



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Geschäftsprüfungskommission (GPK)

An den Grossen Rat

19.5037.01

Basel, 6. Februar 2019

Kommissionsbeschluss
vom 6. Februar 2019

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates des
Kantons Basel-Stadt

**zur Beschaffung von Alarmpikett-Fahrzeugen für die
Kantonspolizei Basel-Stadt**

1 Zusammenfassung	2
2 Ausgangslage.....	2
3 Vorgehen.....	3
4 Chronologie	4
5 Rechtliche Vorgaben	7
6 Beurteilungen der Kommission	8
7 Feststellungen.....	11
8 Empfehlungen	12
9 Anträge	13

1 Zusammenfassung

Die GPK beschäftigte sich in dieser Untersuchung mit dem Beschaffungsprozess des neuen Alarmpikett-Fahrzeugs der Kantonspolizei Basel-Stadt. Es ging der Kommission weder um das Fahrzeugmodell Tesla noch um politische Fragen des ökologischen Antriebs oder dergleichen. Die GPK äussert sich somit nicht zur Frage, ob der Tesla das geeignete Fahrzeug ist, sondern ausschliesslich zur Frage, ob der Beschaffungsprozess korrekt abgelaufen ist.

Aufgrund ihrer Untersuchung kommt die GPK zum Schluss, dass im Prozess der Ersatzbeschaffung der Alarmpikett-Fahrzeuge die geltenden gesetzlichen Vorgaben sowie die internen Richtlinien in verschiedenen Punkten nicht eingehalten wurden. Die rechtlichen Voraussetzungen für die Anwendung des freihändigen Verfahrens waren aus Sicht der GPK eindeutig nicht gegeben. Die Kommission konstatiert zudem, dass sich der zuständige Departementsvorsteher im ersten der GPK bekannten Konflikt zwischen seinem Departement und der Kantonalen Fachstelle für öffentliche Beschaffungen (KFöB) über deren Einwände gegen das geplante Vorgehen hinwegsetzte.

2 Ausgangslage

Die GPK berichtet jährlich nicht nur zum jeweiligen Jahresbericht des Regierungsrats, sondern auch über ihre besonderen Wahrnehmungen. Aufgrund verschiedener Fragen, die sich der Kommission im Zusammenhang mit der im Frühjahr 2018 medial kommunizierten Beschaffung der neuen Alarmpikett-Fahrzeuge durch das JSD stellten, nahm sich die GPK bereits zu diesem Zeitpunkt dieses Geschäftes im Rahmen der eigenen Berichtserstattung zum Jahresbericht 2017 an. Dazu unterbreitete die GPK, wie in solchen Fällen üblich, dem JSD verschiedene Fragen zur schriftlichen Beantwortung. Unter anderem wurde das JSD explizit von der GPK aufgefordert, ihr die Unterlagen zur Beschaffung der Alarmpikett-Fahrzeuge zuzustellen. Konkret wollte die GPK wissen, auf welcher Grundlage die Kantonspolizei zum Schluss gekommen war, dass nur besagte Tesla-Fahrzeuge die definierten Anforderungen erfüllen können und daher von einer Ausschreibung abgesehen werden konnte.

Das JSD stellte der GPK in der Folge einen als „vertraulich“ gekennzeichneten Grundlagenbericht „Arbeitsgruppe – Fahrzeuge Unterkategorie 5“, datiert vom 7. März 2018, zu. Weitere Unterlagen erhielt die Kommission nicht. Zudem erklärte das JSD in seinen Antworten, dass andere Anbieter die gestellten Anforderungen an ein vollelektrisches Alarmpikett-Fahrzeug nicht würden erfüllen können und daher aufgrund der „konkurrenzlosen Marktsituation“ die Vergabe freihändig erfolgt sei. Auf die entsprechende Publikation des Zuschlags sei zudem keine Einsprache erfolgt.

Die GPK kam aufgrund dieser ihr zur Verfügung gestellten Informationen und im Vertrauen darauf, dass das JSD der Kommission alle relevanten

Zweite GPK-Untersuchung zur Tesla-Beschaffung

Beschaffungsunterlagen zugestellt hatte, in ihrem Jahresbericht 2017 zu folgenden Schlussfolgerungen:

„Die GPK wertet nicht, ob der Tesla X 100D die richtige Wahl ist oder nicht, bemängelt aber den Entscheidungsfindungsprozess. Es wurde für die GPK nicht ersichtlich, wie die Polizei aufgrund des Vorprojekts zum Schluss kam, dass besagtes Tesla-Modell die einzig mögliche Wahl sei bzw. wieso das JSD nicht in Erwägung zog, allenfalls noch ca. ein Jahr mit dem Beschaffungsentscheid zu warten. Es darf davon ausgegangen werden, dass bis dahin einige Elektrofahrzeuge mehr auf dem Markt im Angebot sein werden (z.B. von Volvo), die unter Umständen auch als Alarmpikett-Fahrzeug in Frage kommen würden. Insbesondere bemängelt die GPK die Tatsache, dass das JSD die Kantonale Fachstelle für öffentliche Beschaffung (KFöB) nicht involvierte.“¹

Im August 2018 informierte der Leiter der Finanzkontrolle die GPK über die Erkenntnisse, die er bei seiner von der Finanzkommission in Auftrag gegebenen Untersuchung zur Tesla-Beschaffung gewonnen hatte². Aufgrund seiner Informationen beschloss die GPK, sich erneut mit der Beschaffung der Alarmpikett-Fahrzeuge zu befassen.

3 Vorgehen

Die GPK setzte sich in der Folge an vier Sitzungen mit der Beschaffung der Alarmpikett-Fahrzeuge der Kantonspolizei auseinander. Es wurden dabei ein Hearing mit dem JSD, eines mit der KFöB und eines mit dem kantonalen Datenschutzbeauftragten durchgeführt. Am Hearing mit dem JSD nahmen der Departementsvorsteher, der Polizeikommandant, der Leiter Services und der Generalsekretär Stellung. Für die KFöB nahm die für das Dossier zuständige stellvertretende Leiterin Stellung.

Drei Hearings, noch immer keine Klarheit

Die GPK erstellte aufgrund der Hearings und der erhaltenen Unterlagen eine Chronologie der Ereignisse. Einerseits, um einen Überblick über das Geschäft zu erhalten. Andererseits, weil sich leider auch nach der Anhörung des JSD zeigte, dass der GPK immer noch nicht alle Unterlagen ausgehändigt worden waren.

Die Kommission verwendet das Kriterium „vollelektrischer Antrieb“ im nachfolgenden Bericht folglich nicht als wertendes Argument, sondern als exemplarisches Kriterium, an welchem sich die Entwicklungen und Entscheide im Beschaffungsprozess darlegen lassen.

Mit der Frage, ob es sich um eine gebundene oder nicht gebundene Aussage handelt, hat sich die GPK nicht befasst, da diese in die Zuständigkeit der Finanzkommission fällt.

¹ Vgl. Bericht Nr. 18.5228.01 der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zum Jahresbericht 2017 sowie über besondere Wahrnehmungen, S. 34.

² Vgl. Bericht der Finanzkontrolle Nr. 26 vom 16. August 2018

4 Chronologie

Aufgrund der Abklärungen geht die GPK von folgender Chronologie der Ereignisse aus:

- 1) Das Projekt startet im August 2017 mit einem Projektplan für die Beschaffung der neuen Alarmpikett-Fahrzeuge.
- 2) In der Bedürfnisabklärung des JSD werden im Oktober 2017 14 Eigenschaften, welche die zu beschaffenden Fahrzeuge erfüllen sollten, genannt. Definiert werden unter anderem folgende Anforderungskriterien:

„Fahrzeugtyp: Kombifahrzeug mit hoher Nutzlast, min. 4 Sitzplätze (3 + 1 min), mehr als 550 kg Zuladung, sehr hohes Ladevolumen (grosser als Mercedes E-Kombi)

Motorisierung: 4x4, hohe Nm (>500 Nm), hohe kW (>200kW), geringer Verbrauch

Zuladung: mehr als 550 kg

[...]

Betriebskosten: Da sich dieselbetriebene Fahrzeuge aufgrund der hohen Betriebskosten (Kurzstrecken, starke Verschmutzung des Partikelfilters, Motorenölservice nach 5000 km) nur bedingt eignen, sind auch andere Antriebskonzepte in die Evaluation einzubeziehen.“

- 3) Am 6. November 2017 findet eine erste Probefahrt mit einem Tesla statt.
- 4) Bereits am 11. Dezember 2017 beschränkt sich die Fahrzeug-evaluation auf einen einzigen Hersteller und es wird nicht mehr ergebnisoffen gearbeitet. Einem Protokoll diesen Datums ist Folgendes zu entnehmen:

"Die Beschaffung organisiert ein Treffen mit den technisch Verantwortlichen beider Parteien um die Frage der Schnittstelle definitiv zu klären. Vorausgesetzt die Abklärung verläuft positiv, so werden für die Unterkategorie 5 Tesla-Fahrzeuge beschafft."

Demselben Protokoll ist weiter zu entnehmen, dass die direkte freihändige Beschaffung mit Publikation auf simap.ch (Informationssystem über das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz) angestrebt werde. Dies aufgrund der Alleinstellungsmerkmale des Fahrzeuges von Tesla. Dabei müsse die beschaffungsrechtliche Situation geklärt werden.

- 5) Am 18. Dezember 2017 kontaktiert das JSD erstmals die KFöB. Diesem E-Mail-Verkehr entnimmt die GPK, dass zu diesem

Zeitpunkt die ursprünglich definierten Anforderungskriterien offenbar verändert worden waren. Der KFöB wurde mitgeteilt:

"Bei der Unterkategorie 5 ist man bestrebt ein reines Elektrofahrzeug zu beschaffen. Konkret geht es um den Tesla Model X 75D. Dieses Fahrzeug ist für den Einsatztyp der AP's sehr gut geeignet. Zurzeit laufen techn. Abklärungen, falls diese positiv ausfallen, bleibt uns nur noch die beschaffungsrechtliche Situation zu klären. Nach heutigem Wissensstand ist der Tesla auf dem Markt konkurrenzlos und ist für unseren Einsatzzweck ideal."

- 6) In der Folge kommt es im Januar 2018 zu einem Austausch zwischen der KFöB und dem JSD. Dabei thematisiert die KFöB die starke Fokussierung auf ein Modell bzw. das freihändige Vergabeverfahren und wirft diverse Fragen auf.
- 7) Am 9. Februar 2018 entscheidet das JSD trotz der aufgeworfenen Fragen am freihändigen Verfahren festzuhalten. Die Zuschlagsanzeige soll auch ohne Zustimmung der KFöB am 3. März 2018 publiziert werden.
- 8) Am 21. Februar 2018 erkennt das JSD mögliche Probleme im Zusammenhang mit dem Datenschutz, insbesondere den 360°-Kameras.
- 9) Am 23. Februar 2018 erhält die KFöB den ersten Publikationsantrag des JSD mit einigen Unterlagen.
- 10) Am 27. Februar 2018 nimmt die KFöB zum Antrag Stellung. Sie führt die bereits mündlich vorgebrachte Kritik erneut an und teilt dem JSD Folgendes mit:

"Das Beschaffungsrecht sieht im Grundsatz vor, dass alle Ausschreibungen wann immer möglich produkteneutral zu erfolgen haben. Erkennt also eine Bedarfsstelle einen Beschaffungsbedarf, so erstellt sie eine Spezifikation, aus welcher die zwingenden Anforderungen an den Beschaffungsgegenstand ersichtlich sind. Aufgrund dieser Spezifikation erfolgt dann eine produkteneutrale Ausschreibung. Kann im Ausnahmefall eine Ausschreibung nicht produkteneutral erfolgen, so stellt sich die Frage, ob eine Händleraussschreibung möglich ist. Bei einer solchen wird zwar das Produkt vorgegeben, aber mindestens auf Ebene Händler kann noch ein Wettbewerb stattfinden. Ist dies auch nicht möglich, so ist zu prüfen, ob gestützt auf Art. 15 Abs. 1 lit. b GPA eine Vergabe freihändig erfolgen kann, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind: bei fehlendem Wettbewerb aus technischen Gründen die Ware nur von einem bestimmten Anbieter geliefert werden kann und es keine angemessene Alternative oder keine Ersatzware gibt. Zudem darf das freihändige Verfahren nicht in der Absicht, den grösstmöglichen Wettbewerb zu verhindern, angewendet werden."

Es werden in diesem Schreiben zudem diverse Fragen aufgeworfen, darunter die Fragen, wie die Marktanalyse durchgeführt worden und ob ein reines Elektromobil zwingend notwendig sei.

- 11) Darauf reagiert das JSD am 1. März 2018 summarisch mit der Versicherung, dass die Kriterien für ein freihändiges Verfahren erfüllt seien. Die Frage, ob ein Elektromobil zwingend sei, wird mit der Erklärung beantwortet, man sei überzeugt, dass sich diese Technologie durchsetzen werde. Zur Frage nach Alternativen wird erklärt, dass derzeit nur Tesla die gewünschten Anforderungen erfüllen könne. Zur Frage nach der Marktanalyse wird ausgeführt, dass der heutige Markt an reinen Elektrofahrzeugen überschaubar sei. Man könne aufgrund von Marktbeobachtungen und Gesprächen mit Fachpersonen mit Sicherheit sagen, dass der Tesla Model X das geeignete Fahrzeug sei.

