17. März 2018 freihändig. Insgesamt dauerte die Beschaffung ein gutes halbes Jahr. Auch zum heutigen Zeitpunkt – ein Jahr nach dem Zuschlagsentscheid – ist kein zweites vergleichbares Fahrzeug auf dem Markt.

Der Regierungsrat erachtet die Rahmenbedingung «vollelektrisch» aufgrund der nachhaltigen Ausrichtung des Kantons nicht nur als zulässig, sondern künftig gar als zwingend. Dies entspricht mittlerweile denn auch der Strategie des Regierungsrates. So gab der Regierungsrat am 9. Januar 2019 im Rahmen der Beantwortung des Anzugs Toya Krummenacher und Konsorten betreffend «Umstellung des Fahrzeugparks auf CO₂-neutrale Elektro-Fahrzeuge» bekannt, dass er in der neuen E-Mobilitätsstrategie im Grundsatz festhalten wird, «dass die Kantonsverwaltung künftig e-Fahrzeuge beschaffen wird, sofern nicht ausgewiesene betriebliche oder finanzielle Überlegungen dagegen sprechen». Ferner wurde die freihändige Vergabe einsprachefähig publiziert, sodass dagegen hätte rekuriert werden können. Dies ist trotz starker medialer Begleitung dieses Vergabeentscheids nicht passiert.

¹ Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 0.632.231.422)

Wie das Justiz- und Sicherheitsdepartement bereits im letzten Herbst offen einräumte, war die interne Dokumentation dieser Entscheidungsfindung ungenügend, was deren Nachvollziehbarkeit erschwerte. Dies entsprach nicht den eigenen Qualitätsansprüchen. Auch wurde die bis heute faktisch unumstrittene Tatsache, dass kein anderes vollelektrisches Modell den betrieblichen Anforderungen an ein Alarmpikettfahrzeug genügt, nicht in einer umfassenden Marktanalyse verschriftlicht. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement wird künftig der Dokumentation einen höheren Stellenwert einräumen. Ferner hätten die kritischen Fragen der beigezogenen Kantonalen Fachstelle für öffentliche Beschaffungen (KFöB) konkreter beantwortet werden müssen. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement wird allfällige Differenzen mit der KFöB künftig sorgfältiger bearbeiten.

Ohne die mangelhafte Dokumentation relativieren zu wollen, ist beschaffungsrechtlich Folgendes festzuhalten:

- Die Anforderung «vollelektrisch» ist aufgrund der nachhaltigen Ausrichtung des Kantons zulässig. Diese kann ein Bedarfsträger sinnvollerweise aber nur definieren, wenn es mindestens ein entsprechendes Produkt auf dem Markt gibt. Aus diesem Grund ist es zwingend, das mutmasslich geeignete Produkt erst zu prüfen, bevor dieses Kriterium definitiv festgelegt wird.
- Art. 15 Abs. 1 lit. b GPA besagt, dass im Fall nur eines möglichen Anbieters die freihändige Vergabe möglich ist. In einem solchen – faktisch klaren – Fall würde eine offene Ausschreibung lediglich einen unnötigen bürokratischen Aufwand verursachen. Auch könnte der Vorwurf einer Pro-Forma-Ausschreibung aufkommen, wenn vollkommen klar ist, dass nur ein Anbieter in Frage kommt.
- Die Beschaffungsweisung des Justiz- und Sicherheitsdepartements ist eingehalten worden. Das von der Geschäftsprüfungskommission angemahnte Einholen von drei formlosen Offerten gemäss Ziffer 8.1.1 der Beschaffungsweisung bezieht sich klarerweise auf freihändige Vergaben bis 100'000 Franken (Produkte) bzw. 150'000 Franken (Dienstleistungen), was vorliegend nicht zutrifft. Die freihändige Vergabe der Alarmpikettfahrzeuge stützt sich vielmehr auf den oben genannten Art. 15 Abs. 1 lit. b GPA., wobei es gemäss Ziffer 8.5 der Beschaffungsweisung einer Konsultation der KFöB und der Zustimmung der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers bedarf.
- Die KFöB ist einbezogen worden. Liegt ein Dissensfall zwischen der KFöB und dem zuständigen Departement vor, entscheidet gemäss § 32 Abs. 1 der Verordnung zum Gesetz über die öffentliche Beschaffung² letzteres.
- In der öffentlichen und einsprachefähigen Publikation wurde als Beschaffungsobjekt «Beschaffung von 7 Alarmpikett-Fahrzeugen der Marke Tesla für die Kantonspolizei Basel-Stadt» und als Anbieter die Firma Force Pro genannt, da ursprünglich geplant worden war, die Fahrzeuge über diesen Ausrüster zu beschaffen. In Absprache mit Tesla und Force Pro erfolgte der definitive Kauf der Fahrzeuge dann direkt bei Tesla. Auf jeden Fall wurden allen Marktteilnehmern das Produkt, die betroffenen Firmen und der Preis transparent gemacht. Gegen diesen Zuschlagsentscheid wurde nicht rekuriert.

² Beschaffungsverordnung; VöB, SG 914.110

Letztlich könnte – wie bei jedem anderen Verwaltungsverfahren – das Gericht abschliessend darüber befinden, ob der Vergabeentscheid rechtens war. Dieses wurde trotz öffentlicher Publikation nicht angerufen. Wäre das Justiz- und Sicherheitsdepartement vom gewählten Vorgehen nicht überzeugt gewesen, hätte es diesen Entscheid nicht gefällt und öffentlich publiziert.

Was die Datenschutzthematik anbelangt, anerkennt das Justiz- und Sicherheitsdepartement, dass es den Datenschutzbeauftragten früher hätte einbeziehen sollen und wird dies in einem vergleichbaren Fall künftig auch tun. Selbstverständlich aber werden die offenen Datenschutzfragen geklärt, bevor die neuen Alarmpikettfahrzeuge zum Einsatz kommen. Dieser Prozess ist derzeit im Gange. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement geht nach wie vor davon aus, die neuen Alarmpikettfahrzeuge – wie im letzten Jahr kommuniziert – im Frühling in Betrieb nehmen zu können.

2. Stellungnahme zu den Empfehlungen der GPK

Der Regierungsrat nimmt zu den Empfehlungen der GPK wie folgt Stellung:

1. *Sowohl die jeweiligen departementsinternen Richtlinien wie auch die beschaffungsrechtlichen Vorgaben sind bei allen Beschaffungen des Kantons einzuhalten.*

Der Regierungsrat geht mit der GPK einig.

2. *Bei Beschaffungen sind sämtliche Schritte und Entscheide nachvollziehbar und vollständig zu begründen sowie zu dokumentieren.*

Der Regierungsrat geht mit der GPK einig.

3. *Die Erfordernisse an eine Marktanalyse im freihändigen Verfahren sind in der Verordnung zum Beschaffungsgesetz festzuhalten.*

Bisher hat es keinen Standard für eine Marktanalyse gegeben. Im Zuge dieser Beschaffung und auf Empfehlung der Finanzkontrolle hat das Justiz- und Sicherheitsdepartement nun einen solchen Standard ausgearbeitet, der von der KFöB für in Ordnung befunden worden ist. Es erscheint dem Regierungsrat nicht zweckmässig, das operative Instrument der Marktanalyse auf Verordnungsebene zu spezifizieren. Da es sich um ein betriebswirtschaftliches Instrument handelt, muss es gemäss den spezifischen Erfordernissen situativ angepasst werden können. Die KFöB beabsichtigt deshalb, in Anlehnung an den Standard des Justiz- und Sicherheitsdepartements eine allgemeine Vorlage im Sinne eines Hilfsmittels zu erarbeiten und den Departementen zur Verfügung zu stellen.

4. *Bei Zuschlagspublikationen im freihändigen Verfahren müssen auch die Zuschlagskriterien publiziert werden.*

Gemäss Gesetz über öffentliche Beschaffungen des Kantons Basel-Stadt § 22 Art. 1 und der dazugehörigen Verordnung § 30 Abs. 3 sind die Zuschlagskriterien in den Ausschreibungsunterlagen in der Reihenfolge ihrer Bedeutung entsprechend ihrer Gewichtung bekannt zu geben. Diese werden mit der Publikation der Ausschreibung auf simap.ch kommuniziert und automatisch in die Zuschlagspublikation übertragen. Bei freihändigen Direktvergaben ohne vorgängige Ausschreibung ist eine Bekanntgabe der Zuschlagskriterien mit der Zuschlagspublikation nicht vorgesehen und technisch auf simap.ch auch nicht umsetzbar.

5. *Der Regierungsrat ist aufgefordert, dafür zu sorgen, dass alle Beschaffungsstellen auf die Herausforderungen, welche die Digitalisierung (z.B. Internet of Things) mit sich bringt, sensibilisiert werden.*

Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher werden ihre Beschaffungsverantwortlichen und -abteilungen darauf sensibilisieren.

6. *Der Regierungsrat ist aufgefordert, zu prüfen, ob ihm bei Differenzen zwischen KFöB und Departement bezüglich der Vergabeart der abschliessende Entscheid vorbehalten bleiben soll.*

Der Regierungsrat erachtet die heutige Regelung gemäss § 32 Abs. 1 VöB, nach der letztlich die oder der zuständige Departementsvorsteherin oder -vorsteher entscheidet und dafür auch die Verantwortung zu tragen hat, als sachgerecht. Sie entspricht dem Grundsatz, dass immer die höhere Hierarchieebene entscheidet. Schon heute ist es aber so, dass jeder Dissensfall einer Dienststelle mit derjenigen eines anderen Departements an die jeweilige Vorsteherin oder den Vorsteher eskaliert werden kann.

7. *Der GPK sind auf Anfrage alle vorhandenen Unterlagen des betreffenden Geschäfts zuzustellen. Ein Verzicht auf Zustellung von Unterlagen ist zu begründen.*

Der Regierungsrat geht mit der GPK einig. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement entschuldigt sich bei der GPK dafür, dass dies hier nicht vollständig erfolgt ist.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin