

Beschluss Nr. 889/2020

Schwyz, 1. Dezember 2020 / ju

Motion M 10/20: Keine Diskriminierung für unser Gewerbe im Beschaffungswesen

Postulat 6/20: Echtes Hopp Schwyz: Eigene Ressourcen im Kanton Schwyz nutzen

Beantwortung

1. Wortlaut der parlamentarischen Vorstösse

1.1 Motion M 10/20: Keine Diskriminierung für unser Gewerbe im Beschaffungswesen

Am 16. Juni 2020 hat Kantonsrat Bruno Hasler folgende Motion eingereicht:

«Der Regierungsrat wird beauftragt, einen Gesetzesentwurf vorzulegen, der das im totalrevidierten Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) neu aufgenommene Zuschlagskriterium „Berücksichtigung der unterschiedlichen Preisniveaus in den Ländern, in welchen die Leistung erbracht wird“ enthält (Art. 29 Abs. 1 BöB).

Begründung:

Nach heutigem Beschaffungsrecht werden in der Schweiz produzierende Unternehmen gegenüber der ausländischen Konkurrenz diskriminiert. Bietet ein ausländisches Unternehmen ein Produkt zu einem tieferen Preis an, bekommt es den Zuschlag bei sonst gleicher Bewertung. Die Produktionskosten werden dabei nicht berücksichtigt und wie man weiss, sind die Produktionskosten im Ausland um ein Vielfaches tiefer als in der Schweiz. Die Folgen daraus sind, dass immer mehr Aufträge von der öffentlichen Hand ins Ausland vergeben werden. Die Betriebe in der Schweiz werden bestraft, und über kurz oder lang wird ihre Produktion eingestellt oder zukünftig ins Ausland verlagert. In der Schweiz gehen Arbeits- und Ausbildungsplätze und Steuereinnahmen verloren.

Das Nationale Parlament hat den Missstand erkannt, und bei der Totalrevision des BöB ein Preisniveau-Zuschlagskriterium aufgenommen. Die Offerten aus unterschiedlichen Ländern werden neu mit gleichlangen Ellen gemessen. Ist das Preisniveau in einem Land beispielsweise um 25% tiefer, muss auch das Produkt zu einem 25% tieferen Preis angeboten werden, um beim Zuschlagskriterium „Preis/Preisniveau“ gleich gut wie das Schweizer Produkt abzuschneiden.

Ich fordere deshalb die Aufnahme der Preisniveau-Klausel bei den Zuschlagskriterien in der kantonalen Beschaffungsgesetzgebung.»

1.2 Postulat P 6/20: Echtes Hopp Schwyz: Eigene Ressourcen im Kanton Schwyz nutzen

Am 11. November 2020 haben Kantonsrat Martin Brun und fünf Mitunterzeichner folgendes Postulat eingereicht:

«Im Kanton Schwyz sind zahlreiche natürliche Produkte vorhanden wie z.B. Holz, Kies und Steine. Diese wertvollen Mittel, welche sich quasi vor unserer Haustüre befinden, werden durch billige Angebote aus den Nachbarkantonen oder sogar aus dem Ausland verdrängt oder – noch schlimmer – gar nicht mehr berücksichtigt. Dabei wäre es doch das wirkungsvollste „Hopp Schwyz“, wenn wir die eigenen Ressourcen verwenden.

Ein Beispiel: 250 Hektaren Wald sind in Besitz des Kantons und werden durch eigene Angestellte gepflegt und unterhalten. Wenn wir dann die HZI in Ibach bauen, wäre es nicht sinnvoll dort das Holz aus dem eigenen Wald zu verwenden? Für mehr lokale Wertschöpfung – die Verarbeitung und weitere Veredelung – sollten wir innovative Firmen aus dem eigenen Kanton berücksichtigen. Gleiches gilt für Kies, Sand, Steinblöcke, bzw. alles was in unserem Kanton genügend vorhanden ist.

Solche Massnahmen erhalten nicht nur Arbeitsplätze, sie sind auch ökologisch und ökonomisch sinnvoll, denn kurze Wege bedeuten u.a. weniger CO₂-Emissionen. Damit wird ein wirkungsvoller und vor allem aktiver Beitrag an die Umwelt geleistet. Da steckt Potenzial drin mit sehr vielen positiven Nebeneffekten, wie z.B. Waldpflege, Abbau und/oder Recycling von Baustoffen, daraus entstehende Aushubdeponien, eine Baukultur mit unseren eigenen natürlichen Rohstoffen usw.

Aus diesen Überlegungen bitten wir den Regierungsrat:

- 1. zu prüfen, ob er dem Kantonsrat zur besseren Förderung der einheimischen Produkte und Dienstleistungen eine Änderung des kantonalen Rechts unterbreiten will,*
- 2. mit gutem Vorbild voranzugehen und vor allem bei den öffentlichen Bauten die submissionsrechtlichen Möglichkeiten maximal im Sinne dieses Postulats und somit zugunsten der einheimischen Produkte und Dienstleistungen auszuschöpfen.*

Hopp Schwyz!!!»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Gemeinsame Beantwortung der Motion M 10/20 und des Postulats P 6/20

Mit der Motion wird vorgebracht, dass in der Schweiz produzierende Unternehmen nach heutigem Beschaffungsrecht gegenüber der ausländischen Konkurrenz benachteiligt würden. Dem soll mit der Aufnahme der sog. Preisniveau-Klausel bei den Zuschlagskriterien in die kantonale Beschaffungsgesetzgebung entgegengewirkt werden. Eine Stärkung des einheimischen bzw. vorab schwyzzerischen Gewerbes wird auch mit dem Postulat verfolgt. Da im Ergebnis auch damit das öffentliche Beschaffungsrecht und dabei dessen Anwendung oder Anpassung hinsichtlich einer möglichst weitgehenden Berücksichtigung der lokalen Anbieter angesprochen sind, ist es angezeigt, beide Vorstösse zusammen zu beantworten.

2.2 Allgemeines

Das öffentliche Beschaffungsrecht regelt ein wichtiges Segment der Schweizer Volkswirtschaft. Unter den Begriff der öffentlichen Beschaffung fallen alle Geschäfte, bei denen der Staat bei pri-

vaten Unternehmen als Nachfrager von Gütern oder Dienstleistungen auftritt, die er für die Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. Ausserhalb des Submissionsrechts zu verorten sind privatrechtliche Einkäufe des Staates, also solche unterhalb der Schwellenwerte des Beschaffungsrechts. In diesem sogenannten freihändigen Bereich ist der Handlungsspielraum für den Staat grösser. Auch hier ist er aber an die Verfassung und damit etwa an das Rechtsgleichheitsgebot und an das Willkürverbot gebunden.

Seine internationalen Grundlagen findet das öffentliche Beschaffungsrecht im WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. April 1994 (Government Procurement Agreement, GPA, SR 0.632.231.422) und im Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens vom 21. Juni 1999 (Abkommen Schweiz-EU, SR 0.172.052.68), auf Ebene Bund im Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994 (BöB, SR 172.056.1) sowie der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 11. Dezember 1995 (VöB, SR 172.056.11) und auf Stufe der Kantone in der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994/15. März 2001 (IVöB, SRSZ 430.120.1) sowie den zugehörigen Ausführungsbestimmungen, im Kanton Schwyz in der Verordnung zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. Dezember 2004 (VIVöB, SRSZ 430.130). Zu beachten ist im Weiteren das Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995 (BGBM, SR 943.02), welches in Art. 5 i.V.m. Art. 3 den Grundsatz der Gleichbehandlung von ortsfremden und ortsansässigen Anbietern bei öffentlichen Beschaffungen durch Kantone und Gemeinden sowie andere Träger kantonaler oder kommunaler Aufgaben statuiert.

Im öffentlichen Beschaffungswesen gibt es vier verschiedenen Verfahrensarten (Art. 12 IVöB). Die Wahl des Verfahrens ist dabei vom Wert des auszuschreibenden Auftrags abhängig. Im offenen Verfahren wird der Auftrag öffentlich ausgeschrieben und alle Anbieter können ein Angebot einreichen. Mit dem offenen Verfahren vergleichbar ist das selektive Verfahren, bei welchem Anbieter einen Antrag um Teilnahme einreichen können. Die ausschreibende Stelle bestimmt auf Grund von Eignungskriterien die Anbieter, die ein Angebot einreichen dürfen. Beim Einladungsverfahren werden die Anbieter ohne Ausschreibung direkt zur Angebotsabgabe eingeladen. Es sind, wenn möglich, mindestens drei Angebote einzuholen. Im freihändigen Bereich wird ein Auftrag ohne Ausschreibung direkt an einen Anbieter vergeben. Je nach Höhe des Auftragswerts sind nach zusätzlichen internen regierungsrätlichen Richtlinien noch Konkurrenzofferten einzuholen.

Aufgrund der 2012 abgeschlossenen Revision des GPA sind Anpassungen im nationalen Recht erforderlich. Dabei sollen gleichzeitig die Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen einander inhaltlich soweit möglich und sinnvoll angeglichen werden.

2.3 Umsetzung der GPA-Revision auf kantonaler Stufe

Im Jahr 2014 wurde der Vorentwurf der revidierten IVöB den Kantonen zur Stellungnahme zugestellt. Die damals noch bestehende Konkordatskommission des Kantonsrates wurde in den Revisionsprozess miteinbezogen. Parallel dazu wurden ein internes Mitberichtsverfahren sowie ein Vernehmlassungsverfahren bei sämtlichen Schwyzer Bezirken und Gemeinden durchgeführt. Im Anschluss an die Vernehmlassungen auf Stufe Bund und Kantone wurden die Vorlagen bereinigt, wobei wiederum eine Übereinstimmung der eidgenössischen und der kantonalen Regelungen angestrebt wurde. Die Totalrevision des BöB wurde – nach verschiedenen vorgängigen Änderungen gegenüber dem von Bund und Kantonen gemeinsam erarbeiteten Entwurf – vom Bundesparlament am 21. Juni 2019 verabschiedet. Das revidierte BöB tritt am 1. Januar 2021 in Kraft. Die Kantone ihrerseits prüften einerseits, welche dieser Änderungen im Lichte der angestrebten Harmonisierung auch für die IVöB übernommen werden und wo andererseits Differenzen zum Bundesrecht verbleiben sollen (siehe dazu unten Ziffer 2.4). Die Kantone respektive das Interkantonale Organ für das öffentliche Beschaffungswesen (InöB) hat dann am 15. November 2019 die

Totalrevision der IVöB verabschiedet. Damit wurde ein weiterer, wichtiger Schritt auf dem Weg zur Harmonisierung des Beschaffungsrechts in der Schweiz genommen.

Ende Juni 2020 hat der Regierungsrat das Vernehmlassungsverfahren zum Beitritt zur totalrevidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen bei den Bezirken und Gemeinden, politischen Parteien, diversen Verbänden sowie Organisationen gestartet. Die Vernehmlassungsantworten wurden bis Mitte Oktober 2020 beim Baudepartement eingereicht. Die Eingaben werden nun geprüft und ausgewertet. Im Rahmen dieser Vernehmlassung wurde ebenfalls verschiedentlich die Forderungen gestellt, die Zuschlagskriterien «Berücksichtigung der unterschiedlichen Preisniveaus in den Ländern, in welchen die Leistung erbracht wird» sowie «Verlässlichkeit des Preises» in das kantonale Recht zu übernehmen.

2.4 Abweichungen der kantonalen Regelungen zum BöB

Die angestrebte Umsetzung der IVöB führt im Vergleich zu heute zu einer noch weitergehenden Vereinheitlichung der Vorschriften im Beschaffungsrecht, das in den Kantonen, Städten und Gemeinden zur Anwendung gelangt. Ausserdem führt die revidierte IVöB zu einer möglichst weiten Harmonisierung mit dem auf Bundesebene revidierten BöB. Die wenigen Abweichungen zwischen der IVöB und dem BöB sind hauptsächlich bedingt durch übergeordnete gesetzliche Vorgaben, welche die Kantone und der Bund bei ihrer Gesetzgebung einhalten müssen. So werden die Kantone aufgrund der Vorgaben im BGBM beispielsweise weiterhin das Herkunftsortprinzip anwenden müssen, während für den Bund das Leistungsortsprinzip massgeblich ist.