Für die Begründung dieser Einschätzung durch das JSD fehlt eine klare Dokumentation.

- 12) Am 7. März 2018 erstellt das JSD eine neue Version des Projektpapiers „Projekt Tesla“, in welchem neu nur noch fünf Anforderungskriterien für das Beschaffungsobjekt definiert werden:

Platzbedarf:	- mind. 4 Personen (3 Polizisten, 1 Transportsitz) - Kofferraum nicht kleiner als Mercedes E-Kombi - Fond grösser als Mercedes E-Kombi
Antrieb:	- Allradantrieb
Treibstoff:	- mind. aktueller Stand (Diesel) oder neue Technologien (Umwelt)
Getriebeart:	- Automatikgetriebe
Aufbauarten:	- Kombi / SUV

- 13) Mit Datum vom 7. März 2018 formuliert das JSD den Publikationsantrag für die Zuschlagsanzeige an Force Pro B.V. (der Lieferant des Ausbaus der Fahrzeuge, nicht aber der Hersteller oder Lieferant der Fahrzeuge an sich) aus und lässt diesen am 8. März 2018 vom Departementsvorsteher visieren.
- 14) Anfang März 2018 wird der Autosalon in Genf mit dem Ziel besucht, alle Elektrofahrzeuge ausfindig zu machen, welche bis 2020 auf den Markt kommen. Der Autosalon Genf 2018 fand vom 8. bis am 18. März statt, folglich nach gefälligem Zuschlagsentscheid.
- 15) Mit Schreiben vom 8. März 2018 gelangt die KFöB erneut an das JSD. Die bereits mit E-Mail vom 27. Februar 2018 vorgebrachten Kritikpunkte werden erneut vorgebracht – u.a. auch die Vermischung von Fahrzeug- und Ausbauschlag. Es wird ein Gespräch angeregt zur Findung einer vergaberechtlich vertretbaren Lösung. Die KFöB hält zudem fest, dass sie dem Publikationsantrag aufgrund der dargelegten Kritik und der fehlenden Dokumentation nicht nachkommen könne.

- 16) Am 12. März 2018 geht der Publikationsantrag vom JSD erneut an die KFöB. Gleichentags meldet die KFöB zurück, dass sie die Publikation so nicht vornehmen könne, da auf ihr Schreiben vom 8. März 2018 inhaltlich im neuen Antrag nicht eingegangen worden war. Die KFöB teilt in dieser E-Mail dem JSD auch mit, dass ernsthafte politische und rechtliche Bedenken bei der freihändigen Vergabe an Force Pro bestünden. Die nachfolgenden Gespräche verlaufen unfruchtbar. Das JSD besteht auf der Publikation. Die KFöB eskaliert erstmals überhaupt an den Departementsvorsteher, welcher die Publikation des Zuschlags sodann selbst freigibt.
- 17) Die KFöB publiziert in der Folge die Zuschlagsanzeige gemäss Wunsch und Formulierung des JSD auf simap.ch, nimmt sich selbst aber als Beschaffungsstelle/Organisator aus der Anzeige, obwohl dies Usanz ist.
- 18) Am 17. März 2018 wird auf simap.ch der am 8. März 2018 erteilte Zuschlag Force Pro B.V., Baarleseweg 81, 5131 BB ALPHEN, Niederlande, publiziert. Der publizierte Projekttitel lautet „Beschaffung von 7 Alarmpikett-Fahrzeugen der Marke Tesla für die Kantonspolizei Basel-Stadt“.
- 19) Am 20. April 2018 nimmt das JSD telefonisch Kontakt mit dem kantonalen Datenschutzbeauftragten auf und stellt diverse Fragen. Noch am Telefon wird das JSD darauf hingewiesen, dass im Kontext dieser Fahrzeugbeschaffung eine Vorabkontrolle gemäss § 13 des Informations- und Datenschutzgesetzes hätte erfolgen müssen, also bevor der Zuschlag erfolgt. Der Datenschutzbeauftragte stellte nichtsdestotrotz Fragen zur Speicherung und Verwendung von personenrelevanten Daten beim Tesla und fordert Informationen bzw. Dokumentationen dazu ein. Erst im Dezember 2018, als die Thematik in den Medien aufgenommen wurde, wird das JSD aktiver in dieser Thematik bzw. in der Zusammenarbeit mit dem Datenschutzbeauftragten.

5 Rechtliche Vorgaben

In rechtlicher Hinsicht geht die GPK von folgenden beschaffungsrechtlichen Prämissen aus:

Gemäss Art. 13 des Gesetzes über öffentliche Beschaffungen (Beschaffungsgesetz) richtet sich die Wahl der Art und Weise des Vergabeverfahrens nach den vom Regierungsrat festgelegten Schwellenwerten. Bei Lieferungen liegt dieser Schwellenwert bei CHF 250'000. Gemäss der Beschaffungsstrategie des JSD soll der Kauf von neuen Fahrzeugen – selbst wenn es sich um Ersatzbeschaffungen handelt – im offenen Verfahren ausgeschrieben werden. Das freihändige Verfahren, das keine öffentliche Ausschreibung vorsieht, ist gemäss den Vorgaben des Regierungsrats bei einer Lieferung unter dem Schwellenwert von CHF 100'000 vorgesehen.

Bei Vorliegen einer Ausnahme gemäss § 19 Beschaffungsgesetz oder Art. 15 des Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) kann ein Auftrag unabhängig vom Schwellenwert freihändig vergeben werden. Die Ausnahmen müssen allerdings in jedem Fall begründet und mit der KFöB abgesprochen sein. Liegt die Vergabesumme über dem Schwellenwert zum offenen Verfahren im Staatsvertragsbereich (Lieferungen ab CHF 350'000), so muss der Zuschlag zudem veröffentlicht werden.

Gemäss Art. 15 Abs. 1 lit. b GPA kann eine Vergabe freihändig erfolgen, wenn bei fehlendem Wettbewerb aus technischen Gründen die Ware nur von einem bestimmten Anbieter geliefert werden kann und es keine angemessene Alternative oder keine Ersatzware gibt. Zudem darf das freihändige Verfahren nicht in der Absicht, den grösstmöglichen Wettbewerb zu verhindern, angewendet werden.

6 Beurteilungen der Kommission

Wie die nachfolgenden Ausführungen aufzeigen, kommt die GPK aufgrund der genannten rechtlichen Vorgaben, der durchgeführten Anhörungen sowie der zugestellten Unterlagen zum Schluss, dass die Rechtmässigkeit des Vorgehens des JSD bei der Ersatzbeschaffung der Alarmpikett-Fahrzeuge nicht gegeben ist.

*Beschaffungsprozess
unrechtmässig*

Wille zur Einhaltung der rechtlichen Vorgaben der Beschaffung fehlte

Die GPK stellt fest: Ab einem bestimmten Zeitpunkt ist beim JSD keine Absicht mehr zu erkennen, die Beschaffung gemäss den departementsinternen Vorgaben und rechtskonform durchzuführen. Das JSD bestand auf dem freihändigen Verfahren, obwohl die KFöB in aller Deutlichkeit darauf hingewiesen hatte, die rechtlichen Voraussetzungen für dieses Verfahren seien nicht gegeben. Um eine unter Umständen aufwändige Marktanalyse im freihändigen Verfahren zu vermeiden, hätte das JSD problemlos zum milderen Mittel der Ausschreibung greifen können, um damit die Rechtskonformität zu wahren.

Ein Besuch beim Autosalon in Genf ist aus Sicht der GPK keine taugliche Marktanalyse, mit der eine freihändige Vergabe gerechtfertigt werden kann. Dies umso mehr, wenn zu diesem Zeitpunkt der Entscheid für den Tesla und das freihändige Verfahren längst getroffen ist.

Für die GPK ist zudem nicht nachvollziehbar, warum der Departementsvorsteher diese Beschaffung entgegen der departementseigenen Weisungen („Einholen von drei formlosen Offerten bei freihändigen Beschaffungen ab CHF 50'000“) und in Kenntnis der Kritik und der klaren Einwände der KFöB durchsetzte.

Aus den der GPK gelieferten Dokumenten ist nicht nachvollziehbar, dass im Beschaffungsprozess zur Frage der Antriebsart (vollelektrisch, hybrid oder konventionell) ergebnisoffene Diskussionen geführt wurden, die in einem eindeutigen Entscheid für eine Antriebsart kulminiert hätten.

Beschaffungsprozess verliert frühzeitig den ergebnisoffenen Weg

Die Unterlagen dokumentieren ein plötzliches Auftauchen des Tesla, ohne dass andere Fahrzeuge, z.B. mit Hybridantrieben, genannt, geschweige denn ernsthaft geprüft wurden, und ohne dass eine fundierte Marktanalyse vorgenommen wurde. Es wird lediglich im Bericht der Arbeitsgruppe im März 2018 zur Tesla-Beschaffung an einer Stelle erwähnt, dass Volvo seine komplette Flotte ab 2019 auf vollelektrisch umstellen werde. Dies sei aber für die Beschaffung der Alarmpikett-Fahrzeuge zu spät. Das JSD konnte der GPK allerdings nicht schlüssig erklären, wieso es gerade jetzt Elektrofahrzeuge brauche, d.h. wieso man die aktuelle Beschaffung zwingend „vollelektrisch“ vornehmen müsse oder wieso für dieses Kriterium nicht die nächste Beschaffung abgewartet werden könne.

Aufgrund des Fehlens eindeutiger, zu Beginn des Verfahrens verbindlich festgelegter und unveränderter Anforderungskriterien kommt die GPK zum Schluss, dass es dem JSD ab einem gewissen Zeitpunkt nicht mehr darum ging, gestützt auf die beschaffungsrechtlichen Vorgaben ein ergebnisoffenes und korrektes Beschaffungsverfahren durchzuführen, sondern nur noch darum, die Beschaffung des Tesla X100D zu rechtfertigen.

Für die Kommission stellen sich die dargelegten Fakten und Prozesse so dar, als ob das JSD selbst bezweifelte, dass die vorgängig definierten Anforderungs- bzw. Bedürfniskriterien tatsächlich die Konsequenz hatten, dass einzig der Tesla Modell X100D diese Alleinstellungsmerkmale erfüllen kann und damit eine rechtlich zulässige freihändige Vergabe ausreichen würden. Andernfalls hätte das JSD der KFöB problemlos eine entsprechende Dokumentation zur Verfügung stellen können, anstatt bereits Anfang Februar 2018 zu entscheiden, dass eine Publikation auch ohne Zustimmung der KFöB erfolgen solle.

Die GPK kommt zum Schluss, dass dem JSD schon vor der Zustellung des Publikationsantrags klar war, dass die KFöB nicht zustimmen würde, und dies bewusst in Kauf genommen wurde. Dies geht aus den Unterlagen hervor. Zudem lassen sich Tempo und Druck, mit welchem das Departement die Beschaffung der Tesla-Fahrzeuge vorantrieb, sowie die Ignoranz gegenüber Kritik und Empfehlungen der KFöB nicht anders erklären.

Kritik der KFöB bewusst ignoriert

„Vollelektrischer Antrieb“ als nachträgliche Rechtfertigung für den Tesla

Das JSD gestand am Hearing mit der GPK ein, der Beschaffungsprozess sei nicht mit genügender Stringenz und Sorgfalt dokumentiert worden. Es sei tatsächlich aus den Beschaffungsunterlagen nicht ersichtlich, wieso man ein vollelektrisches Fahrzeug

anschaffen wollte, da in den Unterlagen jeweils die Option für ein Diesel- oder Hybridfahrzeug offengelassen wurde. Das JSD gelobt zwar in Sachen Dokumentation Besserung, kann der GPK aber nicht ausreichend schlüssig darlegen, worauf sich der eigentliche Entscheid für ein „vollelektrisches Fahrzeug“ begründet bzw. zu welchem Zeitpunkt und aus welchen Gründen das Kriterium „vollelektrisch“ im Beschaffungsprozess zum Schlüsselkriterium wurde. Vor allem weil das JSD am Hearing selbst festhielt, dass man nie gesagt habe, das Alarmpikett-Fahrzeug müsse ein Elektrofahrzeug sein.

Die GPK stellt nicht in Frage, dass das Kriterium „vollelektrisch“ für die Beschaffung der Alarmpikett-Fahrzeuge vorgegeben werden kann. Hingegen hält die Kommission fest, dass dieses Kriterium nicht bereits zu Beginn des untersuchten Beschaffungsprozesses als zwingende Anforderung definiert wurde.

Entscheid für „alleinstellendes“ Kriterium nicht dokumentiert

Die GPK stellt weiter fest, dass bereits ab Oktober/November 2017 ausser dem Tesla keine anderen Fahrzeuge bzw. keine anderen Antriebsarten mehr geprüft wurden. Bemerkenswert dabei ist, dass nicht dokumentiert ist, dass vorgängig ein Entscheid für ein rein elektrisches Alarmpikett-Fahrzeug gefällt wurde.

*Wichtiger Entscheid
nicht dokumentiert*

Die GPK erachtet es als widersprüchlich, wenn das JSD gegenüber der KFöB „vollelektrisch“ als das ausschlaggebende und alleinstellende Kriterium anführt, gegenüber der GPK hingegen festhält, man habe nie ausdrücklich gesagt, die Alarmpikett-Fahrzeuge müssten Elektrofahrzeuge sein und für den Entscheid „vollelektrisch“ seien übergeordnete, politische Gründe ausschlaggebend gewesen.

Aus Sicht der GPK hätte „vollelektrisch“ als alleinstellendes Kriterium zwingend bereits bei der Festlegung der Anforderungskriterien im Oktober 2017 festgehalten werden müssen. Die später angeführten übergeordneten, politischen Gründe – namentlich Legislaturplan inkl. CO₂-Reduktion und Anzug Krummenacher und Konsorten – lagen zu diesem Zeitpunkt bereits vor.

Die GPK stellt weiter fest, dass besagte Beschränkung auf reine Elektrofahrzeuge weder dokumentiert noch begründet wurde. Es ist zudem fraglich, ob ein derart grundlegender Entscheid während eines bereits laufenden Beschaffungsprozesses überhaupt noch gefällt werden darf.

Fragwürdige Zuschlagsanzeige

Im Weiteren erachtet es die GPK für zweifelhaft, ob die einsprachefähige Zuschlagsanzeige rechtlich korrekt publiziert wurde. In dieser ist nicht klar ersichtlich, dass der Zuschlag zum Kauf der neuen Alarmpikett-Fahrzeuge an Tesla Schweiz ging. Tatsächlich ging der Zuschlag gemäss Publikation an die Firma Force Pro B.V., die lediglich den

*Einsprachen
erschwert*

Ausbau der Fahrzeuge für den polizeispezifischen Einsatz im Alarmpikett vornimmt. Diese fragwürdige Zuschlagspublikation könnte aus Sicht der GPK auch der Grund dafür sein, dass keine Konkurrenten von ihrem Einspracherecht Gebrauch machten.

Fehlende Vorabkontrolle zu Datenschutz und Datensicherheit

Sowohl die Dokumentation des JSD wie das Hearing mit dem Datenschutzbeauftragten haben der GPK deutlich gemacht, dass das JSD die Thematik des Datenschutzes in dieser Fahrzeugbeschaffung unterschätzt hat. Fest steht, dass der Datenschutzbeauftragte erst nach dem Zuschlagsentscheid durch das JSD kontaktiert wurde. Daher wurde die gemäss § 13 des Informations- und Datenschutzgesetzes (IDG) geforderte Vorabkontrolle nicht durchgeführt. Wichtige Fragen des Datenschutzes und der Datensicherheit müssen nun nach dem Kauf der Fahrzeuge geklärt werden.

Abklärungen erst nach Zuschlag

Die GPK stellt fest, dass die Digitalisierung neue Herausforderung im Beschaffungswesen mit sich bringt. Die GPK hält fest, dass diese Thematik im vorliegenden Fall unterschätzt wurde. Aus Sicht der Kommission hätte das JSD in Anwendung von § 13 IDG die Vorabkontrolle durch den Datenschutzbeauftragten vor dem Zuschlagsentscheid veranlassen müssen.

Mangel an Respekt des JSD gegenüber der Oberaufsichtskommission

Für inakzeptabel erachtet die GPK auch das Vorgehen des JSD im Zusammenhang mit der Beantwortung ihrer Nachfragen zur Tesla-Beschaffung im Rahmen der Jahresberichterstattung. Die GPK stellt fest, dass ihr zu diesem Zeitpunkt nicht alle Beschaffungsunterlagen zur Verfügung gestellt worden waren.

Wichtige Informationen vorenthalten

Weiter stellt die GPK fest, dass ihr auch in der Untersuchung zum vorliegenden Bericht wesentliche Teile der Kommunikation zwischen dem JSD und der KFöB vorenthalten worden sind.

7 Feststellungen

- Das Beschaffungsprojekt Alarmpikett-Fahrzeug wurde im Sommer 2017 korrekt gestartet.
- Im Laufe des Projektes entwickelte sich eine Eigendynamik, die zu einem willkürlichen Entscheid für ein bestimmtes Fahrzeug-Modell führte.
- Das JSD hat sich über die unmissverständlichen Empfehlungen der KFöB hinweggesetzt.
- Die Dokumentation der bei der Beschaffung getroffenen Entscheidungen ist mangelhaft und unvollständig.

Beschaffungsprozess unrechtmässig

- Beim Kaufentscheid wurde ein zentrales Anforderungskriterium (vollelektrischer Antrieb) zu unterschiedlichen Zeitpunkten unterschiedlich gewichtet und somit willkürlich eingesetzt.
- Es wurde zu keinem Zeitpunkt eine sorgfältige Marktanalyse durchgeführt.
- Das energiepolitische Argument für einen vollelektrischen Antrieb wurde erst vorgebracht, als bereits kritische Fragen zur Tesla-Beschaffung in Politik und Öffentlichkeit gestellt wurden.
- Die Begeisterung für den Tesla Modell X100D reichte bis zum Departementsvorsteher, so dass dieser sich über die ausdrücklichen Empfehlungen der KFöB hinwegsetzte und seine abschliessende Entscheidungskompetenz wahrnahm.
- Das Fehlen von Unterlagen verunmöglicht eine abschliessende Überprüfung der Rechtmässigkeit der Beschaffung.
- Der GPK wurden vom JSD bereits in der Berichterstattung 2017 zum Jahresbericht des Regierungsrats sowie in der aktuellen Untersuchung nicht alle Unterlagen zugestellt.
- Es ist zweifelhaft, ob die einsprachefähige Zuschlagsanzeige rechtlich korrekt publiziert wurde.
- Das JSD hat Fragen des Datenschutzes und der Datensicherheit unterschätzt und keine Vorabkontrolle gemäss § 13 IDG vor dem Zuschlagsentscheid vornehmen lassen.

Aufgrund dieser Feststellungen kommt die GPK zur Erkenntnis, dass das Vorgehen des JSD bei der Ersatzbeschaffung der Alarmpikett-Fahrzeuge als unrechtmässig bezeichnet werden muss.

8 Empfehlungen

1. Sowohl die jeweiligen departementsinternen Richtlinien wie auch die beschaffungsrechtlichen Vorgaben sind bei allen Beschaffungen des Kantons einzuhalten.
2. Bei Beschaffungen sind sämtliche Schritte und Entscheide nachvollziehbar und vollständig zu begründen sowie zu dokumentieren.
3. Die Erfordernisse an eine Marktanalyse im freihändigen Verfahren sind in der Verordnung zum Beschaffungsgesetz festzuhalten.
4. Bei Zuschlagspublikationen im freihändigen Verfahren müssen auch die Zuschlagskriterien publiziert werden.
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.

6. Der Regierungsrat ist aufgefordert, zu prüfen, ob ihm bei Differenzen zwischen KFöB und Departement bezüglich der Vergabeart der abschliessende Entscheid vorbehalten bleiben soll.
7. Der GPK sind auf Anfrage alle vorhandenen Unterlagen des betreffenden Geschäfts zuzustellen. Ein Verzicht auf Zustellung von Unterlagen ist zu begründen.

9 Anträge

Die GPK unterbreitet dem Grossen Rat folgende Anträge:

1. Der Bericht der GPK zur Beschaffung von Alarmpikett-Fahrzeugen für die Kantonspolizei Basel-Stadt wird genehmigt.
2. Die Empfehlungen und Erwartungen im Bericht der GPK werden in zustimmender Weise zur Kenntnis genommen.

Die GPK hat den vorliegenden Bericht an ihrer Sitzung vom 6. Februar 2019 einstimmig verabschiedet und ihren Präsidenten zum Referenten bestimmt.

Basel, 6. Februar 2019

Namens der Geschäftsprüfungskommission
des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt



Christian von Wartburg
Präsident

Grossratsbeschluss

betreffend

Beschaffung von Alarmpikett-Fahrzeugen für die Kantonspolizei Basel-Stadt

vom.....

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht der Geschäftsprüfungskommission Nr. 19.5037.01 vom 6. Februar 2019, beschliesst:

1. Der Bericht der GPK zur Beschaffung von Alarmpikett-Fahrzeugen für die Kantonspolizei Basel-Stadt wird genehmigt.
2. Die Empfehlungen und Erwartungen im Bericht der GPK werden in zustimmender Weise zur Kenntnis genommen.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.