

**DEPARTEMENT
BAU, VERKEHR UND UMWELT**
Generalsekretariat

31. Oktober 2025

BERICHT

Massnahmen gegen Submissionskartelle im Kanton Aargau

1. Ausgangslage

Am 16. Januar 2024 haben die Postulantinnen und Postulanten den Regierungsrat aufgefordert, in einem Bericht die Regelung der heutigen proaktiven Prüfung und Verhinderung von Submissionskartellen im Kanton Aargau darzulegen ([24.37] Postulat Dominik Gresch, GLP, Zofingen (Sprecher), Désirée Stutz, SVP, Möhlin, Dr. Lukas Pfisterer, FDP, Aarau, Rolf Walser, SP, Aarburg, Dr. Philipp Laube, Mitte, Lengnau, Christian Minder, EVP, Lenzburg, Robert Obrist, Grüne, Schinznach, vom 16. Januar 2024 betreffend Einführung eines wirksamen Systems zur Prüfung von Submissionskartellen im Kanton Aargau). In diesem Bericht sind neben allfällig anderen Fragestellungen aufzuzeigen, was der Kanton Aargau unternimmt, damit im Kanton Aargau keine Submissionskartelle entstehen und ob eine systematische Überprüfung von Eingaben mit einer Software, wie beispielsweise im Kanton Graubünden im Einsatz, besteht.

Der Regierungsrat hat mit der Beantwortung vom 27. Februar 2024 das Postulat entgegengenommen und mit Begründung die gleichzeitige Abschreibung beantragt.

Am 14. Mai 2024 hat der Grosse Rat das (24.37) Postulat Dominik Gresch, GLP, Zofingen (Sprecher) vom 16. Januar 2024 betreffend Einführung eines wirksamen Systems zur Prüfung von Submissionskartellen im Kanton Aargau entgegen dem Antrag des Regierungsrats nicht abgeschrieben, sondern überwiesen. Das Postulat fordert einen Bericht, in welchem dargelegt wird, wie die heutige proaktive Prüfung und Verhinderung von Submissionskartellen im Kanton Aargau geregelt sind. Der Regierungsrat hat zu prüfen, ob gestützt auf den Bericht und das Bundesgerichtsurteil vom 3. August 2020 betreffend die Aargauischen Submissionsabsprachen Massnahmen zu ergreifen sind oder mit welchen Möglichkeiten diese optimiert werden können. Zur Erstellung des Berichts hat das federführende Departement Bau, Verkehr und Umwelt verschiedene Fragen formuliert, welche durch die Departemente und ihre dezentralen Vergabestellen beantwortet wurden. Diese sind in den vorliegenden Bericht konsolidiert eingeflossen.

2. Informationen zu Beschaffungsabreden

2.1 Auswirkungen von Submissionsabreden

Submissionsabreden schwächen den Wettbewerb zwischen den Anbietern, führen zu höheren Preisen und halten ineffiziente Marktstrukturen aufrecht (vgl. Beilage 1 betreffend "Submissionsabreden erkennen und verhindern" für weiterführende Informationen). Die öffentliche Hand und infolgedessen die Steuerzahlenden werden durch überhöhte Preise bei der Beschaffung von Waren, Dienstleistungen und Bauten geschädigt.

2.2 Funktionsweise von Submissionsabreden

Als auffällig ist ein Beschaffungsverfahren beispielsweise dann zu qualifizieren, wenn das preislich tiefste Angebot deutlich unter dem zweitiefsten liegt und alle Angebote ausser dem günstigen Angebot nahe beieinanderliegen. Mit einer Absprache wollen die involvierten Unternehmen sicherstellen, dass der Zuschlag dem von ihnen beabsichtigten Unternehmen erteilt wird.

2.3 Faktoren, welche Submissionsabreden begünstigen

Faktoren, die zu einem stabilen Marktumfeld mit wenigen Veränderungen bei den Anbietern führen, begünstigen Submissionsabreden. Je klarer die Anforderungen an die zu beschaffenden Leistungen über Jahre hinweg ausfallen und die mitofferbierenden Anbieter bekannt sind, desto eher kann es zu Submissionsabreden kommen. Gemäss WEKO¹ sind die nicht abschliessend aufgelisteten Beispiele:

- Eine kleine Anzahl Anbieter, eng definierte technische Spezifikationen oder hohe Anforderungen an Eignungs- und Zuschlagskriterien, welche den Marktzugang erschweren und zu stabilen Marktverhältnisse mit wenigen oder keinen neuen Markteintritten führen
- Wiederholte und regelmässigen Ausschreibungen können Submissionsabreden begünstigen.
- Verflechtungen zwischen Anbietern (z.B. Kreuzbeteiligungen) oder wenige Subunternehmungen sind ebenfalls förderlich, damit Submissionsabreden überhaupt möglich werden.
- Die Art oder das Level an Informationen oder einer Koordination eines Branchenverbands, und die gleichen Kostenstrukturen der Anbieter erleichtern Abreden bei Ausschreibungen.
- Kein oder nur ein geringer technologischer Fortschritt in einem Bereich

2.4 Indizien für Submissionsabreden

Als Indiz für Absprachen gilt unter anderem der Umstand, dass ein bestimmter Submittent in einer bestimmten Region immer wieder den Zuschlag aus Submissionen erhält. Dies lässt die Vermutung aufkommen, dass dies nicht bloss eine erfolgreiche Kalkulationsstrategie ist, sondern eben allenfalls durch Absprache erreicht werden kann. Im Gegenzug müsste aber in einer anderen Region – im Sinne der Absprachen-Aufteilung – immer wieder ein anderer Konkurrent den Zuschlag erhalten (regionale Zuweisungsabsprache). Ein weiteres Indiz könnte der Umstand darstellen, dass in gewissen Regionen wenige, aber immer die gleichen Unternehmen abwechselnd den Zuschlag erhalten². Im Informatik-Umfeld sind Indizien schwer ausfindig zu machen. Zumal die Ausschreibungsgegenstände sehr unterschiedlich sind und aufgrund technologischer Weiterentwicklungen selten der gleiche Ausschreibungsgegenstand mehrmals ausgeschrieben wird.

3. Handlungsbedarf

3.1 Vorbemerkungen

Alle Departemente des Kantons Aargau führen Beschaffungen mit Zuschlagskriterien und Selbstdeklarationen durch. Die Departemente des Kantons Aargau haben aber unterschiedlich grosse Mengengerüste von Beschaffungen. Die Departemente mit wenig Ausschreibungserfahrung ziehen in der Regel interne oder externe Fachleute bei. Die meisten Beschaffungen des Kantons führen die Departemente Finanzen und Ressourcen und Bau, Verkehr und Umwelt in Anzahl und Volumen durch. Es ist davon auszugehen, dass gestützt darauf das Risiko einer Abrede in einem der beiden oder

¹ https://www.weko.admin.ch/dam/weko/de/dokumente/2021/checkliste_submissionsabreden_bekaempfen.pdf.download.pdf/Checkliste%20Submissionsabreden%20bek%C3%A4mpfen.pdf

² https://www.weko.admin.ch/dam/weko/de/dokumente/2021/faktenblatt_verdacht_auf_submissionsabreden.pdf.download.pdf/Faktenblatt%20Verdacht%20auf%20Submissionsabreden.pdf

beiden Departementen am höchsten ist. Die Ausgangslage ist deshalb primär aufgrund der Situation dieser beiden Departemente dargelegt.

Dennoch werden Abreden in allen Departementen thematisiert. Auch hat die WEKO für den Kanton Aargau im Jahr 2025 eine Informationsveranstaltung durchgeführt. Die Fachstellen in den Departementen tauschen sich aus.

3.2 Bereits eingesetzte Massnahmen

3.2.1 Prüfung der Verteilung der offerierten Preise

Bereits mit der standardisierten Prüfung der preislichen Verteilung der Angebote bei der Bewertung kann das Risiko eines Zuschlags an ein in eine Preisabsprache involviertes Unternehmen verringert werden. So kann dazu beigetragen werden, dass der Zuschlag an das tatsächlich vorteilhafteste Angebot erteilt wird. Mit der detaillierten Prüfung der bekannten Indizien sind viele allfällige Abreden bereits zu erkennen und mit der Offenlegung dieser Praxis erfolgt bereits eine erste Abschreckung.

3.2.2 Einladungsverfahren - ausserkantonale Mitofferenten und Wechsel der Eingeladenen

Insbesondere im Bereich des Einladungsverfahrens ist anzustreben, mindestens eine ausserkantonale Firma zur Offerte einzuladen. Dies erschwert eine Absprache massiv und zeigt jeweils, wo die Konkurrenz im Vergleich mit den Aargauer Firmen monetär ihre Angebote einreicht. Auch wird im Einladungsverfahren darauf geachtet, dass insbesondere bei gleichartigen Arbeiten nicht die gleichen Anbieter mehrfach gemeinsam eingeladen werden.

3.2.3 Selbstdeklarationen

Wie bereits oben dargelegt, werden in jedem offenen oder selektiven Verfahren Selbstdeklarationen der Unternehmen eingefordert. Es ist aber davon auszugehen, dass bei einer gewissen Höhe des Beschaffungsvolumen zusätzliche Mittel einzusetzen sind.

3.2.4 Qualität als Kriterium

In offenen oder selektiven Verfahren sind vielmehr auch qualitative Kriterien ausschlaggebend. Dies bedeutet, falls Preisabsprachen in Betracht gezogen würden, müsste eine Preis-Absprache mit genügend Sicherheitsmarge erfolgen. Folglich gilt: Je tiefer die Preisgewichtung, desto kleiner ist die Wahrscheinlichkeit von Preisabsprachen. Da diese Verfahren aber offen erfolgen und somit die Anzahl möglicher Submittenten sehr gross ist, ist eine diesbezügliche Absprache über Kantonsgrenzen hinweg schwieriger zu bewerkstelligen. Aus diesen Gründen wird bei offenen Hochbausubmissionen stichprobenweise überprüft, woher die Angebote kamen, wie gross das Konkurrentenfeld war und wie gross sich die Preisspanne – insbesondere die Differenz vom Erst- zum Zweitplatzierten – darstellt (siehe dazu auch Beantwortung zur Frage 3 'Software'). Auch im Informatik-Bereich ist die Selbstdeklaration ein Mittel, um die Hürde für Absprachen zu erhöhen. Zudem ist die Preisgewichtung bei der Beschaffung von Informatik-Hardware selten höher als 60 % der Gesamtgewichtung. Bei Software-Lösungen fällt die Gewichtung des Preises mit 30–40 % deutlich niedriger aus. Die Kriterien "Lösung" und "Nachhaltigkeit" nehmen einen grossen Stellenwert in der Gewichtung ein.

3.2.5 Einsatz von Softwares

In den beiden obengenannten Departementen kommt im grössten Teil der Ausschreibungen die Software "DecisionAdvisor" zum Einsatz. Dies ermöglicht, mittels einfachen Exports, alle Submissionen in einem Excel-File abzubilden und diverse Vergleiche oder Auswertungen zu tätigen. Jedoch müssen diese manuell erfolgen und erfordern daher einen gewissen Aufwand. Mit dem cloud-basierten Microsoft Tool "Power-BI" werden die umfassende Datenanalyse und gestützt darauf Stichproben durchgeführt. Dies ist ein valables Mittel, um die offenen Submissionsverfahren basierend auf Indizien einer Plausibilisierung zu unterziehen.

Im Bereich Tiefbau wurden zwei Softwarelösungen geprüft. Die gewählte Lösung wurde mit einem einmaligen Betrag erworben. Dagegen wäre die aus Sicht der Postulantinnen und Postulanten zu erwerbende Softwarelösung mit jährlichen Kosten um ein Mehrfaches teurer. Schon diese Gegenüberstellung hat dazu geführt, dass bereits nach der Präsentation der Lösung entschieden wurde, die bestehende Software einzuführen.

Bei dem gewählten Tool – der Screening App 2022 – handelt es sich um eine Applikation, welche hilft, Kartelle aufzudecken. Mit dieser Applikation können Vergaben mit zwei verschiedenen statistischen Methoden analysiert werden: Mittels Benchmarks und maschinellen Lerntechniken. Beide Methoden basieren auf statistischen Markern (auch Screens oder deskriptive Statistiken genannt). Solche Screens werden jeweils für jede einzelne Vergabe, basierend auf den von den Unternehmen offerierten Preisen, berechnet.

Die Benchmarking-Methode basiert auf dem Forschungspapier Imhof, Karagök, and Rutz (2018). Es handelt sich dabei um die Herangehensweise, mit welcher die Wettbewerbskommission (WEKO) auf das See-Gaster Strassenbaukartell aufmerksam wurde. Für die Methoden werden die beiden statistischen Marker Variationskoeffizient und das Relative Distanzmass für jede Vergabe berechnet. Wenn ein statistischer Marker einen spezifischen Grenzwert über- oder unterschreitet, handelt es sich um ein Indiz, dass ein Kartell aktiv sein könnte. Konkret, über- oder unterschreiten beide der genannten statistischen Marker den vorgegebenen Grenzwert, wird eine Vergabe als "auffällig" gekennzeichnet.

Die zweite Methode basiert auf maschinellen Lerntechniken und wurde von Huber and Imhof (2019) vorgeschlagen. Dabei wird mit maschinellen Lerntechniken ein Modell trainiert, das Kartelle entdecken kann. Das der Applikation zugehörige Modell basiert auf dem Algorithmus Random Forest, welcher im selben Kontext in Forschungspapieren angewandt wurde. Der zentrale Unterschied zur Benchmarking-Methode ist, dass der Algorithmus eine Vielzahl von statistischen Markern verwendet und nicht "nur" deren zwei. In der vorliegenden Applikation sind zusätzlich das normalisierte Relative Distanzmass, das Alternative Relative Distanzmass, die Streuung, die Schiefe, die relative Differenz der zwei besten Angebote und die Kolmogorov-Smirnov Statistik enthalten. Das Modell wurde anhand der Daten der Kartelle Graubünden und See-Gaster trainiert.

Im Rahmen der Evaluierung wurde ein weiteres System mit zusätzlichen Markern in Betracht gezogen. Die jährlichen Kosten für ein solches Tool hätten allein für eine Abteilung ein Mehrfaches des Betrags der Screening App betragen (welche notabene einmalige Kosten von Fr. 10'000.-- generiert hat). Dass der Chairman dieser privaten Unternehmung gleichzeitig Professor an einer Hochschule ist und dort das Zentrum für Wettbewerbsrecht und Compliance leitet, warf bei der Vergabestelle Fragen auf. Aufgrund der Tatsache, dass die im vorliegenden Bericht aufgezeigten Massnahmen getroffen werden, um Kartelle gar nicht erst entstehen zu lassen, wurde entschieden, die Screening App zu beschaffen. Gleichzeitig wurde auch kommunikativ den Anbietern mitgeteilt, dass die Abteilung Tiefbau die Angebote screent. Dieser Hebel der Kommunikation dient als wesentliche Abschreckung.

3.2.6 Sensibilisierung der Beschaffungsstellen

Der Möglichkeit von Submissionsabreden wird in der gesamten kantonalen Verwaltung mit unterschiedlichen Massnahmen entgegengewirkt. Die Beschaffungsstellen werden von internen Mitarbeitenden mit Fachwissen im Beschaffungsrecht und insbesondere im 3. Quartal 2025 durch die WEKO selbst geschult. Bei Fragen oder Informationsbedarf stehen die Fachstelle Beschaffungsrecht beziehungsweise die verschiedenen Rechtsdienste mit ihrer Expertise zur Verfügung.

Diverse Statistiken werden geprüft (insbesondere im GAVING werden pro Unternehmer Auswertungen vorgenommen) und die Fachstelle Beschaffungswesen prüft Beschaffungskonzepte, um auch interne Risiken zu minimieren. Zudem wird mit dem Einsatz der Software BauKo für Baumeisterarbeiten, mit welcher die Einheitspreise der verschiedenen Angebote pro Beschaffung verglichen werden, Submissionsabreden entgegengewirkt.

3.2.7 Interdepartementale Zusammenarbeit im Bereich öffentlicher Beschaffungen

Die Departemente beschaffen aktuell zum Teil ähnliche oder gleiche Produkte (wie zum Beispiel Catering oder Fahrzeuge) auf gleichen Märkten. Die Koordination und der Informationsaustausch werden aufgrund dessen grundsätzlich und auch im Bereich der Submissionsabreden verstärkt. Im Rahmen des Themas der nachhaltigen Beschaffung wurde eine interdepartementale Arbeitsgruppe gebildet, welche für den Austausch von Erfahrungen und Wissen genutzt wird.

4. Fazit

Um Submissionsabreden erkennen und bekämpfen zu können, wurden im Kanton Aargau eine Vielzahl von Massnahmen ergriffen. Insbesondere werden als wirksame Mittel gegen mögliche Preisabsprachen unterschiedliche Softwarelösungen eingesetzt, die Selbstdeklaration von den Anbietenden gefordert, Zuschlagskriterien so gewählt, dass wo möglich die Gewichtung der Bewertung nicht nur den Preis berücksichtigt und die Anbietenden im Einladungsverfahren so ausgewählt, dass immer unterschiedliche Konstellationen vorliegen. Auch findet ein Austausch der Fachstellen und Schulungen statt, um eine Praxis zu etablieren und die Mitarbeitenden zu sensibilisieren.

Beilage

- Submissionsabreden erkennen und verhindern; Silvia Grätz und Frank Stüssi, BR/DC 2/2016