Im Weiteren wurden im Unterschied zum Bund die beiden Zuschlagskriterien «Berücksichtigung der unterschiedlichen Preisniveaus in den Ländern, in welchen die Leistung erbracht wird» sowie «Verlässlichkeit des Preises» bewusst nicht in die IVöB integriert. Die Kantone befürworteten zwar die Stärkung des Qualitäts- gegenüber dem Preiswettbewerb, sahen jedoch grosse Umsetzungsschwierigkeiten bei den erwähnten beiden Zuschlagskriterien. Zur Frage der Zulässigkeit der Berücksichtigung unterschiedlicher Preisniveaus bei öffentlichen Beschaffungen sowie der Umsetzung auf kantonaler Ebene hat die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) sodann ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Darin werden erhebliche Vorbehalte bezüglich der Rechtmässigkeit und Effektivität der Preisniveaunklausel geltend gemacht. Hinsichtlich der Anwendung der entsprechenden Bestimmung im eidgenössischen Recht ist beim Bund derzeit eine Umsetzungshilfe in Erarbeitung. Mit Blick auf das Inkrafttreten des revidierten BöB per 1. Januar 2021 ist davon auszugehen, dass die Umsetzungshilfe ebenfalls Anfang des nächsten Jahres vorliegen wird.

2.5 Fazit

Wie einleitend ausgeführt, erwerben staatliche Institutionen die zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben erforderlichen Güter und Dienstleistungen grundsätzlich im Rahmen des öffentlichen Beschaffungsrechts und damit in den jeweils zur Anwendung gelangenden Verfahrensarten. Dabei müssen die einschlägigen formellen und materiellen Bestimmungen des Vergaberechts und des Binnenmarktgesetzes eingehalten werden.

Eine Bevorzugung oder Förderung einheimischer, lokaler Angebote, Dienstleistungen und Produkte, wie es die Postulanten anregen, ist ebenfalls nur unter Einhaltung dieser gesetzlichen Rahmenbedingungen zulässig. Insoweit sind die Vergabestellen des Kantons aber bereits heute durchaus bereit und gewillt, nach Möglichkeit lokale Anbieter und Ressourcen zu berücksichtigen und damit auch den entsprechenden ökonomischen und ökologischen Aspekten Rechnung zu tragen. So wurde beispielsweise für den bevorstehenden Neubau des Heilpädagogischen Zentrums Innerschwyz in Ibach in der Submission darauf hingewiesen, dass dieser als konstruktiver Holzbau mit Schwyzer Konstruktionsholz erstellt werden soll. Dies ist nunmehr auch der Fall. Mit der generellen Stärkung der Qualitätskriterien in der revidierten IVöB wird es noch besser möglich

sein, gewisse dahingehende Vorgaben zu machen. Darüber hinaus könnte in bestimmten Fällen allenfalls auch die Preisniveau-Klausel gewisse zusätzliche Möglichkeiten eröffnen.

Das Anliegen des Motionärs zur Aufnahme der Preisniveau-Klausel in das kantonale Recht erweist sich für den Regierungsrat als nachvollziehbar. Es ist deshalb im Rahmen des Beitrittsverfahrens zur revidierten IVöB weiterzuverfolgen. Dabei soll eingehend geprüft und dargelegt werden, ob und wie die im Bundesrecht zusätzlich bestehenden Zuschlagskriterien, insbesondere dasjenige der unterschiedlichen Preisniveaus, in das kantonale Recht übernommen werden können und ob eine sowohl für die offerierenden Unternehmen als auch die Vergabestellen praktikable und mit vernünftigem Aufwand realisierbare Umsetzung in Aussicht steht.

Unbesehen der grossen und umfassenden Bedeutung der lokalen Wirtschaft und einheimischen Ressourcen werden bei öffentlichen Beschaffungen weiterhin aber auch der sparsame und wirtschaftliche Umgang mit den staatlichen Mitteln (vgl. dazu § 3 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vom 20. November 2013, FHG, SRSZ 144.110) sowie die konkreten Anforderungen an ein zu beschaffendes Gut wesentliche Ausschreibungs- und Vergabekriterien bleiben.

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion M10/20 in ein Postulat umzuwandeln und als solches erheblich zu erklären und das Postulat P 6/20 erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt:
 - a) die Motion M 10/20 in ein Postulat umzuwandeln und als solches erheblich zu erklären;
 - b) das Postulat P 6/20 erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Baudepartement.

Im Namen des Regierungsrates:

Petra Steimen-Rickenbacher
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber