

Entwurf für die verwaltungsexterne Vernehmlassungsrunde

Totalrevision des Submissionsgesetzes (SubG)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom ...

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht und Antrag zur Totalrevision des kantonalen Submissionsgesetzes. Unsere Vorlage gliedern wir wie folgt:

1. IN KÜRZE	2
2. AUSGANGSLAGE	3
2.1. Einbettung der IVöB	3
2.2. Revision des GPA	3
2.3. Auswirkungen der GPA-Revision auf die Schweiz	3
2.4. Arbeiten zur Umsetzung der GPA-Revision	4
2.5. Parlamentarische Vorstösse	4
3. REVISIONSZIELE UND GRUNDZÜGE DER VORLAGE	4
3.1. Revisionsziele	4
3.1.1. Umsetzung des GPA 2012	4
3.1.2. Parallele Harmonisierung des nationalen Beschaffungsrechts	5
3.1.3. Klären und strukturieren	5
3.1.4. Flexibilisieren, modernisieren – Vergrösserung Handlungsspielraum	5
3.1.5. Weniger Administrativaufwand, mehr Effizienz für Anbietende	6
3.2. Grundzüge der Vorlage / wichtigste Neuerungen	6
3.3. Kantonaler Beitritt und Ausführungsgesetzgebung	7
4. ERGEBNISSE DES VERNEHMLASSUNGSVERFAHRENS	7
5. ERLÄUTERUNGEN ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN	7
5.1. Erläuterungen zu den Bestimmungen der Vereinbarung	7
5.2. Erläuterungen zum Beitrittsbeschluss	8
6. AUSWIRKUNGEN	10
6.1. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton	10
6.2. Personelle Auswirkungen	10
6.3. Auswirkungen auf die Wirtschaft	11
6.4. Auswirkungen auf die Umwelt	11
6.5. Auswirkungen auf die Gemeinden	11
7. PARLAMENTARISCHE VORSTÖSSE	11
7.1. Postulat der FDP-Fraktion betreffend Submissionsgesetzgebung, Vorlage Nr. 3166.1 – 16436	11

7.2. Postulat der CVP-Fraktion betreffend Submissionsgesetz mit neuen Qualitätskriterien zugunsten unseres Gewerbes, Vorlage Nr. 3169.1 -16451	12
8. ZEITPLAN	12
9. ANTRÄGE	12

1. IN KÜRZE

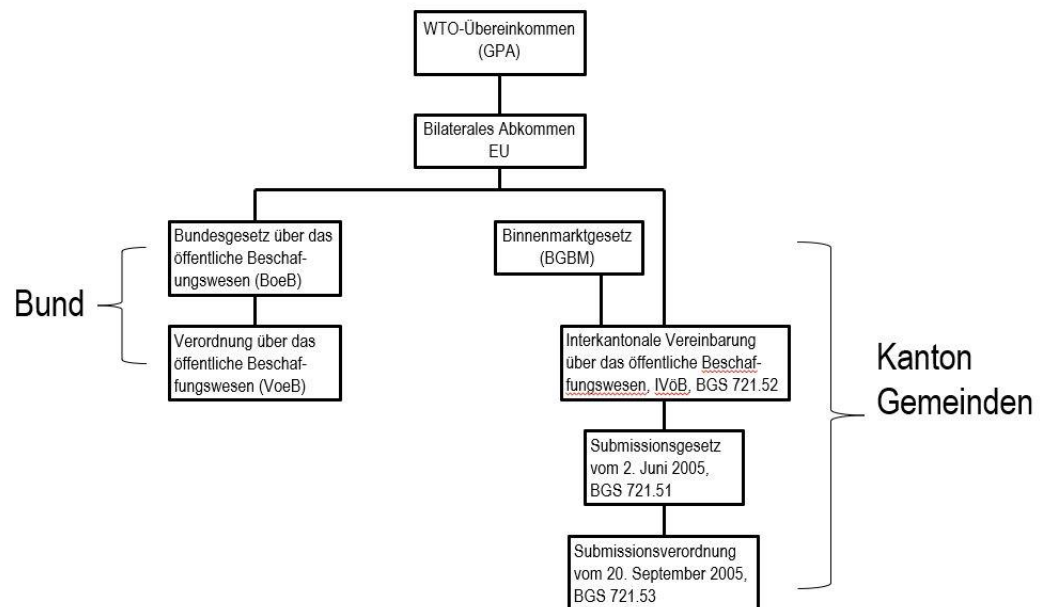
Die Änderungen des internationalen Rechts (Government Procurement Agreement [GAP]) bedingen Anpassung des nationalen öffentlichen Beschaffungsrechts. Gleichzeitig sollen auch die Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen sowie die Bestimmungen innerhalb der Kantone soweit möglich und sinnvoll harmonisiert werden. Das Interkantonale Organ für das öffentliche Beschaffungswesen (InöB) hat daher die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) revidiert und am 15. November 2019 einstimmig verabschiedet. Mit der vorliegenden Gesetzesvorlage beabsichtigt der Kanton Zug den Beitritt zur revidierten IVöB und folgt damit den Harmonisierungsbestrebungen.

Das öffentliche Beschaffungsrecht regelt ein wichtiges Segment der Schweizer Volkswirtschaft. Seine Grundlagen findet es im WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. April 1994 (Government Procurement Agreement, GPA; SR 0.632.231.422) sowie im bilateralen 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). Das GPA wird auf Ebene Bund durch das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 21. Juni 2019 (BöB; SR 172.056.1) sowie die zugehörige Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 12. Februar 2020 (VöB; SR 172.056.11) und auf Ebene der Kantone durch die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 (IVöB; BGS 721.52) umgesetzt. Aufgrund der 2012 abgeschlossenen Revision des GPA sind Anpassungen im nationalen Recht erforderlich. Gleichzeitig sollen die Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen einander inhaltlich soweit möglich und sinnvoll angeglichen werden.

Am 15. November 2019 haben die Kantone respektive ihr Interkantonales Organ für das öffentliche Beschaffungswesen (InöB) die revidierte IVöB einstimmig verabschiedet. Damit wurde ein weiterer wichtiger Grundstein auf dem Weg zur Harmonisierung des Beschaffungsrechts in der Schweiz gelegt. Die angestrebte Umsetzung der IVöB führt zu einer, im Vergleich zu heute, noch weitergehenden Vereinheitlichung der Vorschriften im kantonalen Beschaffungsrecht, das in den Kantonen, Städten und Gemeinden zur Anwendung gelangt. Ausserdem führt die revidierte IVöB zu einer Harmonisierung mit dem auf Bundesebene revidierten BöB, welches die Beschaffungen des Bundes neu regelt und per 1. Januar 2021 in Kraft getreten ist. Die wenigen Abweichungen zwischen der IVöB und dem BöB sind hauptsächlich bedingt durch übergeordnete gesetzliche Vorgaben, welche die Kantone bei ihrer Gesetzgebung einhalten müssen. So werden diese beispielsweise aufgrund der Vorgaben im Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995 (Binnenmarktgesetz, BGBM; SR 943.02) weiterhin das Herkunftsortprinzip anwenden, während für den Bund das Leistungsortprinzip massgeblich ist.

2. AUSGANGSLAGE

2.1. Einbettung der IVöB



2.2. Revision des GPA

Das revidierte WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen wurde am 30. März 2012 formell verabschiedet (GPA 2012). Es trat am 6. April 2014 in Kraft, nachdem das erforderliche Quorum der unterzeichnenden Mitgliedstaaten erreicht worden war. Mit der Revision des Übereinkommens von 1994 (GPA 1994), dem die Schweiz mit Wirkung ab 1. Januar 1996 beigetreten war, wurde der Geltungsbereich erweitert, der Konventionstext vereinfacht und modernisiert sowie der Einsatz elektronischer Mittel geregelt. Sämtliche Vertragsstaaten sind verpflichtet, die Änderung des GPA im nationalen Recht umzusetzen. Der Bundesrat hat am 2. Dezember 2020 die Annahmeerkunde für das GPA 2012 hinterlegt. Es trat für die Schweiz am 1. Januar 2021 in Kraft.

Für die Schweiz liegt die Bedeutung der Revision unter anderem in der Stärkung des Wettbewerbs, der Klärung von Unterstellungsfragen, der Flexibilisierung des Beschaffungsvorgangs und der Anpassung an die künftigen Herausforderungen, z. B. bei der elektronischen Vergabe. Zudem wird der Marktzugang von Schweizer Unternehmen in den GPA-Mitgliedstaaten verbessert.

2.3. Auswirkungen der GPA-Revision auf die Schweiz

Die Revision des GPA erfordert Anpassungen im Bundesrecht und im kantonalen Recht. Verschiedene Wirtschaftsverbände fordern seit Jahren eine Harmonisierung zwischen den Rechtsordnungen des Bundes und der Kantone. Bund und Kantone sind übereingekommen, die internationalen Vorgaben im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten parallel umzusetzen. Die Gesetzgebungsverfahren des Bundes und der Kantone erfolgen je separat, basieren jedoch auf den Regelungsvorschlägen einer paritätischen Arbeitsgruppe Bund–Kantone. Nach Abschluss der GPA-Verhandlungen hat diese Arbeitsgruppe seitens des Bundes unter der Federführung

der Beschaffungskonferenz des Bundes und seitens der Kantone unter der Federführung der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) den Entwurf des Bundesgesetzes sowie die revidierte IVöB erarbeitet.

2.4. Arbeiten zur Umsetzung der GPA-Revision

Das InöB hat mit Schreiben vom 22. September 2014 u. a. auch die Kantone zur Stellungnahme betreffend den Vorentwurf für eine Revision der IVöB eingeladen. Da es sich vorliegend um eine Revision eines bestehenden Konkordats handelt, wurde kantonsintern die Konkordatskommission in den Revisionsprozess miteinbezogen. Mit Schreiben vom 2. Dezember 2014 nahm die Kommission zur revidierten IVöB Stellung. Parallel dazu wurde ein internes Mitberichtsverfahren durchgeführt. Unter Bezugnahme der eingegangenen Stellungnahmen verabschiedete der Regierungsrat seine Vernehmlassungsantwort an das InöB am 9. Dezember 2014.

Im Anschluss an die Vernehmlassungen auf Stufe Bund und Kantone wurden die Vorlagen bereinigt, wobei wiederum dem Gleichlauf der Regelungen auf den beiden Stufen das Augenmerk galt. Nachdem die Totalrevision des BöB im Rahmen der Schlussabstimmung von Nationalrat und Ständerat am 21. Juni 2019 mit Änderungen verabschiedet worden war, prüften die Kantone, welche dieser Änderungen im Lichte der parallelen Harmonisierung auch für die IVöB übernommen werden sollen und bei welchen weiterhin Differenzen zum Bundesrecht verbleiben. Die Kantone bzw. ihr InöB haben die Totalrevision der IVöB am 15. November 2019 schliesslich einstimmig verabschiedet.

2.5. Parlamentarische Vorstösse

Der Kantonsrat hat sich in letzter Zeit mit zwei parlamentarischen Vorstössen rund um die Submissionsgesetzgebung befasst. Die Postulate der FDP-Fraktion betreffend Submissionsgesetzgebung (Vorlage Nr. 3166.1 - 16436) und der CVP-Fraktion betreffend Submissionsgesetz mit neuen Qualitätskriterien zugunsten unseres Gewerbes (Vorlage Nr. 3169.1 -16451) wurden am 26. November 2020 an den Regierungsrat überwiesen. Der Regierungsrat behandelt diese im Rahmen des vorliegenden Berichts und Antrags (siehe unter Ziffer 7.2).

3. REVISIONSZIELE UND GRUNDZÜGE DER VORLAGE

3.1. Revisionsziele

3.1.1. Umsetzung des GPA 2012

Mit der vorgeschlagenen Revision soll das GPA 2012 auf Stufe Kantone möglichst rasch und an den Bund angeglichen in das nationale Recht umgesetzt werden. Die bisherigen Ziele des Beschaffungswesens – wirtschaftlicher Einsatz der öffentlichen Mittel, Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung der Anbietenden, Förderung des Wettbewerbs sowie Transparenz der Verfahren – werden beibehalten. Ein besonderes Augenmerk der Vorlage gilt den Massnahmen gegen Kollusion und Korruption sowie der ausdrücklichen Anerkennung nachhaltiger Beschaffungen.

3.1.2. Parallele Harmonisierung des nationalen Beschaffungsrechts

Die Umsetzung des GPA 2012 ins nationale Recht wird zum Anlass genommen, eine parallele Harmonisierung der Beschaffungsordnungen beim Bund und bei den Kantonen herbeizuführen.

Verschiedene Regelungen, die sich bisher für den Bund, die Kantone oder beide bewährt haben, werden in der vorliegenden Vorlage der Vereinbarung übernommen. In Bezug auf den Rechtsschutz werden Neuerungen vorgesehen, die weitgehend einheitliche Regeln zur Begründung und Eröffnung von Verfügungen, einheitliche Beschwerdegründe und -objekte sowie eine einheitliche Beschwerdefrist von 20 Tagen vorsehen. Der Schwellenwert für Lieferungen wird im freihändigen Verfahren von 100 000 Franken auf 150 000 Franken angehoben, damit die Harmonisierung mit dem Bund vollzogen werden kann.

Die angestrebte Angleichung der Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen wird nur möglich sein, wenn die Kantone die Grundsätze und Leitlinien der Vorlage beibehalten.

3.1.3. Klären und strukturieren

Die Erfahrungen und Entwicklungen seit Inkrafttreten der IVöB und des BöB wurden bei der Revision mitberücksichtigt und gaben wertvolle Impulse für die Optimierung der gesetzlichen Grundlagen. So zeigte sich bei der praktischen Anwendung, dass gewisse Sachverhalte und Begriffe der Klarstellung bedürfen.

In Anlehnung an das GPA 2012 wurden die IVöB und das BöB mit Begriffsdefinitionen ergänzt und terminologisch angepasst. Insbesondere die Neuregelung des subjektiven Geltungsbereichs (Art. 4 ff. IVöB) beziehungsweise die Definition des «öffentlichen Auftrags» (Art. 8 und 9 IVöB) dienen dazu, bisher unterschiedlich beantwortete Fragen zum Geltungsbereich des Beschaffungsrechts (z. B. in Bezug auf bestimmte Konzessionen und die Übertragung öffentlicher Aufgaben) zu klären.

Im Verhältnis zum GPA 1994 sieht das GPA 2012 eine andere Struktur vor. Der Aufbau der IVöB orientiert sich an der neuen Struktur des GPA 2012 sowie am Ablauf eines Vergabeverfahrens. Die Vereinbarung besteht aus 65 Artikeln, verteilt auf zehn Kapitel, und aus vier Anhängen.

3.1.4. Flexibilisieren, modernisieren – Vergrößerung Handlungsspielraum

Die IVöB wie auch das BöB wollen den öffentlichen Auftraggebern und den Anbietenden – unter Vorbehalt der beschaffungsrechtlichen Grundsätze – möglichst grossen Handlungsspielraum gewähren und gleichzeitig den Einsatz moderner Informationstechnologien im öffentlichen Beschaffungswesen fördern. Materiell betreffen die vorgeschlagenen Änderungen der IVöB beziehungsweise des BöB insbesondere die Einführung flexibler Beschaffungsinstrumente, die wiederum die Schaffung innovativer Lösungen ermöglichen. Damit soll für künftige Entwicklungen, etwa im Bereich der Beschaffung intellektueller Dienstleistungen, der grösstmögliche Handlungsspielraum geschaffen werden. So werden die für den Bund seit 2010 vorgesehenen Instrumente wie Folgebeschaffungen, aber auch der Dialog zwischen Auftraggebern und Anbietenden sowie die in der Praxis schon länger genutzte Möglichkeit des Abschlusses von Rahmenverträgen (mit sog. Abrufverfahren) jetzt auf Gesetzesstufe für den Bund beziehungsweise in der IVöB für die Kantone verankert.

Die Unterstellung von Sektorenauftraggebern (z. B. Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung, Telekommunikation) geht immer davon aus, dass in ihrem Tätigkeitsbereich kein Wettbewerb herrscht. Sind Sektorenauftraggeber hingegen dem wirksamen Wettbewerb ausgesetzt, soll ihnen die Möglichkeit offenstehen, eine Befreiung ihrer Beschaffungen von der Vereinbarung zu erwirken (sog. «Ausklinkverfahren» nach Art. 7 IVöB). Zur Flexibilisierung des öffentlichen Beschaffungswesens trägt nebst der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für elektronische Auktionen auch die Änderung bei, wonach neu mehrere an einer Beschaffung beteiligte Auftraggeber, die einerseits dem BöB und andererseits der IVöB unterstellt sind, eine Rechtswahl treffen können (Art. 5 IVöB). Analog dazu und zur optimalen Ressourcennutzung kann bei der Beschaffung nationaler Infrastrukturen das anwendbare Beschaffungsrecht definiert werden.

3.1.5. Weniger Administrativaufwand, mehr Effizienz für Anbietende

Die Harmonisierung der Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen ermöglicht es den Anbietenden, ihre Prozesse bei der Einreichung von Offerten weiter zu standardisieren. Sie dürfen, auch zufolge der zu erwartenden einheitlicheren Rechtsprechung sowie der verbesserten Klarheit der gesetzlichen Grundlagen, mit geringerem Abklärungsaufwand rechnen. Gewisse Bestimmungen zielen zudem direkt auf einen Abbau des Administrativaufwands seitens der Anbietenden ab. So können die Vergabestellen beispielsweise erst zu einem späteren Verfahrenszeitpunkt die Nachweise im Zusammenhang mit den Teilnahmebedingungen von Anbietenden einholen. Auch die verstärkte Nutzung der modernen Informationstechnologien im öffentlichen Beschaffungswesen, namentlich die gemeinsame Internetplattform von Bund und Kantonen (simap.ch), dürfte den administrativen Aufwand der Anbietenden senken.

3.2. Grundzüge der Vorlage / wichtigste Neuerungen

Die IVöB überführt unter anderem die verpflichtenden Bestimmungen des GPA 2012 und der beschaffungsrelevanten Abkommen mit Drittstaaten ins schweizerische Recht. Der Bund und die Kantone nutzen die Einführung des GPA 2012 und den sich daraus ergebenden Anpassungsbedarf auch zur Harmonisierung ihrer Beschaffungsordnungen. Es werden daher gesamtschweizerisch einheitliche beschaffungsrechtliche Grundsätze und Regelungen für einen funktionierenden Binnenmarkt vorgeschlagen.

Als wichtige Neuerungen sind neben den bereits genannten Klärungen zu erwähnen:

- die Unterstellung der Verleihung bestimmter Konzessionen und der Übertragung gewisser öffentlicher Aufgaben unter das Beschaffungsrecht;
- die elektronische Abwicklung von Beschaffungsverfahren;
- die Einführung flexibler Instrumente wie Dialog, Rahmenverträge und elektronische Auktionen sowie verkürzte Fristen für die Offerteingaben und den Antrag um Teilnahme im selektiven Verfahren;
- die Korruptionsprävention im öffentlichen Beschaffungswesen;
- die Regelung des Ausstands aufgrund der Besonderheiten des Vergabeverfahrens;
- die systematische Regelung der Ausschluss- und Sanktionstatbestände;
- die Einführung einer zentralen – nicht öffentlichen – Liste mit Anbietenden und Subunternehmerinnen/Subunternehmern, die von künftigen Beschaffungsvorhaben ausgeschlossen sind;
- die Publikation des Verfahrensabbruchs zur Stärkung der Transparenz;

- die Möglichkeit der adhäsionsweisen Erledigung von Schadenersatzbegehren durch die Beschwerdeinstanz;
- die Verlängerung der Rechtsmittelfrist von zehn auf zwanzig Tage;
- die zwingende Veröffentlichung von Publikationen auf einer Internetplattform von Bund und Kantonen für öffentliche Beschaffungen;
- einen gewissen Paradigmenwechsel bei den Zuschlagskriterien infolge Stärkung des Qualitätswettbewerbs;
- die weitestgehende Integration der bisher als Empfehlung geltenden Vergaberichtlinien (VRöB) in die revidierte Vereinbarung.

Wertvoll ist neben alledem, dass die bewährte Praxis und die Rechtsprechung von Bund und Kantonen in die neue Vorlage eingeflossen sind. All dies soll letztlich Anbietenden den Marktzutritt erleichtern und damit den Wettbewerb sowie die Wirtschaftlichkeit stärken. Im Übrigen war die Revision vom Ziel geleitet, an Bewährtem festzuhalten und zum Abbau des Administrativaufwands bei den Anbietenden beizutragen.

3.3. Kantonaler Beitritt und Ausführungsgesetzgebung

Gemäss § 41 Abs. 1 Bst. i der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV; BGS 111.1) bedürfen Verträge mit anderen Kantonen der Genehmigung des Kantonsrats. Konkret geht es um eine Beitrittserklärung des Kantons Zug, welche der Kantonsrat mit der Verabschiedung des neuen Submissionsgesetzes vornimmt.

Die IVöB sieht in Art. 63 Abs. 4 vor, dass die Kantone unter Beachtung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz Ausführungsbestimmungen insbesondere zu Art. 10, 12 und 26 erlassen können. In Weiterführung des bisherigen Normengefüges und angesichts der Tatsache, dass auf Stufe Kanton nur wenige Ausführungsbestimmungen zur Vereinbarung notwendig sind, werden diese hauptsächlich direkt im vorliegenden Submissionsgesetz festgehalten. Ob insbesondere für die bis anhin in § 40 f. SubV geregelten und bereits heute an die kantonale Verwaltung gerichteten Zuschlags- und Verfahrenskompetenzen eine zusätzliche Verordnung benötigt wird oder ob es genügt, den bestehenden Regierungsratsbeschluss betreffend generelle Regelungen bei der Durchführung von Submissionsverfahren vom 28. September 2010 entsprechend zu ergänzen, wird in einem separaten Verfahren zu prüfen sein.

4. ERGEBNISSE DES VERNEHMLASSUNGSVERFAHRENS

[...] (wird nach der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens ergänzt)

5. ERLÄUTERUNGEN ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN

5.1. Erläuterungen zu den Bestimmungen der Vereinbarung

Für die Erläuterungen zu den Bestimmungen der Vereinbarung wird vollumfänglich auf die Musterbotschaft der InöB vom 16. Januar 2020 verwiesen (vgl. Beilage 1). Zu ausgewählten Artikeln erfolgen nachstehend zusätzliche Ausführungen und ergänzende Hinweise.

Art. 48 – Veröffentlichungen

Die Veröffentlichungen im offenen und selektiven Verfahren erfolgen gemäss Art. 48 Abs. 1 IVöB auf einer von Bund und Kantonen betriebenen Internetplattform für öffentliche Beschaffungen. Heute ist dies die Plattform «simap.ch». Artikel 48 Abs. 7 IVöB erlaubt den Kantonen

ausserdem, zusätzliche Publikationsorgane wie beispielsweise kantonale Amtsblätter oder ähnliches vorzusehen. Im Kanton Zug hat sich die Plattform simap.ch zwischenzeitlich etabliert. Das Amtsblatt spielt im Beschaffungswesen keine tragende Rolle (mehr). Der Kanton Zug verzichtet deshalb zukünftig bewusst, das kantonale Amtsblatt oder dergleichen als weiteres Publikationsorgan vorzusehen.

Art. 63 – Beitritt, Austritt, Änderung und Aufhebung

Da es sich bei der IVöB um ein Konkordat handelt, können auf kantonaler Stufe grundsätzlich keine inhaltlichen Änderungen vorgenommen werden. Gemäss Art. 63 Abs. 4 IVöB steht es den Kantonen jedoch frei, zu Art. 10, 12 und 26 IVöB Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Diese Aufzählung ist abschliessend. Somit ist es insbesondere nicht zulässig, in der kantonalen Ausführungsgesetzgebung weitere (generell-abstrakte) Zuschlagskriterien festzulegen. Artikel 63 Abs. 4 IVöB schliesst hingegen nicht aus, dass in direkter Anwendung von Art. 29 IVöB in den Ausschreibungen zusätzliche Zuschlagskriterien (bspw. «Lehrbetrieb») berücksichtigt werden können. Die Anwendung der Kriterien «Verlässlichkeit des Preises» sowie «unterschiedliche Preisniveaus» (Art. 29 Abs. 1 BöB) auf kantonaler Ebene wird jedoch als mit der Vergabekultur und dem Ziel der Vereinfachung des Beschaffungswesens nicht vereinbar respektive als wettbewerbsfeindlich bzw. vergabefremd und damit als rechtlich unzulässig beurteilt. Entsprechend fanden diese beiden Kriterien bewusst keinen Eingang in die revidierte IVöB bzw. hat das InöB die revidierte IVöB einstimmig ohne diese Zuschlagskriterien verabschiedet. Für weitere Ausführungen zur Unzulässigkeit dieser beiden Zuschlagskriterien wird einerseits auf das Faktenblatt Verlässlichkeit des Preises nach Art. 29 Abs. 1 BöB der BPUK und das Faktenblatt Preisniveau nach Art. 29 Abs. 1 BöB der BPUK sowie andererseits auf das zuhanden der BPUK erlassene Rechtsgutachten «Berücksichtigung unterschiedlicher Preisniveaus bei öffentlichen Beschaffungen – Rechtliche Zulässigkeit und praktische Umsetzung» vom 11. März 2020 verwiesen (vgl. Beilagen 2–4).

5.2. Erläuterungen zum Beitrittsbeschluss

Paragraph 1 – Beitritt zur revidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen

Der Beitritt zur IVöB kann der Kantonsrat in einem Beschluss, der dem fakultativen Referendum untersteht, beschliessen (§ 34 Abs. 1 KV). Der Beitritt ist anschliessend gegenüber dem InöB zu erklären (vgl. Art. 63 Abs. 1 IVöB). Inhaltliche Anpassungen der IVöB sind nicht respektive nur im Konsens mit den anderen Kantonen möglich. Gemäss Art. 63 Abs. 4 IVöB können die Kantone jedoch in einem beschränkten Rahmen (Ausführungs-)Bestimmungen erlassen. Für den Kanton Zug werden diese in § 3 SubG aufgeführt.

Paragraph 2 – Vollzug

Artikel 28 Abs. 1 und Art. 45 Abs. 1 bis 3 IVöB sehen vor, dass die Zuständigkeit zur Führung von Anbieterverzeichnissen respektive zur Verhängung bestimmter Sanktionen wahlweise beim Auftraggebenden oder einer anderen vom Gesetz bestimmten Behörde liegt. Da die jeweiligen Auftraggebenden mit dem Gegenstand der Ausschreibung stets direkt befasst sind bzw. über die besten Kenntnisse verfügen, erscheint es sachgerecht, diese (Vollzugs-)Aufgaben den Auftraggebenden zuzuweisen. Bei der Verhängung einer Sanktion bleibt die Beschwerde ans Verwaltungsgericht vorbehalten (Art. 53 Abs. 1 Bst. i IVöB).

Paragraph 3 – Entzug und Rückforderung finanzieller Beiträge

Erhalten Auftraggebende für einen öffentlichen Auftrag finanzielle Beiträge, können diese ganz oder teilweise entzogen bzw. zurückgefordert werden, wenn der Auftraggebende gegen

beschaffungsrechtliche Vorgaben verstösst (vgl. Art. 45 Abs. 5 IVöB). Da die Behörde, welche die Beiträge gesprochen hat, am besten über die Sachlage und die Vorgaben an den Auftraggebenden informiert ist, ist es naheliegend, die Zuständigkeit für diese Massnahmen der gleichen Behörde zuzusprechen.

Paragraph 4 – Zuständigkeiten des Regierungsrats

Absatz 1

Gemäss Art. 62 Abs. 1 IVöB überwachen die Kantone die Einhaltung der Vereinbarung. Der Sache nach richtet sich dieser Auftrag zunächst an jede einzelne Beschaffungsstelle. Als eigentliche, formelle (Ober-)Aufsichtsbehörde bezüglich der Einhaltung der IVöB ist sodann der Regierungsrat zu bezeichnen. In diesem Sinn soll er zudem zuständig sein für die Anordnung von Sanktionen gegenüber Auftraggebenden gemäss Art. 45 Abs. 4 IVöB (also beispielsweise verbindliche Weisungen und Aufforderungen gegenüber den Beschaffungsstellen).

Absatz 2

Dem Regierungsrat soll die Kompetenz übertragen werden, untergeordnete Änderungen der IVöB, welche das InöB beschliessen mag, gegebenenfalls zu ratifizieren. Von dieser Kompetenz erfasst würden vorab sprachliche oder formelle Anpassungen der Vereinbarung, die auf die materielle Rechtslage keinen relevanten Einfluss haben. Dadurch liesse sich für solche untergeordneten Anpassungen der Vereinbarung ein aufwändiges parlamentarisches Verfahren vermeiden.

Absatz 3

Im Sinne eines Auffangtatbestands wird abschliessend normiert, dass der Regierungsrat für den einheitlichen Vollzug der Vereinbarung sorgt und ihm damit auch die Kompetenz zum Erlass von allfälligen Ausführungsbestimmungen bzw. einer allfälligen entsprechenden Vollzugsverordnung zukommt.

Paragraph 5 – Statistik

Der Kanton Zug, vertreten durch die Baudirektion, ist Mitglied des Vereins simap.ch. Für die jährliche Erstellung der gemäss Art. 50 IVöB vorgeschriebenen Statistik über die Beschaffungen des Vorjahrs im Staatsvertragsbereich ist daher die Baudirektion zuständig.

Paragraph 6 – Rechtsschutz

Einzelne Kantone kennen für Beschaffungen ausserhalb des Staatsvertragsbereichs bereits heute einen generellen Rechtsschutz, ungeachtet der Verfahrensart und der Schwellenwerte; diese Möglichkeit soll weiterhin bestehen bleiben (Art. 52 Abs. 1 IVöB). Andere Kantone sehen den Rechtsschutz hingegen erst ab dem Einladungsverfahren vor. Im Kanton Zug wird gegenüber der bestehenden Regelung keine Änderung vorgenommen. Der Rechtsschutz besteht nach wie vor erst ab dem für das Einladungsverfahren massgebenden Auftragswert. Eine generelle Rechtsmittelmöglichkeit bereits ab dem freihändigen Verfahren würde die Flexibilität unnötig einschränken und den zeitlichen sowie formellen Aufwand erhöhen.

Eine explizite Erwähnung des Verwaltungsgerichts als zuständige kantonale Beschwerdeinstanz, wie dies bei der bestehenden Regelung der Fall ist, ist nicht notwendig, da die zuständige Gerichtsinstanz bereits in Art. 52 Abs. 1 IVöB aufgeführt ist. Eine zusätzliche Bestimmung ist aus demselben Grund auch hinsichtlich der Anfechtungsobjekte (Art. 53 IVöB) nicht notwendig.

III.

Die neue IVöB tritt in Kraft, sobald ihr zwei Kantone beigetreten sind (Art. 65 Abs. 1 IVöB). Alle weiteren Kantone können jederzeit beitreten.

Da inzwischen bereits zwei Kantone der neuen IVöB beigetreten sind und diese damit in Kraft getreten ist, kann mit dem Beitritt zur neuen IVöB das Submissionsgesetz vom 2. Juni 2005 (SubG; BGS 721.51) aufgehoben werden.

Mit dem Beitritt zur revidierten IVöB ist der Kanton Zug Vertragspartei der neuen Vereinbarung und bleibt gleichzeitig Vertragspartei der bisherigen IVöB. Im Verhältnis zu den Kantonen, die der neuen IVöB bereits beigetreten sind, finden die Bestimmungen der neuen Vereinbarung Anwendung. Gegenüber den anderen Kantonen gelten gemäss Art. 65 Abs. 2 IVöB hingegen weiterhin die Regelungen der bisherigen IVöB.

6. AUSWIRKUNGEN

Die Harmonisierung der nationalen Beschaffungsrechtsordnungen bringt auch auf kantonaler und kommunaler Ebene Vorteile mit sich. Es kann erwartet werden, dass sich die angestrebte Rechtsangleichung im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen einerseits und im Verhältnis der Kantone und Gemeinden unter sich andererseits positiv auswirkt. Gründe dafür sind z. B. eine einheitlichere Rechtsprechung, Erfahrungsaustausch, gemeinsame Vorlagen, ähnliche Hilfs- und Lehrmittel sowie abgestimmte Aus- und Weiterbildungen. Zudem ergibt sich auch für die Anbietenden eine starke Vereinfachung, da überall im Schweizer Markt die gleichen Verfahrensbestimmungen gelten.

6.1. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Mittel- und langfristig dürften die Änderungen der IVöB moderate finanzielle Folgen haben, welche vorab aus der Stärkung des Qualitätswettbewerbs resultieren dürften. Nebst einem gewissen Schulungsaufwand kann sodann auch etwa die Flexibilisierung des Vergabeprozesses, beispielsweise durch Einführung neuer Beschaffungsinstrumente, entsprechende Kosten mit sich bringen. Da für die Kantone diesbezüglich verschiedene Entscheidungsspielräume bestehen und auch im Übrigen ein gewisses Anwenderermessen gegeben ist, hängen die aus der Revision resultierenden Kosten indes auch vom konkreten Vollzug ab und sind demnach noch nicht genau quantifizierbar.

Es ist vorgesehen, dass ein einheitlicher Leitfaden für alle Kantone geschaffen wird und die Zentralschweizer Kantone eine gemeinsame und einheitliche Weiterbildung über die Weiterbildung Zentralschweiz anbieten werden.

6.2. Personelle Auswirkungen

Durch einzelne neue Aufgaben oder zusätzlichen Aufwand bei bestehenden Aufgaben nach Inkrafttreten der revidierten IVöB dürfte bei den Kantonen ein leichter Mehraufwand zu erwarten sein. Mit der Erhöhung der Beschwerdefrist von zehn auf zwanzig Tage könnte ausserdem ein grösseres Beschwerderisiko einhergehen. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass diese (potenziellen) Mehraufwendungen mehrheitlich mit den vorhandenen Ressourcen bewältigt werden können.

Die revidierte IVöB wird, wie bereits angetönt, sodann einen Einführungsaufwand in Form von Schulungen und Beratungen sowie Anpassungen bei bestehenden Anleitungen, Verfahrensabläufen und Mustervorlagen zur Folge haben. Sollte sich der Kanton im Weiteren dafür entscheiden, eine IT-Infrastruktur für elektronische Auktionen aufzubauen, werden die Personalressourcen zu überprüfen sein.

6.3. Auswirkungen auf die Wirtschaft

Die Gesamtsumme an Vergaben im öffentlichen Beschaffungswesen in der Schweiz beträgt derzeit schätzungsweise rund 41 Milliarden Franken jährlich, wobei rund 20 Prozent davon auf den Bund und rund 80 Prozent auf die Kantone und Gemeinden entfallen.

Gemäss Schätzungen der WTO hat die Revision des GPA insgesamt einen erweiterten Marktzugang im Wert von 80 bis 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr zur Folge. Es liegt im Interesse der Schweizer Wirtschaft, dass die Schweiz das revidierte GPA 2012 möglichst bald umsetzt und das erweiterte Marktzugangspotenzial für die Schweizer und die Zuger Unternehmen erschlossen wird. Auch in der Schweiz führt die Anwendung der GPA-Regeln zu mehr Wettbewerb unter den Anbietenden, was zu einer grösseren Auswahl an Angeboten führen kann; dies wiederum mit positiven Auswirkungen auf die einzelnen Beschaffungskriterien.

Die verbesserte Anwenderfreundlichkeit, Klarheit und Rechtssicherheit versprechen auch bei den Anbietenden Effizienzsteigerungs- und damit Sparpotenzial. Ein erheblicher Zusatznutzen dürfte den Anbietenden insbesondere aus der Harmonisierung der nationalen Beschaffungsordnungen entstehen.

6.4. Auswirkungen auf die Umwelt

Im Vergleich zum bisherigen Recht wird Aspekten des Umweltschutzes, der Nachhaltigkeit sowie der Einhaltung sozialer Mindeststandards ein noch grösseres Gewicht beigemessen. So wird beispielsweise in Art. 12 Abs. 3 IVöB explizit aufgeführt, dass der Auftraggebende einen öffentlichen Auftrag nur an Anbietende vergibt, welche mindestens die am Ort der Leistung geltenden rechtlichen Vorschriften zum Schutz der Umwelt und zur Erhaltung der natürlichen Ressourcen einhalten.

6.5. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gemeinden haben sich mit einer neuen gesetzlichen Grundlage vertraut zu machen, was einen gewissen Initialaufwand mit sich bringt. Die angestrebte Rechtsangleichung einerseits im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen sowie andererseits auch im Verhältnis der Kantone und Gemeinden untereinander sollte sich mittel- und langfristig indes positiv auf die Verfahrensabwicklung auswirken. Gründe dafür sind z. B. eine einheitlichere Rechtsprechung, Erfahrungsaustausch, gemeinsame Vorlagen, ähnliche Hilfs- und Lehrmittel sowie abgestimmte Aus- und Weiterbildungen.

7. PARLAMENTARISCHE VORSTÖSSE

7.1. Postulat der FDP-Fraktion betreffend Submissionsgesetzgebung (Vorlage Nr. 3166.1 - 16436)

[...]

7.2. Postulat der CVP-Fraktion betreffend Submissionsgesetz mit neuen Qualitätskriterien zugunsten unseres Gewerbes (Vorlage Nr. 3169.1 -16451)

[...]

8. ZEITPLAN

Der Zeitplan lautet wie folgt:

Februar 2022	Verwaltungsinterne Vernehmlassung
Juni 2022	Regierungsrat, 1. Lesung
Juli bis September 2022	Verwaltungsexterne Vernehmlassung
November 2022	Regierungsrat, 2. Lesung
24./25. November 2022	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
Januar bis März 2023	Kommissionssitzungen
April/Mai 2023	Kommissionsberichte
Juni 2023	Kantonsrat, 1. Lesung
August 2023	Kantonsrat, 2. Lesung
September 2023	Publikation Amtsblatt
November 2023	Ablauf Referendumsfrist
1. Januar 2024	Inkrafttreten

9. ANTRÄGE

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen,

- a) auf die Vorlage Nr. ... - ... einzutreten und ihr zuzustimmen;
- b) das Postulat der FDP-Fraktion betreffend Submissionsgesetzgebung (Vorlage Nr. 3166.1 - 16436) sei [...];
- c) das Postulat der CVP-Fraktion betreffend Submissionsgesetz mit neuen Qualitätskriterien zugunsten unseres Gewerbes (Vorlage Nr. 3169.1 - 16451) sei [...].

Zug, ...

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Der Landschreiber: Tobias Moser

Beilagen:

1. Teilrevision der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) vom 15. November 2019, Musterbotschaft Version 1.0 vom 16. Januar 2020
2. BPUK-Faktenblatt «Verlässlichkeit des Preises nach Art. 29 Abs. 1 BöB»
3. BPUK-Faktenblatt «Preisniveau nach Art. 29 Abs. 1 BöB»
4. Rechtsgutachten «Berücksichtigung unterschiedlicher Preisniveaus bei öffentlichen Beschaffungen – Rechtliche Zulässigkeit und praktische Umsetzung» vom 11. März 2020

100/

Laufnummer: 54240 MA/mag