

An den Landrat

Glarus, 10. Januar 2023

Kommissionsbericht zur Vorlage

A. Beitritt zur revidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen

B. Einführungsgesetz zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen

(Postulat SVP-Fraktion «Allgemeine Überprüfung und Präzisierung von Submissionsgesetz und -verordnung», Motion Mathias Vögeli, Rüti, und Unterzeichnende «Ergänzung kantonales Submissionsgesetz»)

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die landrätliche Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr behandelte den Beitritt zur revidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen und das Einführungsgesetz zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen an ihrer Sitzung vom 10. Januar 2023 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Christian Marti, Glarus

Mitglieder: LR Mathias Vögeli, Rüti
LR Franz Freuler, Glarus
LR Martin Baumgartner, Engi
LR Hans Rudolf Forrer, Luchsingen
LR Roland Goethe, Glarus
LR Kaj Weibel, Mollis
LR Andrea Bernhard, Glarus
LR Kaspar Krieg, Niederurnen

An der Sitzung nahmen weiter teil:

- Landesstatthalter Kaspar Becker, Departement Bau und Umwelt
- Martina Rehli, Departementssekretärin DBU

Das Sitzungsprotokoll wurde von Frau Martina Rehli, Departement Bau und Umwelt, geführt.

Für die Bearbeitung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- a. Antrag des Regierungsrates an den Landrat vom 6. Dezember 2022
- b. SBE Beitrittsbeschluss
- c. SBE Einführungsgesetz
- d. SBE IVöB

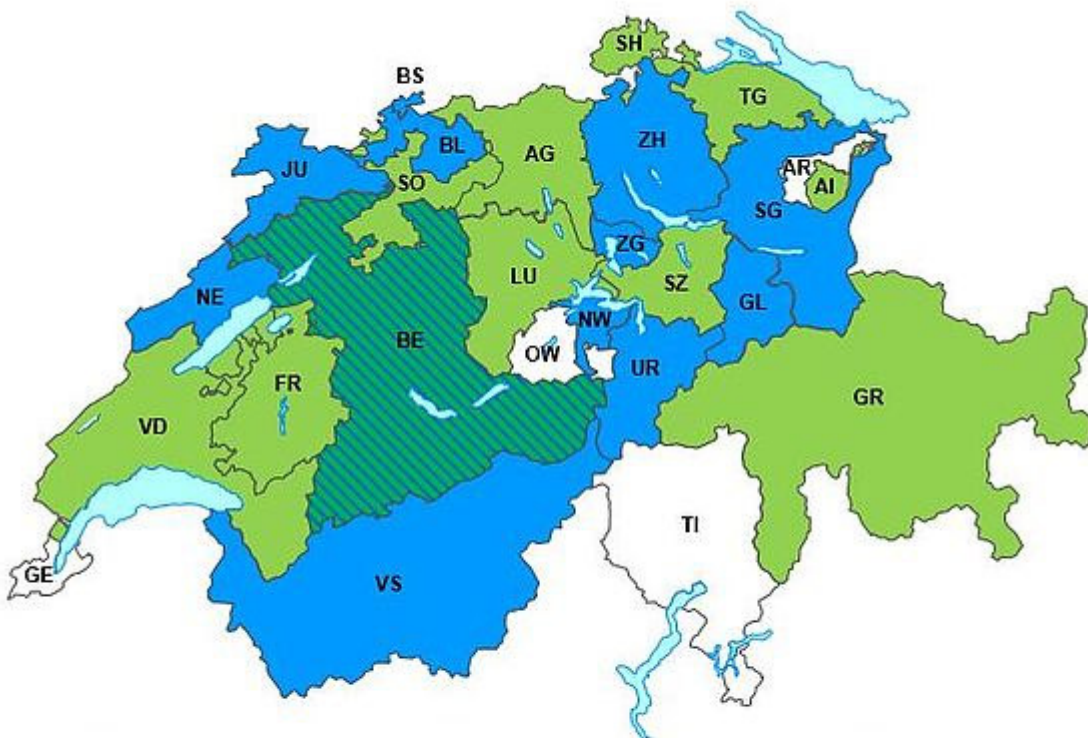
- e. Musterbotschaft IVöB 2019
- f. Synopse IVöB 2001 und IVöB 2019
- g. Motion
- h. Postulat
- i. Zusammenstellung der Vernehmlassungseingaben

1. Zusammenstellung der Vernehmlassungseingaben Grundsätzliches

Mit der Vorlage sind der Beitrittsbeschluss zur revidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (Konkordat, IVöB 2019), das Einführungsgesetz dazu sowie zwei Vorstösse zu behandeln. Im November 2019 haben die Kantone einstimmig dem Inhalt des Konkordats zugestimmt.

Der Bund ist internationale Verpflichtungen eingegangen, die auch für die Kantone und Gemeinden gelten. Die Anpassung des WTO-Übereinkommens gab den Anstoss für die Überarbeitung der Beschaffungsgesetzgebung des Bundes und der Kantone. Diese Gelegenheit wurde genutzt, um in einem sieben Jahre dauernden Prozess die Beschaffungsregeln des Bundes und der Kantone bzw. der Kantone untereinander zu harmonisieren. Das ist schweizweit ein einzigartiges Projekt. Per Anfang 2023 sind bereits zehn Kantone dem Konkordat beigetreten (grün markiert), in elf Kantonen läuft der Beitrittsprozess (blau markiert).

Übersicht Beitritte zur IVöB 2019 (Stand: 01.01.2023)



Der Kanton Bern ist nicht Mitglied der IVöB2019. Er wendet diese interkantonale Vereinbarung als kantonales Recht mit eigenem Rechtsweg an.

IVöB 2019 in Kraft

Kantonales Beitrittsverfahren läuft

© BFS, ThemaKart - Neuchâtel 2012

Das Konkordat ist das Ergebnis eines langen Prozesses, in welchem sich Bund und Kantone über den Inhalt abgestimmt haben, um eine Harmonisierung zu erzielen. Diese Harmonisierung ist nicht nur für die Beschaffungsstellen wichtig, sondern auch für die Auftragnehmer.

Es sollen nicht in jedem Kanton unterschiedliche Rechtsgrundlagen für Beschaffungsverfahren gelten. Um diese Harmonisierung zu erreichen, müssen die einzelnen Kantone dem Konkordat beitreten. Entscheidend ist, dass dem Inhalt des Konkordats nur zugestimmt werden kann oder nicht. Änderungen in einzelnen Artikeln des Konkordats sind nicht möglich.

Mit dem neuen Konkordat findet auch ein Paradigmenwechsel statt: vom Preiswettbewerb zum Qualitätswettbewerb bzw. weg vom wirtschaftlich günstigsten hin zum vorteilhaftesten Angebot.

Das Departement führte anhand einer Präsentation in die Vorlage ein. Die Kommission erhielt einen Überblick über die wesentlichen Punkte der Revision. Vieles im Beschaffungsrecht bleibt gleich. Das Konkordat greift die bisherige Praxis und Rechtsprechung auf und hält diese fest.

Die Hauptziele der Revision sind:

1. Umsetzung des revidierten GPA 2012 ins nationale Recht
2. Bundesrecht und Konkordat werden unter Beibehaltung der föderalen Kompetenzaufteilung, soweit möglich und sinnvoll, harmonisiert
 - weniger administrativer Aufwand, standardisierte Prozesse
 - Rechtsvereinheitlichung, einheitliche Rechtsprechung, Rechtssicherheit
3. Flexibilisierung und Digitalisierung der Vergabeprozesse (Vergabeplattform www.simap.ch)
 - Dialog, elektronische Auktionen als neue Instrumente im Beschaffungsprozess
4. Qualitäts- statt Preiswettbewerb, Stärkung Nachhaltigkeit und Innovationsförderung (sog. Paradigmenwechsel)

Die Ziele der IVöB-Revision fügen sich auch in die übergeordnete politische Planung des Kantons ein. Anknüpfungspunkte in der Legislaturplanung 2022-2026 sind das Legislaturziel 2: Vorantreiben Digitalisierung sowie das Legislaturziel 8: Nachhaltige Entwicklung.

2. Eintreten

Die Kommission diskutierte, ob die grundsätzliche politische Stossrichtung der Vorlage geteilt wird und war einhellig der Meinung, dass die neue Stossrichtung im Beschaffungswesen richtig und wichtig sei. In den nächsten Jahren seien Erfahrungen zu sammeln, wobei der Kanton Glarus aufgrund der harmonisierten Rechtsgrundlagen von den Erkenntnissen anderer Kantone profitieren könne. Wichtig sei, dass Instrumente und Kriterien, die mit dem Konkordat eingeführt werden, sinnvoll eingesetzt würden. In der Nutzung der Möglichkeiten von differenzierten leistungsbezogenen, aber auch sozialen Zuschlagskriterien bestehe im Kanton Glarus noch Nachholbedarf. Der reine Preiswettbewerb sei zwar einfacher in der Auswertung, aber nicht mehr zeitgemäss.

Die Kommission beschloss einstimmig, dem Landrat Eintreten auf die Vorlage zu beantragen.

3. Detailberatung

3.1. Zum Konkordat

Das Departement erläuterte, dass sich die Hauptziele der Revision im Zweckartikel, Artikel 2 IVöB 2019, spiegeln. Wirtschaftlichkeit, Transparenz, Gleichbehandlung waren bereits bisher Grundpfeiler des Beschaffungsrechts. Aufgrund von internationalen Verpflichtungen wurden die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (Soziales, Ökologie, Ökonomie) ergänzt sowie das Thema Compliance, Massnahmen gegen Abreden, aufgenommen. Die Sensibilisierung

der Beschaffungsstellen betreffend Abreden wird von der Wettbewerbskommission (WEKO) immer wieder thematisiert.

Das Departement wies auch auf den Artikel 9 IVöB 2019 betreffend Übertragung öffentlicher Aufgaben und Verleihung von Konzessionen hin. Die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe oder die Verleihung einer Konzession gilt als öffentlicher Auftrag, wenn dem Anbieter dadurch ausschliessliche oder besondere Rechte zukommen, die er im öffentlichen Interesse wahrnimmt, und ihm dafür direkt oder indirekt ein Entgelt oder eine Abgeltung zukommt. Spezialgesetzliche Bestimmungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts gehen vor. Spezialgesetzliche Bestimmungen sind bspw. im Wasserrechtsgesetz des Bundes (Wasserkraftkonzessionen) oder das Personenbeförderungsgesetz (Buslinienkonzessionen) zu finden.

Es ergeben sich zudem Änderungen bei den Schwellenwerten im freihändigen Bereich, Artikel 16 IVöB 2019. Für den Kanton Glarus ändert sich insofern sogar mehr als für andere Kantone, weil der Kanton Glarus, gestützt auf das bisherige Konkordat, bisher im kantonalen Submissionsgesetz tiefere Schwellenwerte bei Lieferungen und Dienstleistungen vorsieht. Dafür bleibt in Zukunft kein Raum mehr. Im Bauhauptgewerbe, bei den Lieferungen und Dienstleistungen, liegen die Schwellenwerte im freihändigen Bereich zukünftig um je 50'000 Franken höher.

Wichtig sind sicher auch die neuen Instrumente, die mit der IVöB 2019 eingeführt werden. Es handelt sich um Artikel 23 IVöB 2019, Elektronische Auktionen. Mit diesem Instrument hält die Digitalisierung Einzug ins Beschaffungsrecht. Sie sind nur für standardisierte Güter möglich und bilden eine Ausnahme vom Verbot der Abgebotsrunde (Preisverhandlungen). Gesamtschweizerisch sind noch wenig Erfahrungen vorhanden. Es wird ein digitales Tool benötigt. Im europäischen Raum wird dieses Instrument allerdings schon angewendet. Interessant ist auch das neue Instrument des Dialogs gemäss Artikel 24 IVöB 2019. Im Gegensatz zu den Auktionen ist dieses Instrument nur für komplexe intellektuelle und innovative Leistungen einzusetzen. Es werden Lösungsvorschläge eingereicht und besprochen, keine Offerten. Dieses Instrument wird angewendet, um den Beschaffungsgegenstand besser definieren zu können.

Von politischer Bedeutung ist Artikel 29 IVöB 2019, Zuschlagskriterien. Der Artikel umfasst einen ganzen Katalog an zweckmässigen Zuschlagskriterien. Neben dem Preis und der Qualität einer Leistung können insbesondere Kriterien wie Zweckmässigkeit, Termine, technischer Wert, Wirtschaftlichkeit, Lebenszykluskosten, Ästhetik, Nachhaltigkeit, Plausibilität des Angebots, Kreativität, Kundendienst, Lieferbedingungen, Infrastruktur, Innovationsgehalt, Funktionalität, Servicebereitschaft, Fachkompetenz oder Effizienz der Methodik berücksichtigt werden. Diese Zuschlagskriterien sind primär leistungsbezogen und dienen der qualitätsorientierten Beschaffung. Absatz 2 ermöglicht die Verwendung vergabefremder, sozialer Zuschlagskriterien (bspw. Ausbildungsplätze), allerdings nur ausserhalb des Staatsvertragsbereichs. Die Beschaffungsstellen werden in der Anwendung dieser Kriterien Erfahrungen sammeln müssen. Eine zwingende Berücksichtigung, wie dies in der Vernehmlassung beantragt wurde, ist nicht zweckmässig. Wie diese Kriterien zweckmässig eingesetzt werden, wird die Praxis zeigen. Hier werden die Kantone auch voneinander lernen können. Auf Nachfrage aus der Kommission erläuterte das Departement, dass bei den kantonalen Ausschreibungen die Bauleistungen in den vergangenen Jahren fast vollständig im Kanton vergeben wurden.

Artikel 45 IVöB 2019, Sanktionen, ermöglicht nun in gewissen, schweren Fällen, Anbieter von künftigen öffentlichen Aufträgen für die Dauer von bis zu fünf Jahren auszuschliessen. Diese Bestimmung erfüllt die Forderung der Motion Mathias Vögeli und Unterzeichnende. Bisher war diese Art der Sanktion in der Glarner Submissionsgesetzgebung nicht vorgesehen.

Mit Artikel 56 IVöB 2019 wird die Rechtsmittelfrist auf 20 Tage (heute 10 Tage) verlängert. Das verbessert den Rechtsschutz für die Anbieter. Das Übergangsrecht ist in Artikel 64 IVöB 2019 geregelt. Vergabeverfahren, die vor Inkrafttreten dieser Vereinbarung eingeleitet wurden, werden nach bisherigem Recht zu Ende geführt. Es handelt sich um eine klare und einfache Übergangsregelung. Der Regierungsrat wird den geeigneten Zeitpunkt für das Inkrafttreten (vgl. Art. 2 Beitrittsbeschluss und Ziffer IV. Einführungsgesetz) festlegen.

3.2. Zum Beitrittsbeschluss

Ein Kommissionsmitglied stellte die Frage, ob angesichts der Tatsache, dass dem Kanton Bern der Beitritt zum Konkordat verweigert wurde, Artikel 3 des Beitrittsbeschlusses so Sinn macht. Die Formulierung entspricht den Vorgaben des Muster-Beitrittsgesetzes zur IVöB 2019 des Interkantonalen Organs für das öffentliche Beschaffungswesen (INÖB). Die Nachfrage bei der Geschäftsstelle der Fachkonferenz öffentliches Beschaffungswesen hat ergeben, dass es notwendig sei, damit eine rechtliche Grundlage gegenüber den Kantonen, die (noch) nicht der IVöB 2019 beigetreten sind, bestehen bleibt, um bspw. an das INÖB zu gelangen. Sie haben aber keine materiell-rechtliche Bedeutung mehr, da für den Kanton Glarus nach dem erfolgten Beitritt die neue IVöB zur Anwendung kommt.

3.3. Zum Einführungsgesetz

Das Einführungsgesetz ist kurz gehalten. Es orientiert sich am Mustergesetz der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK). Abweichende Regelungen können gemäss Artikel 63 Absatz 4 IVöB 2019 zu den Artikeln 10, 12 und 26 vorgenommen werden. Solche sind nicht vorgesehen. Der Rechtsschutz wird wie bisher ab dem Einladungsverfahren gewährt.

Die Kommission diskutierte das Anliegen aus der Vernehmlassung betreffend Preisniveaueintrag. Das Departement erläuterte nochmals, der Aufwand für die Anbieter, um die nötigen Tabellen (Preisniveaurechner) auszufüllen, sei beträchtlich und auch von kleinen Anbietern zu leisten. Zudem müsse die Verwaltung die Angaben auch kontrollieren. Der Mehrwert sei unklar und die Erfahrungen des Bundes nicht sehr optimistisch. Es wurde in der Kommission eingebracht, die Vorteile der Vorlage würden überwiegen. Gemäss Artikel 63 Absatz 4 IVöB 2019 sei die Grundlage für eine Ergänzung des Katalogs der Zuschlagskriterien nicht gegeben, weshalb darauf zu verzichten sei. Die Kommission schloss sich dieser Argumentation an.

Betreffend der Nebenänderung des Sachversicherungsgesetzes wurde der Kommission auf Nachfrage hin bestätigt, dass die Glarnersach nicht vollständig vom Beschaffungsrecht ausgenommen sei, lediglich betreffend ihrer «Anlageinvestitionen» (Immobilien zu Anlagezwecken oder Finanzinvestitionen).

Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass für die Einführung und Anwendung des neuen Beschaffungsrechts zahlreiche Hilfsmittel zur Verfügung stehen. Speziell sei auf die Faktenblätter TRIAS und den Beschaffungsleitfaden TRIAS für Bund, Kantone und Gemeinden hingewiesen (www.trias.swiss). Der Kanton plant zudem Einführungsschulungen. Über die Notwendigkeit eines Ausbaus der Aufgaben und Ressourcen der kantonalen Fachstelle Beschaffungswesen war die Kommission geteilter Meinung. Befürworter führten die Bündelung von Know-how in Beschaffungsverfahren und spezifisches Wissen ins Feld. Dagegen wurde argumentiert, dass die Beschaffungsstellen bereits über das spezifische Fachwissen verfügen. Der interkantonale Austausch auf Fachebene in diesem Thema ist niederschwellig und gut verankert. Es wurden keine Anträge gestellt.

In der Schlussabstimmung beschloss die Kommission, dem Landrat zu beantragen:

1. dem beiliegenden Beitrittsbeschluss zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen (im Verhältnis Ja 8 / Nein 0 / Enthaltung 1);
2. dem beiliegenden Gesetzesentwurf zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen (im Verhältnis Ja 8 / Nein 0 / Enthaltung 1);
3. die Motion Mathias Vögeli, Rüti, und Unterzeichnende «Ergänzung kantonales Submissionsgesetz» als erfüllt abzuschreiben (einstimmig); und
4. das Postulat SVP-Fraktion «Allgemeine Überprüfung und Präzisierung von Submissionsgesetz und -verordnung» als erfüllt abzuschreiben (im Verhältnis Ja 8 / Nein 0 / Enthaltung 1).

4. Antrag

Die Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr beantragt dem Landrat:

1. dem beiliegenden Beitrittsbeschluss zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen;
2. dem beiliegenden Gesetzesentwurf zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen;
3. die Motion Mathias Vögeli, Rüti, und Unterzeichnende «Ergänzung kantonales Submissionsgesetz» als erfüllt abzuschreiben; und
4. das Postulat SVP-Fraktion «Allgemeine Überprüfung und Präzisierung von Submissionsgesetz und -verordnung» als erfüllt abzuschreiben.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Landrätliche Kommission
Bau, Raumplanung und Verkehr**



LR Christian Marti
Kommissionspräsident