

Beschluss Nr. 1230/2014

Schwyz, 2. Dezember 2014 / ah

Staatlich angeordnete „Fremdarbeit“ statt Eigenverantwortlichkeit im Kernkompetenzenbereich – ist das AWN auf dem Holzweg?

Beantwortung der Kleinen Anfrage KA 22/14

1. Wortlaut der Kleinen Anfrage

Am 30. Oktober 2014 hat Kantonsrätin Marianne Betschart-Kaelin folgende Kleine Anfrage eingereicht:

«Treibt das Waldgesetz seltsame Blüten oder setzen kantonale Beamte falsche Prioritäten? Wer die Berichterstattung über die Vergabe eines Holzschlagauftrages vorgängig der Tunnelsanierung in Illgau im „Bote der Urschweiz“ vom 29. und 30. Oktober 2014 liest (dem Bote sei Dank), kommt aus dem Staunen nicht mehr heraus. Da hat bei einem Auftrag im Umfang von rund Fr. 250 000.-- scheinbar nicht der Preiswerteste und Einheimische den Zuschlag erhalten – und das im jetzigen „Sparzeitalter“! Das wirft Fragen auf, insbesondere wenn der Amtsvorsteher auf die gezielten Fragen des Journalisten ausweichend antwortet und der Preiswertere der Eigentümer eines Grossteils dieser Waldfläche ist, und in vielen anderen Projekten belegt hat, dass er Holzschlag und Forstarbeiten fachgerecht und mustergültig erledigen kann.

Das Amt für Wald und Naturgefahren (AWN) hat es der Oberallmeindkorporation (OAK) offenbar nicht zugetraut, auf eigenem Boden den Holzschlag durchzuführen – und dabei auch gleich noch Synergien zur umliegenden Waldpflege zu nutzen. Die OAK als Inhaberin des bedeutendsten Forstbetriebs des Kantons darf nun zusehen, wie eine auswärtige Forstunternehmung die grösstenteils staatlich finanzierten Arbeiten ausführt – und muss ihre eigenen einheimischen Fachleute andernorts einsetzen. Statt die Wertschöpfung im Kanton zu behalten, wurde die grösste Waldbesitzerin im Kanton in ihren Kernkompetenzen aussen vor gelassen. Das wäre etwa so, wie wenn uns ein Architekt bei einem Neubau auf unserer Parzelle verordnen würde, dass die Mauerequipe nicht von unserem eigenen Betrieb gestellt wird. Ein schlechter Witz!!!

Ich bitte daher die Regierung um die Beantwortung folgender Fragen:

- 1. Trotz guten schriftlichen Offertunterlagen wurden verschiedene Fragen gestellt. Wieso wurden diese Fragen und Antworten vom AWN nicht an alle zur Offerte eingeladenen weitergegeben, damit alle die gleichen Voraussetzungen haben?*
- 2. Die Waser Forst AG wurde offenbar bereits früh im Planungsverfahren einbezogen und konnte eine Richtofferte machen. Wie wird sichergestellt, dass sie dadurch gegenüber anderen Eingeladenen bei der Offerte nicht bevorteilt ist?*
- 3. Die OAK war nach Zeitungsartikeln mit ihrer Offerte mit Helikopter günstiger als die Waser AG mit Seilkranntechnik. Der Holztransport mit Helikopter ist, so ist anzunehmen, teurer als mit Seilkran. Wieso wurden die Offerten nicht abgeglichen? Wäre eine OAK-Offerte mit Seilkranntechnik allenfalls günstiger gekommen? Wieso nützt das AWN diesen Spielraum zur Einsparung von öffentlichen Geldern nicht aus? Wie hoch ist der Beitragssatz für diese Rodungsarbeiten im Schutzwald.*
- 4. Offenbar sind die Gemeinden bei der Vergabe von Rodungsarbeiten in schwierigen Verhältnissen auf den Support des AWN angewiesen – vor allem auch, wenn man noch Subventionen erhält. Am Schluss liegt die Planung, Vorbereitung und wohl auch der Vorentscheid beim AWN. Ist dem so? Wieso wird das nicht deutlich kommuniziert? Ist dieses Vorgehen gesetzlich festgelegt? Gibt es keinen – gesetzlichen – Spielraum für die Gemeinden, solche Aufträge an nicht-staatliche Unternehmungen zur Planung und Durchführung zu übertragen?*
- 5. Die Aufgabenteilung zwischen dem AWN und Forstbetrieben wie die der OAK führt – wie im aktuellen Fall – zu Diskussionen. Deshalb hat der Regierungsrat ein Gutachten in Auftrag gegeben. Liegt dieses vor? Wenn ja, welche Massnahmen werden daraus abgeleitet und umgesetzt?»*

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeines

Der Sicherheitsholzschlag ist eine Vorleistung für das Projekt „Sanierung Tunnel und Galerie, Illgauerstrasse“. Bauherrin und somit auch Vergabebehörde ist die Gemeinde Illgau. Das Projekt betrifft Grundeigentum der Oberallmeindkorporation (OAK) und von Privaten. Die Gemeinde Illgau bat das Amt für Wald und Naturgefahren (AWN), für sie die Arbeitsausschreibung der Sicherheitsholzerei vorzubereiten. Im Sinne einer Dienstleistung des Kantons gegenüber der Gemeinde entsprach das AWN diesem Anliegen. Der Sicherheitsholzschlag ist anspruchsvoll, gefährlich und defizitär. Für das Defizit kommt der Steuerzahler (Gemeinde, Kanton und Bund) auf.

Nach Rücksprache mit den Waldeigentümern wurden für den Sicherheitsholzschlag Offerten eingeholt. Diese spezielle Qualifikation, insbesondere der Nachweis über ausgeführte Arbeiten in ähnlichem Schwierigkeitsgrad und die Auftragsanalyse, war neben dem Preis massgebend.

In den lokalen Medien wurde über die Vergabe von Rodungsarbeiten im Zusammenhang mit der Sanierung des Tunnels an der Illgauerstrasse berichtet. Aufgrund dieser Berichterstattung wurde die Kompetenzstelle Beschaffungswesen (Aufsichtsorgan des Kantons) aktiv. Sie schloss die Untersuchung im Wesentlichen mit folgendem Fazit ab:

Da die vorliegenden Rodungsarbeiten in direktem Zusammenhang mit dem Bauprojekt stehen und als notwendige Vorbereitungsarbeiten beurteilt werden können, handelt es sich um Arbeiten im Bau-

hauptgewerbe. Der Auftragswert liegt unter dem Schwellenwert von Fr. 300 000.--, weshalb zu Recht das freihändige Verfahren durchgeführt wurde.

Die Ausarbeitung einer Richtofferte durch die Waser Forst AG genügt nicht, damit die Unternehmung als vorbefasst beurteilt werden muss.

Die Ausschreibungsunterlagen sind für ein freihändiges Verfahren sehr ausführlich und detailliert. Die darin festgelegten Eignungs- und Zuschlagskriterien sind verbindlich und die Bewertung hat gemäss diesen Kriterien objektiv und nachvollziehbar zu erfolgen. Nach Meinung der Kompetenzstelle wurde die realistische Preisspanne als zu gross, während die Bewertung der Kriterien „Qualität“ und „Technischer Bericht“ in jeweils nur drei Schritten (100, 50 oder 20 Punkte) als zu gering bewertet wurde. Durch die Punkteverteilung bei den drei gewählten Zuschlagskriterien werde die Gewichtung des Preises von 70% geschwächt, hingegen die beiden anderen Kriterien (Gewichtung gesamthaft 30%) gestärkt. Die Prüfung, ob die korrekte Anwendung der bekanntgegebenen Bewertungsmassstäbe Auswirkungen auf das Vergaberesultat gehabt hätte, wurde durch die Kompetenzstelle Beschaffungswesen jedoch nicht vorgenommen.

Die möglichen Subventionen in der Grössenordnung von circa 25% durch Bund und Kanton für die Schutzwaldpflege bei Einsatz einer Transportseilbahn (geringerer Beitrag mit Einsatz von Helikoptern) hat gestützt auf den Wortlaut des Entscheids des Gemeinderats für die Vergabe an die Waser Forst AG ebenfalls eine Rolle gespielt. Eine solche Einschränkung müsste entweder in die Ausschreibungsunterlagen integriert oder in einem laufenden Verfahren angepasst werden.

2.2 Beantwortung der Fragen

2.2.1 Trotz guten schriftlichen Offertunterlagen wurden verschiedene Fragen gestellt. Wieso wurden diese Fragen und Antworten vom AWN nicht an alle zur Offerte eingeladenen weitergegeben, damit alle die gleichen Voraussetzungen haben?

An der gewünschten Begehung nahmen zwei Anbieter teil. Weder an der Begehung noch zu einem anderen Zeitpunkt wurden Fragen gestellt oder relevante Auskünfte erteilt, welche gleichzeitig allen mitzuteilen gewesen wären (§ 16 VIVöB). Mit der Begehung wurde den Anbietern vielmehr die Möglichkeit gegeben, sich ein Bild über die örtlichen Verhältnisse zu machen. Mit seiner Unterschrift auf dem Devis bestätigt der Anbieter, dass ihm die örtlichen Verhältnisse und sämtliche Unterlagen bekannt sind. Es kann somit auch davon ausgegangen werden, dass den Anbietern für diesen Sicherheitsholzschlag die einschlägigen Bestimmungen und Rahmenbedingungen (z.B. Nachweis von Spezialisten, subventionierte/nicht subventionierte Leistungen) bekannt und vertraut sind.

2.2.2 Die Waser Forst AG wurde offenbar bereits früh im Planungsverfahren einbezogen und konnte eine Richtofferte machen. Wie wird sichergestellt, dass sie dadurch gegenüber anderen Eingeladenen bei der Offerte nicht bevorteilt ist?

Im Zusammenhang mit den Felsreinigungsarbeiten in der Gemeinde Illgau im Jahr 2012 wurde von der Felsreinigungsspezialistin, Gasser Felstechnik AG, die Waser Forst AG zur Ausführung der Forstarbeiten empfohlen. Die Forstarbeiten in den Felsbändern fallen in den Bereich des Sicherheitsholzschlags. Die Waser Forst AG weist für diese Spezialarbeit einen grossen Erfahrungsausweis aus, weshalb die Gemeinde Illgau vor zwei Jahren von ihr eine Richtofferte eingeholt hatte. Die Richtofferte diente der Gemeinde einzig dazu, dass sie eine grobe Kostenvorstellung über den anstehenden Sicherheitsholzschlag bekam. Auch die Überprüfung durch die Kompetenzstelle Beschaffungswesen bestätigt diesen Sachverhalt.

2.2.3 Die OAK war nach Zeitungsartikeln mit ihrer Offerte mit Helikopter günstiger als die Waser AG mit Seilkrantechnik. Der Holztransport mit Helikopter ist, so ist anzunehmen, teurer als mit Seilkran. Wieso wurden die Offerten nicht abgeglichen? Wäre eine OAK-Offerte mit Seilkrantechnik allenfalls günstiger gekommen? Wieso nützt das AWN diesen Spielraum zur Einsparung von öffentlichen Geldern nicht aus? Wie hoch ist der Beitragssatz für diese Rodungsarbeiten im Schutzwald.

Die Ausschreibungsunterlagen lassen die Ausführungsart offen und sind nicht auf spezielle Fähigkeiten eines Unternehmens zugeschnitten. Für die Ausarbeitung der Offertunterlagen diente die Ausschreibung für die Rodungsarbeiten am Gibelhorn als Vorlage. Die eigentlichen Offertunterlagen wurden vom AWN ohne Mitwirkung Dritter ausgearbeitet. Die seinerzeitige Richtofferte aus dem Jahr 2012 zuhanden der Gemeinde, war für die Offertunterlagen ohne Bedeutung.

Der Projektperimeter erstreckt sich über einen 400 m breiten Waldstreifen quer zur Hangneigung entlang von steilen Felsbändern. Für die gesamte Holzernte müssen sicherheitsbedingt vier aufwendige Seillinien erstellt werden. Helikoptereinsätze sind grundsätzlich hektische Arbeitseinsätze mit erhöhtem Arbeitsrisiko und sie sind wetterabhängig.

Jeder Unternehmer war in der Wahl der Ausführungsvariante frei. Bereits eingereichte Ausführungsvarianten im Nachgang anderen Anbietern zu unterbreiten, entspricht nicht den Grundsätzen des fairen Wettbewerbs.

Sicherheitsholzschlag birgt ein grosses Unfallpotenzial. Als Auftraggeberin steht die Gemeinde Illgau in der Verantwortung, ihrer Sorgfaltspflicht bei der Vergabe nachzukommen. Für den Sicherheitsholzschlag liegt der Beitragssatz von Bund und Kanton bei 25%, die Gemeinde Illgau übernimmt 75% der Kosten. Die Einsparung von öffentlichen Mitteln darf bei dieser Extremholzei nicht zu Abstrichen bei der Sicherheit führen.

2.2.4 Offenbar sind die Gemeinden bei der Vergabe von Rodungsarbeiten in schwierigen Verhältnissen auf den Support des AWN angewiesen – vor allem auch, wenn man noch Subventionen erhält. Am Schluss liegt die Planung, Vorbereitung und wohl auch der Vorentscheid beim AWN. Ist dem so? Wieso wird das nicht deutlich kommuniziert? Ist dieses Vorgehen gesetzlich festgelegt? Gibt es keinen – gesetzlichen – Spielraum für die Gemeinden, solche Aufträge an nicht-staatliche Unternehmungen zur Planung und Durchführung zu übertragen?

Bauherrin der Sanierung des Tunnels sowie Vergabebehörde ist die Gemeinde bzw. Gemeinderat Illgau und somit bei der Auswahl der Projektanten frei. Er bestimmt, wen er für Projektierung, Devisierung, Baubegleitung usw. beiziehen will. Er hat für die Sanierung des Tunnels und der Galerie eine externe Projektleitung mit Fachexperten (Tunnelbaukommission, TBK) beauftragt. Aufgrund des fehlenden forstspezifischen Fachwissens wurde das AWN, als kantonale Fachbehörde die dieses Knowhow anbietet, vom Gemeinderat Illgau ersucht, für die Sicherheitsholzei sein forstspezifisches Fachwissen in die Offertunterlagen einzuarbeiten. Das AWN wurde einzig als fachliche Unterstützung beigezogen.

Die eingereichten Offerten wurden von der TBK, dem AWN und dem Gemeinderat Illgau unabhängig geprüft. Alle kamen zum gleichen Ergebnis, die Arbeit an die Waser Forst AG zu vergeben. Ausschlaggebend für den Gemeinderat Illgau war nebst dem Preis insbesondere der Nachweis der Befähigung für die Arbeiten am hängenden Seil, die Mitverantwortung und die Sorgfaltspflicht, für diese gefährliche Holzei.

2.2.5 Die Aufgabenteilung zwischen dem AWN und Forstbetrieben wie die der OAK führt – wie im aktuellen Fall – zu Diskussionen. Deshalb hat der Regierungsrat ein Gutachten in Auftrag gegeben. Liegt dieses vor? Wenn ja, welche Massnahmen werden daraus abgeleitet und umgesetzt?»

Es liegt in der Natur der Sache, dass Aufgabenteilung und Kompetenzabgrenzungen zwischen staatlichem und betrieblichem Forstdienst zu Diskussionen führen können. Der eine handelt im öffentlichen, der andere hauptsächlich im unternehmerischen Interesse.

Im Jahr 2002 haben die OAK und das AWN, im Rahmen der damals eingeleiteten Trennung von hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben, eine erste Vereinbarung unterzeichnet. In der Praxis zeigte sich, dass die Trennlinien zwischen den staatlich-hoheitlichen Aufgaben und den forstbetrieblichen Aufgaben nicht für alle Aufgabenbereiche gleich klar gezogen werden können. Diskussionen ergaben sich namentlich in den Bereichen der Holzanzeichnung sowie der Projektierung und Bauleitung.

Um nach den mehrjährigen Erfahrungen eine der heutigen Zeit angepasste Lösung zu finden, wurde ein umfassendes Gutachten in Auftrag gegeben. Gestützt auf diese Ergebnisse fasste der Regierungsrat folgende Beschlüsse:

- Forstkredite und geltende Pauschalansätze für Forstprojekte werden nicht aufgestockt;
- Rechtsgrundlagen für die Delegation staatlich-hoheitlicher Aufgaben an die Forstbetriebe werden keine geschaffen;
- Holzanzeichnung kann im Rahmen der aktuellen gesetzlichen Grundlagen an Forstbetriebe delegiert werden, die über eine eigene fachliche Führung verfügen;
- Projektierungs- und Bauleitungsaufgaben werden vermehrt an fachlich ausgewiesene Forstbetriebe ausgelagert.

Das AWN ist zusammen mit den Forstbetrieben derzeit daran, für die oben erwähnten Bereiche neue Regelungen zu vereinbaren.

Beschluss des Regierungsrates

1. Beantwortung der Kleinen Anfrage im Sinne der Erwägungen.
2. Zustellung: Fragestellerin; Kantonsratspräsident; Fraktionspräsidenten; Medien.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Beauftragter für Information und Kommunikation; Baudepartement; Umweltschutzdepartement; Amt für Wald und Naturgefahren.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber