



Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen aus dem Jahr 2019

Einführungsgesetz zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen

Bericht und Entwürfe des Finanzdepartementes vom 15. Juni 2021

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Ausgangslage	4
1.1 Revision des öffentlichen Beschaffungsrechts	4
1.2 Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen aus dem Jahr 2019	5
2 Grundzüge der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen aus dem Jahr 2019	5
2.1 Zweckartikel	6
2.2 Klärung der Begriffe und des Geltungsbereichs	6
2.3 Beschaffungen ausgerichtet auf Qualität	6
2.4 Nachhaltigkeit	7
2.5 Neue Zuschlagskriterien	7
2.6 Unterstellung bestimmter Konzessionen und der Übertragung gewisser öffentlicher Aufgaben	7
2.7 Gemeinsame Publikationsplattform von Bund und Kantonen	8
2.8 Verkürzte Fristen zur Verfahrensbeschleunigung	8
2.9 Verbesselter Rechtsschutz	9
2.10 Massnahmen gegen Interessenkonflikte, unzulässige Wettbewerbsabreden und Korruption	9
2.11 Ausschluss, Widerruf und Sanktionen	9
2.12 Neue Instrumente	10
2.12.1 Dialog	10
2.12.2 Rahmenverträge	11
2.12.3 Elektronische Auktionen	11
3 Kantonale Beitritts- und Vollzugsbestimmungen	11



3.1	Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen aus dem Jahr 2019	11
3.2	Einführungsgesetz zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen	12
3.2.1	Umsetzung	12
3.2.2	Erläuterungen	12
4	Behandlung des Postulats 43.20.08 «Zeitgemässe Zuschlagskriterien auch im kantonalen öffentlichen Beschaffungswesen»	16
5	Auswirkungen	19
5.1	Finanzielle Auswirkungen	19
5.2	Personelle und organisatorische Auswirkungen	20
5.3	Auswirkungen auf die Gemeinden	20
5.4	Auswirkungen auf die Wirtschaft, Umwelt, Gesellschaft	20
6	Vernehmlassung	21
7	Rechtliches	21
7.1	Zuständigkeiten	21
7.2	Referendum	21
8	Antrag	22
	Beilage 1: Musterbotschaft zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen aus dem Jahr 2019 (mit Konkordatstext im Anhang)	22
	Beilage 2: Regierungsbeschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen aus dem Jahr 2019	23
	Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen aus dem Jahr 2019	25
	Einführungsgesetz zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen aus dem Jahr 2019	26



Zusammenfassung

Die totalrevidierte Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB 2019) wurde am 15. November 2019 von der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz als Interkantonales Organ für das öffentliche Beschaffungswesen einstimmig verabschiedet. Sie wurde von Fachleuten der Kantone und des Bundes zusammen mit dem weitgehend gleichlautenden neuen Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) erarbeitet, welches das Bundesparlament am 21. Juni 2019 einstimmig angenommen hat und am 1. Januar 2021 in Kraft getreten ist.

BöB und IVöB 2019 dienen der Umsetzung des im Jahr 2012 totalrevidierten Übereinkommens der Welthandelsorganisation über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement [GPA 2012]). Mit der vom Bundesparlament im Juni 2019 beschlossenen Ratifizierung des GPA 2012 werden auch die Kantone zu dessen Umsetzung im öffentlichen Beschaffungsrecht verpflichtet. Damit die IVöB 2019 im Kanton St.Gallen in Vollzug treten kann, ist ein expliziter Beitritt notwendig, der Gegenstand des vorliegenden Kantonsratsbeschlusses ist. Die IVöB 2019 regelt das öffentliche Beschaffungsrecht neu umfassend, weshalb eine eigene materielle Regelung auf kantonaler Ebene hinfällig wird. Der Spielraum für eigene Regelungen beschränkt sich auf gewisse Vollzugs- und Ausführungsbestimmungen. Insbesondere besteht für die Kantone kein Ermessen, die Interkantonale Vereinbarung in einzelnen Punkten anzupassen und durch eigene Regelungen zu ersetzen, soweit die IVöB 2019 dies nicht explizit vorsieht. Ein Beitritt zur IVöB 2019 ist folglich nur möglich, wenn sie in ihrer Gesamtheit angenommen wird. Die IVöB 2019 bringt sowohl für die Beschaffungsstellen als auch für die Anbieter diverse Vorteile mit sich, weshalb ein Beitritt zur IVöB 2019 sinnvoll erscheint. In der Folge sind auch das Einführungsgesetz zur Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen und die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen einer Totalrevision zu unterziehen.

Die IVöB 2019 regelt, wie der Kanton und die Gemeinden öffentliche Aufträge vergeben, also wie sie Güter, Dienstleistungen und Bauten einkaufen. Die IVöB 2019 modernisiert das öffentliche Beschaffungswesen der Kantone und harmonisiert es mit dem Bundesrecht. Die Totalrevision führt zu keiner grundlegenden Änderung des öffentlichen Beschaffungswesens. Neben der Rechtsvereinheitlichung verfolgt sie jedoch auch politische Ziele, nämlich die stärkere Berücksichtigung der ökologischen, sozialen und (volks-)wirtschaftlichen Nachhaltigkeit bei öffentlichen Aufträgen und die Stärkung des Qualitätswettbewerbs gegenüber dem Preiswettbewerb. Zudem führt die IVöB 2019 neue Beschaffungsmethoden ein und macht es einfacher, Anbieter, die unzuverlässig arbeiten oder sich nicht an Vorschriften halten, auszuschliessen, was einen fairen Wettbewerb fördert. Das Beschaffungsverfahren und die Schwellenwerte bleiben, abgesehen von einer Anhebung des Schwellenwerts für das freihändige Verfahren bei Lieferungen auf Fr. 150'000.–, unverändert. Allerdings werden viele Einzelheiten des Verfahrens angepasst.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwürfe des:

- Kantonsratsbeschlusses über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen aus dem Jahr 2019;
- Einführungsgesetzes zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen aus dem Jahr 2019.



1 Ausgangslage

1.1 Revision des öffentlichen Beschaffungsrechts

Das öffentliche Beschaffungswesen stellt einen wichtigen Bereich der schweizerischen Volkswirtschaft dar. Es findet seine rechtlichen Grundlagen im Übereinkommen der Welthandelsorganisation (WTO) über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement [SR 0.632.231.422; nachfolgend GPA]) sowie im bilateralen Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens (SR 0.172.052.68). Das GPA wurde von den Kantonen durch die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994 mit Änderungen vom 15. März 2001 (sGS 841.32; nachfolgend IVöB 1994/2001) umgesetzt. Diese berücksichtigt auch das bilaterale Abkommen mit der Europäischen Union.

Im Jahr 2012 wurde das GPA totalrevidiert. Der Bundesrat unterzeichnete das neue Abkommen am 21. März 2012; die Genehmigung durch das Parlament erfolgte am 21. Juni 2019. Der Bundesrat hat am 2. Dezember 2020 die Annahmeerkunde hinterlegt, womit das GPA 2012 am 1. Januar 2021 für die Schweiz in Kraft getreten ist. Demzufolge werden auch die Kantone zu dessen Umsetzung im öffentlichen Beschaffungsrecht verpflichtet. Das GPA 2012 ermöglicht Schweizer Unternehmen einen erweiterten Marktzugang von rund 80 bis 100 Mrd. Dollar im Jahr. Damit die Schweiz an den Neuerungen und dem erweiterten Marktzugang teilhaben kann, muss sie zuerst das nationale Recht anpassen.¹

Im Rahmen von Art. 95 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) wird dem Bund ermöglicht, rechtliche Leitplanken für einen einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsraum zu schaffen. Die Kantone haben mit Art. 48 BV gleichzeitig die Möglichkeit, miteinander Verträge zu schliessen. Mit diesen rechtlichen Voraussetzungen war es möglich, dass eine Harmonisierungsregelung im Beschaffungswesen gemeinsam erarbeitet wurde. In einem gemeinsamen Projekt haben Bund und Kantone ihre Rechtsgrundlagen im Beschaffungsrecht soweit möglich parallel und inhaltlich aufeinander abgestimmt. Das zuständige Interkantonale Organ für das öffentliche Beschaffungswesen (InöB) hat hierfür die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen am 15. November 2019 (nachfolgend IVöB 2019) einstimmig verabschiedet. Der Bund hat seine rechtlichen Grundlagen, bestehend aus dem Bundesgesetz und der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen, ebenfalls angepasst. Diese sind zusammen mit dem GPA 2012 am 1. Januar 2021 in Kraft getreten.

Die IVöB 2019 bewirkt, dass die Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen – unter Beibehaltung der föderalen Kompetenzregelung – einander inhaltlich so weit wie möglich angeglichen werden konnten. Diese Harmonisierung stellt eine bedeutende Neuerung dar. Hierzu wurde die IVöB 1994/2001 neu strukturiert und sprachlich überarbeitet. Bewährte Regelungskonzepte wurden beibehalten (z.B. Verhandlungsverbot, Rechtsschutz) und neue Begriffsdefinitionen eingeführt. Für die Kantone ergeben sich materiell keine grundlegenden Änderungen. Neuregelungen bestehen bei den Unterstellungsfragen (z.B. in Bezug auf die Übertragung gewisser öffentlicher Aufgaben sowie die Vergabe gewisser Konzessionen) und den neuen Beschaffungsinstrumenten (z.B. Dialog, Rahmenverträge, elektronische Auktionen). Ferner soll durch die IVöB 2019 auch eine Harmonisierung unter den Kantonen erreicht werden. Dazu wurden die Bestimmungen, die bisher in den Vergaberichtlinien zur IVöB (VRöB)² geregelt waren, in die Vereinbarung integriert. Wie bisher unterscheidet die IVöB 2019 zwischen dem sogenannten Staatsvertragsbereich, d.h. öffentlichen Aufträgen, die im Geltungsbereich der internationalen Verpflichtungen der Schweiz

¹ Siehe auch www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-81430.html.

² Dabei handelte es sich um einen nicht direkt anwendbaren Mustererlass für in das kantonale Recht zu überführende Bestimmungen.



im Zusammenhang mit dem öffentlichen Beschaffungswesen vergeben werden, und dem Nicht-Staatsvertragsbereich, d.h. öffentlichen Aufträgen, die nur den Regeln des Binnenrechts unterstehen.

1.2 Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen aus dem Jahr 2019

Interkantonale Vereinbarungen sind öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, die von zwei oder mehreren Kantonen über einen Gegenstand geschlossen werden, der in ihrem Kompetenzbereich liegt (vgl. Art. 48 BV). Die IVöB 2019 bezweckt eine Rechtsvereinheitlichung zwischen den Kantonen. Die einzelnen Kantone können dem vorgegebenen Text der IVöB 2019 entweder gänzlich zustimmen oder ablehnen. Ein Beitritt unter Vorbehalt ist nicht möglich.

Verschiedene Wirtschaftsbranchen haben seit Jahren gefordert, dass eine Harmonisierung zwischen den Rechtsordnungen des Bundes und der Kantone sowie unter den Kantonen selbst erfolgen soll. Mit der IVöB 2019 wurde diese Forderung umgesetzt. Hierfür wurden die bisher in der VRöB geregelten Ausführungsbestimmungen weitestgehend in die IVöB 2019 integriert.

Die IVöB 1994/2001 stellt eine Rahmenvereinbarung dar, wohingegen die IVöB 2019 weitestgehend sämtliche Bereiche des Beschaffungsrechts regelt. Die Kantone haben im Rahmen von Art. 63 Abs. 4 der IVöB 2019 die Möglichkeit, unter Einhaltung der internationalen Verpflichtungen Ausführungsbestimmungen, insbesondere zu Art. 10, 12 und 26 der Vereinbarung, zu erlassen. Die Kantone verfügen ausserdem über die Organisationskompetenz und bestimmen eigenständig, wer im Kanton über welche beschaffungsrechtlichen Kompetenzen verfügt.

Für die Ausgangslage und die Erläuterungen zur IVöB 2019 wird ergänzend auf die entsprechende Musterbotschaft der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) verwiesen, die im Anhang auch den Konkordatstext enthält (siehe Beilage 1). Die vorliegende Botschaft befasst sich grundsätzlich nur mit den Auswirkungen der IVöB 2019 auf den Kanton St.Gallen.

Der Kanton St.Gallen ist bereits Mitglied der IVöB 1994/2001. Dieses nun abzulösende Konkordat harmonisierte bestimmte Grundzüge des öffentlichen Beschaffungsrechts der Kantone, liess aber viel Spielraum für das kantonale Recht. Daher bestehen mit dem Einführungsgesetz zur Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.1; abgekürzt EGöB) und mit der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.11; abgekürzt VöB) auch kantonale Erlasse zum öffentlichen Beschaffungsrecht. Die IVöB 2019 regelt das öffentliche Beschaffungsrecht neu umfassend, weshalb eine eigene materielle Regelung auf kantonaler Ebene hinfällig wird. Der Spielraum für eigene Regelungen beschränkt sich auf gewisse Vollzugs- und Ausführungsbestimmungen. EGöB und VöB sind folglich einer Totalrevision zu unterziehen und durch wenige und weniger umfassende Ausführungsbestimmungen zur IVöB 2019 zu ersetzen.

2 Grundzüge der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen aus dem Jahr 2019

Für einen ausführlichen Überblick über die IVöB 2019 wird auf die Musterbotschaft der BPUK in der Beilage 1 verwiesen, die im Anhang auch den Konkordatstext enthält.

In den Grundzügen bleibt das öffentliche Beschaffungsrecht im Kanton St.Gallen mit der IVöB 2019 bestehen. Namentlich ändert sich fast nichts an den Schwellenwerten und den Verfahrensarten. Dennoch bringt die IVöB 2019 einige Änderungen gegenüber dem heutigen Recht. Die



wichtigsten werden nachstehend zusammengefasst. Noch nicht berücksichtigt sind dabei die Änderungen, die sich allenfalls mit den Ausführungsbestimmungen ergeben.

2.1 Zweckartikel

Im Zweckartikel wird nicht mehr nur der wirtschaftliche, sondern auch der volkswirtschaftlich, ökologisch und sozial nachhaltige Einsatz der öffentlichen Mittel verlangt (Art. 2 Bst. a IVöB 2019). Damit werden neu alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit ausdrücklich erfasst. Diese Ergänzung trägt dem erhöhten gesellschaftlichen Bewusstsein für einen verantwortungsvolleren Ressourceneinsatz Rechnung.

Mehr Gewicht wird sodann namentlich der Korruptionsbekämpfung eingeräumt, die ein wesentliches Ziel der GPA-Revision darstellt. Im Zweckartikel wird entsprechend darauf hingewiesen, dass die Förderung des wirksamen und fairen Wettbewerbs insbesondere durch Massnahmen gegen unzulässige Wettbewerbsabreden sowie Korruption sichergestellt werden soll (Art. 2 Bst. d IVöB 2019).

Der Zweckartikel dient der Auslegung der nachfolgenden Bestimmungen. Die Reihenfolge der Aufzählung in Art. 2 IVöB 2019 bedeutet nicht, dass dem ersten Grundsatz Priorität vor den nachstehend genannten zukommt. Alle Grundsätze verlangen gleichermassen Beachtung.

2.2 Klärung der Begriffe und des Geltungsbereichs

Die IVöB 2019 enthält neu eine kurze Liste mit Definitionen (Art. 3 IVöB 2019), die u.a. die Begriffe «öffentliche Unternehmen» und «Einrichtungen des öffentlichen Rechts» umfasst. Der subjektive Geltungsbereich in Bezug auf die Auftraggeber ist präzisiert worden und stützt sich neu direkt auf das Konkordat (Art. 4 IVöB) ab. Was den objektiven Geltungsbereich betrifft, wurde eine Definition des Begriffs des öffentlichen Auftrags aufgenommen (Art. 8 IVöB 2019). Die Übertragung öffentlicher Aufgaben und die Verleihung von Konzessionen (siehe nachfolgend Ziff. 2.6) werden nun ausdrücklich als öffentliche Aufträge behandelt (Art. 9 IVöB 2019).

Die Ausnahmen (Art. 10 IVöB 2019) wurden neu definiert und erweitert. So ist neu vorgesehen, dass die Vereinbarung nicht für Aufträge gilt, die an Behinderteninstitutionen, Organisationen der Arbeitsintegration, Wohltätigkeitseinrichtungen und Strafanstalten (Art. 10 Abs. 1 Bst. e IVöB 2019) oder an kantonale und kommunale Vorsorgeeinrichtungen des öffentlichen Rechts (Art. 10 Abs. 1 Bst. g IVöB 2019) vergeben werden. Den Kantonen ist nach Art. 63 Abs. 4 IVöB 2019 allerdings das Recht vorbehalten, für die beiden genannten Fälle eine vergaberechtliche Unterstellung im Rahmen der kantonalen Ausführungsbestimmungen festzulegen. Schliesslich nimmt die IVöB 2019 vier Arten von Verträgen von den Bestimmungen aus: Monopol-, Instate-, Inhouse- und Quasi-Inhouse-Verträge (Art. 10 Abs. 2 IVöB 2019) – dies entspricht bereits der gängigen Lehre und Rechtsprechung.

2.3 Beschaffungen ausgerichtet auf Qualität

Ziel des neuen Rechts ist es, der Qualität mehr Gewicht zu verleihen. Von verschiedenen Stellen als «Paradigmenwechsel» bezeichnet, finden sich dazu verschiedene Bestimmungen im Vereinbarungstext. Damit hat das Qualitätskriterium an Bedeutung gewonnen und wird als verbindliches Vergabekriterium dem Preis gleichgestellt (Art. 29 Abs. 1 IVöB 2019). Art. 41 IVöB 2019 verankert seinerseits das neue Konzept des «vorteilhaftesten» Angebots anstelle des bisher verwendeten «wirtschaftlich günstigsten» Angebots, um die Bedeutung, die dem wirtschaftlichen Aspekt der Angebote bei der Bewertung der Angebote beigemessen wird, zu verringern. Standardisierte



Leistungen können dagegen wie bisher allein auf der Grundlage des niedrigsten Gesamtpreises vergeben werden.

Beim «vorteilhaftesten Angebot» geht es um die beste Erfüllung der Zuschlagskriterien, also um die Gesamtqualität des Angebots. Daher besteht im Beschaffungsrecht ein Rechtsanspruch auf die Erteilung des Zuschlags an denjenigen Anbieter, der das vorteilhafteste Angebot eingereicht hat. Dieses wird ermittelt, indem neben Qualität und Preis einer Leistung sowie je nach Leistungsgegenstand weitere gleichwertige Kriterien wie z.B. Zweckmässigkeit, Termine, Lebenszykluskosten, Nachhaltigkeit, Lieferbedingungen, Kundendienst (vgl. Art. 29 Abs.1 IVöB 2019) berücksichtigt werden.

2.4 Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeit spielt in der revidierten Vereinbarung eine zentrale Rolle. Die Bestimmungen dazu finden sich in Art. 2, 12, 29 und 30 IVöB 2019. Den Vergabestellen wird ein grösserer Spielraum bei der Berücksichtigung der Nachhaltigkeit eingeräumt, der nun genutzt werden soll. Diese Stärkung der Nachhaltigkeit – in all ihren drei Teilgehalten «volkswirtschaftlich», «ökologisch» und «sozial» – soll und wird die Ausgestaltung der Kriterien in den künftigen Ausschreibungen vermehrt prägen.

Die Vergabestellen werden künftig insbesondere gehalten sein, bei der Aufstellung ihrer Bewertungssysteme die Nachhaltigkeit mit all ihren Aspekten gemäss Zweckartikel, Innovationsgehalt und Plausibilität des Angebots vermehrt zu berücksichtigen.

Es ist aber auch weiterhin unzulässig, die Nachhaltigkeit für protektionistische Ziele zu verwenden. Im Sinn der Gleichbehandlung darf jedoch von in- und ausländischen Anbietern ein gleich hoher Standard bei den Nachhaltigkeitskriterien verlangt werden.

2.5 Neue Zuschlagskriterien

Die IVöB 2019 führt für den öffentlichen Auftraggeber neu die Möglichkeit ein, sogenannte «vergabefremde» Zuschlagskriterien bei einer öffentlichen Beschaffung zu berücksichtigen. Diese Kriterien sind in Art. 29 Abs. 2 IVöB 2019 aufgeführt. Der Auftraggeber kann ergänzend berücksichtigen, inwieweit der Anbieter Ausbildungsplätze für Lernende in der Grundausbildung, Arbeitsplätze für ältere Arbeitnehmende oder eine Wiedereingliederung für Langzeitarbeitslose anbietet. Es handelt sich dabei um soziale Kriterien, die nur für Vergaben ausserhalb des Staatsvertragsbereichs im Binnenmarktbereich angewendet werden können.

2.6 Unterstellung bestimmter Konzessionen und der Übertragung gewisser öffentlicher Aufgaben

Die Konzessionen des schweizerischen Verwaltungsrechts sind vielfältig – *die* Konzession gibt es nicht. Die Unterstellung unter das Beschaffungsrecht erfolgt – vgl. Art. 8 Abs. 1 IVöB 2019 – immer dann, wenn die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe in Frage kommt. Der Begriff wird in der Vereinbarung in dem Sinn verwendet, dass ein privater Anbieter mit der Verleihung Rechte erhält, die ihm vorher nicht zustanden (Art. 9 IVöB 2019). Konzessionen, die nicht im Zusammenhang mit öffentlichen Aufgaben stehen (z.B. Sondernutzungskonzessionen) oder die dem Bewerber keine ausschliesslichen oder besonderen Rechte vermitteln, sind nicht erfasst.



Der Staat hat infolge beschränkter Ressourcen und Besinnung auf seine Kernkompetenzen öffentliche Aufgaben in verschiedenen Bereichen und auf allen Stufen (Bund, Kantone und Gemeinden) an private Anbieter ausgelagert. Lässt der Staat eine Aufgabe gestützt auf eine gesetzliche Grundlage durch Dritte erbringen, dann untersteht die Übertragung dieser staatlichen Aufgabe grundsätzlich dem Geltungsbereich des Beschaffungsrechts (vgl. Art. 9 IVöB 2019). Dies gilt unabhängig davon, ob die Finanzierung durch den Auftraggeber oder aus Mitteln eines Fonds oder einer Versicherung erfolgt.

Der Verweis auf «öffentliche Aufgaben» erfasst alle Bereiche, in denen der Staat verantwortlich ist, diese zu erfüllen (vgl. Art. 24 ff. der Kantonsverfassung [sGS 111.1; abgekürzt KV]). Als Beispiele sind hier das Polizeiwesen, d.h. der Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, sowie die Gesundheits- oder die Sozialpolitik zu nennen. Muss der Staat etwa von Gesetzes wegen für die Entsorgung problematischer Abfälle sorgen, kann er diese Aufgabe Dritten übertragen, sofern eine gesetzliche Grundlage dazu besteht (Art. 25 Abs. 3 KV).

Für Kantone und Gemeinden gilt zwar eine Ausschreibepflicht für die Übertragung der Nutzung kantonaler und kommunaler Monopole auf Private nach Art. 2 Abs. 7 des Binnenmarktgesetzes (SR 943.02). Bei Monopolkonzessionen und Konzessionen öffentlicher Dienste bietet das Beschaffungsrecht mit seinem Fokus auf Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit jedoch nicht in allen Fällen den passenden Rahmen für die Konzessionsvergabe. Spezialgesetzliche Regeln gehen deshalb vor (z.B. Art. 3a und Art. 5 Abs. 1 des eidgenössischen Stromversorgungsgesetzes (SR 734.7); Art. 60 Abs. 3^{bis} und Art. 62 Abs. 2^{bis} des eidgenössischen Wasserrechtsgesetzes (SR 721.80)). Auch kantonale Erlasse können als spezialgesetzliche Regelungen gelten.

2.7 Gemeinsame Publikationsplattform von Bund und Kantonen

Der Einsatz moderner Informationstechnologien verbessert die Transparenz des öffentlichen Beschaffungswesens und erleichtert den Marktzutritt. Sowohl im offenen als auch im selektiven Verfahren werden die Ausschreibung, der Zuschlag sowie der Abbruch auf der gemeinsam von Bund und Kantonen betriebenen Internetplattform (heute simap.ch³) für öffentliche Beschaffungen zwingend publiziert (Art. 48 IVöB 2019). Zudem besteht auch in Bezug auf freihändig erteilte Zuschläge im Staatsvertragsbereich eine Publikationspflicht. Nebst den öffentlichen Auftraggebern, die simap.ch bereits als Publikationsplattform nutzen – wie der Kanton St.Gallen – müssen künftig alle öffentlichen Auftraggeber ihre Aufträge in offenen und selektiven Verfahren auf der Plattform veröffentlichen. Den Kantonen steht es frei, weitere Publikationsorgane vorzusehen.

Die verstärkte Nutzung der modernen Informationstechnologien im öffentlichen Beschaffungswesen, namentlich von simap.ch, wird die Transparenz im Beschaffungswesen weiter erhöhen und den Aufwand der Anbieter senken. Aktuell werden auf simap.ch jährlich rund 20'000 Publikationen mit einem Beschaffungswert von rund 17,5 Mrd. Franken veröffentlicht. Mit der gesetzlichen Verpflichtung aller dem Konkordat unterstellten Vergabestellen zur Publikation auf simap.ch dürfte die Anzahl der publizierten Beschaffungen und das Vergabevolumen in Zukunft weiter steigen.

2.8 Verkürzte Fristen zur Verfahrensbeschleunigung

Das GPA 2012 beinhaltet neu verschiedene Verkürzungen der Minimalfristen, die nun im nationalen Recht abgebildet sind. Dabei sind Fristverkürzungen im Staatsvertragsbereich sowohl beim

³ Informationssystem über das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz.



offenen als auch beim selektiven Verfahren möglich (Art. 47 IVöB 2019). Ausserhalb des Staatsvertragsbereichs beträgt die Frist zur Einreichung von Angeboten in der Regel wenigstens 20 Tage. Eine Unterschreitung dieser Minimalfrist ist nur ausnahmsweise bei standardisierten Leistungen möglich, wobei eine Minimalfrist von fünf Tagen in jedem Fall einzuhalten ist (Art. 46 Abs. 4 IVöB 2019). Unter Einhaltung der Minimalfrist von fünf Tagen haben die Kantone hier die Möglichkeit, andere Fristen vorzusehen.

2.9 Verbesserter Rechtsschutz

Die Rechtsmittelfrist wurde auf 20 Tage verlängert, um die Harmonisierung zwischen Bund und Kantonen sicherzustellen (Art. 56 IVöB 2019). Heute gilt kantonal eine Beschwerdefrist von lediglich zehn Tagen. Diese erweist sich im Vergleich zu den übrigen Beschwerdefristen als äusserst knapp.

Für beschaffungsrechtliche Beschwerdeverfahren ist – wie bisher – kantonal einzig das Verwaltungsgericht zuständig, wenn der Auftragswert wenigstens den für das Einladungsverfahren massgebenden Schwellenwert erreicht (Art. 52 IVöB 2019). Die Beschwerdeinstanz kann über allfällige Schadenersatzforderungen gleichzeitig mit der Feststellung der Rechtsverletzung entscheiden (Art. 58 IVöB 2019). Wie bisher gelten keine Gerichtsferien.

2.10 Massnahmen gegen Interessenkonflikte, unzulässige Wettbewerbsabreden und Korruption

Kernstück der GPA-Revision ist die Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Wettbewerb. Dieses Ziel soll vor allem durch erhöhte Transparenz und den konsequenten Kampf gegen die Korruption, die den Wettbewerb verfälscht bzw. verhindert, erreicht werden. Korruption kann viele Formen annehmen. Im Zentrum stehen die Gewährung und die Annahme geldwerter Vorteile, auf die kein gesetzlicher Anspruch besteht. Aber auch zu grosse Nähe zwischen Auftraggeber und Expertengremium auf der einen und Anbietern auf der anderen Seite können den Wettbewerb verfälschen. Dem tragen die Ausstandsregeln von Art. 13 IVöB 2019 Rechnung.

Mögliche Massnahmen könnten beispielsweise die Einholung von sogenannten Unbefangenheitserklärungen aller an der Vergabe beteiligten Personen oder die Unterzeichnung von Integritätsklauseln (siehe Art. 26 Abs. 2 IVöB 2019) durch Anbieter zwecks Vermeidung von Wettbewerbsabreden sein.

Für weitere Ausführungen wird auf die Musterbotschaft der BPUK zur IVöB 2019 verwiesen (Beilage 1, S. 105).

2.11 Ausschluss, Widerruf und Sanktionen

Art. 44 IVöB 2019 enthält eine Liste möglicher Gründe, die einen Ausschluss des Anbieters aus dem konkreten Vergabeverfahren, die Streichung aus einem Verzeichnis oder sogar den Widerruf des bereits erteilten Zuschlags erlauben. Art. 44 Abs. 1 IVöB 2019 nennt eine abschliessende Reihe von Sachverhalten, die vom Auftraggeber belegt werden können und müssen. Dass der Auftraggeber negative Erfahrungen aus früheren Aufträgen berücksichtigen kann, stellt dabei eine zentrale Neuerung dar (Art. 44 Abs. 1 Bst. h IVöB 2019). Darüber hinaus hat der Auftraggeber die Möglichkeit, jene Anbieter nicht zu berücksichtigen, die von anderen Vergabestellen nach Art. 45 Abs. 1 IVöB wegen besonders schwerwiegender Verfehlungen rechtskräftig mit einer Auftragsperre belegt wurden (Art. 44 Abs. 1 Bst. j IVöB 2019).



Bei einer zweiten Gruppe von Sachverhalten nach Art. 44 Abs. 2 IVöB genügen bereits hinreichende Anhaltspunkte oder ein dringender Verdacht für den Ausschluss, die Streichung aus der Liste oder den Widerruf des Zuschlags. Hierbei handelt es sich um Fehlverhalten von Anbietern, ihren Organen oder von ihnen beigezogenen Subunternehmern, das einem Zuschlag klar entgegensteht, aber teilweise langwieriger Abklärung durch andere Behörden bedarf. Dabei kann dem Auftraggeber nicht zugemutet werden, mit dem Ausschluss aus dem Vergabeverfahren bis zum Abschluss der Abklärung zuzuwarten. Hervorzuheben sind dabei Kollusion und unzulässige Wettbewerbsabreden, die durch die Wettbewerbskommission (WEKO) untersucht werden und Verstösse gegen die Melde- oder Bewilligungspflichten nach dem Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit (SR 822.41; abgekürzt BGSA).

Zusätzlich wurden mit Art. 45 IVöB 2019 die Sanktionen «Verwarnung», «Ausschluss» (Auftrags-sperre für bis zu fünf Jahre) und «Busse» (von bis zu 10 Prozent der bereinigten Angebots-summe) verankert. Über die sanktionierten Anbieter und Subunternehmer wird eine nicht öffentliche Liste geführt.⁴ Auch gegen Auftraggeber, die gegen die IVöB 2019 verstossen, können Massnahmen ergriffen werden.

2.12 Neue Instrumente

Die IVöB 2019 will den öffentlichen Auftraggebern und den Anbietern – unter Vorbehalt der beschaffungsrechtlichen Grundsätze – möglichst grossen Handlungsspielraum gewähren und gleichzeitig den Einsatz moderner Informationstechnologien im öffentlichen Beschaffungswesen fördern. Materiell betreffen die vorgeschlagenen Änderungen 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 Instrumente wie der Dialog zwischen Auftraggeber und Anbietern (Art. 24 IVöB 2019), die in der Praxis schon länger genutzte Möglichkeit des Abschlusses von Rahmenverträgen mit dem sogenannten Abrufverfahren (Art. 25 IVöB 2019), sowie die Durchführung von elektronischen Auktionen (Art. 23 IVöB 2019) in der IVöB 2019 verankert.

2.12.1 Dialog

Bei komplexen Aufträgen, intellektuellen Dienstleistungen oder der Beschaffung innovativer Leistungen ist es oft nicht möglich, schon vor der Ausschreibung den Inhalt der Beschaffung in einem Leistungsbeschreibung genügend präzise zu umschreiben und abzugrenzen. In diesen Fällen kann das Instrument des Dialogs gewählt und im offenen und selektiven Verfahren eingesetzt werden.

Der Auftraggeber kann im Dialog zusammen mit ausgewählten Anbietern mögliche Lösungswege oder Vorgehensweisen erarbeiten, so dass am Ende des Dialogs eine Leistungsbeschreibung vorliegen sollte, die den Ansprüchen des Auftraggebers ebenso wie dem Können und Vermögen der Anbieter angemessen Rechnung trägt. Der Auftraggeber hat damit ein Instrument in der Hand, mit dem er auf das spezifische Fachwissen der Anbieter in einem konkreten Beschaffungsmarkt zurückgreifen und Innovationen fördern kann. Damit können Verfahrensabbrüche und Neuausschreibungen vermieden werden. Für die Anbieter hat der Dialog den Vorteil, dass sie ihre Angebote zu Beginn des Vergabeverfahrens nicht bis ins letzte Detail ausarbeiten müssen, sondern in einem fortlaufenden Prozess konkretisieren können.

⁴ Die Liste der Anbieter, die wegen schwerwiegender oder wiederholter Missachtung ihrer Melde- und Bewilligungspflichten rechtskräftig verurteilt worden sind und während höchstens fünf Jahren von künftigen Aufträgen des öffentlichen Beschaffungswesens auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene ausgeschlossen wurden, ist allerdings öffentlich (Art. 13 Abs. 3 BGSA).



Der Dialog darf nicht zum Zweck genutzt werden, die Offertpreise zu verhandeln (Art. 11 Bst. d IVöB 2019). Entsprechend wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Dialog nicht zum Zweck geführt werden darf, Preise und Gesamtpreise zu verhandeln (Art. 24 Abs. 2 IVöB 2019).

Als Beispiel für eine solche komplexe Aufgabe, deren Rahmenbedingungen nicht zum Voraus bestimmt werden können, ist die Umnutzung einer Industriebrache mit unbekannter künftiger Nutzung und vielen beteiligten Eigentümern zu nennen.

2.12.2 Rahmenverträge

Bei Rahmenverträgen wird nicht ein abschliessend bestimmtes Leistungsvolumen ausgeschrieben, sondern das Recht des Auftraggebers, gewisse Leistungen über einen bestimmten Zeitraum zu beziehen. Rahmenverträge werden insbesondere aus wirtschaftlichen Überlegungen, zur Vermeidung einer Abhängigkeit von nur einem Anbieter oder zwecks Verhinderung von Versorgungsengpässen ausgeschrieben. Die Möglichkeit, Rahmenverträge abzuschliessen, bildet kein eigenes Verfahren. Es kann innerhalb der bestehenden Beschaffungsverfahren angewendet werden. Auch wenn das Instrument des Rahmenvertrags einige Flexibilität für die Vergabestelle mit sich bringt, so wird doch durch die Vereinbarung klar gefordert, dass zumindest die Dauer des Rahmenvertrags sowie die (maximalen) Preise festzulegen sind. Um belastbare Preise zu erhalten, ist auch der Vertragsgegenstand möglichst konkret und umfassend zu definieren.

Die Vereinbarung unterscheidet zwischen dem Rahmenvertrag mit einem Zuschlagsempfänger (Art. 25 Abs. 4 IVöB 2019) und demjenigen mit mehreren (Art. 25 Abs. 5 IVöB 2019). Beim Rahmenvertrag mit Mehrfachzuschlag werden zusätzlich «zureichende Gründe» für den Abschluss verlangt.

2.12.3 Elektronische Auktionen

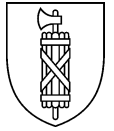
Bei der elektronischen Auktion handelt es sich nicht um ein eigenständiges Vergabeverfahren, sondern um ein Instrument, das im Rahmen eines Beschaffungsvorhabens eingesetzt werden kann. In einer ersten Phase (Präqualifikation) prüft der Auftraggeber die Eignungskriterien und die technischen Spezifikationen und nimmt eine erste Bewertung vor. Die eigentliche Auktion kommt erst in einem zweiten Verfahrensschritt zur Anwendung, wobei mehrere Bewertungsrounds stattfinden können. Die Anbieter können dabei ihre Offerten bezüglich des Preises oder bestimmter quantifizierbarer Komponenten modifizieren. Die Bewertung der modifizierten Angebote und die damit verbundenen Neuplatzierungen der Anbieter werden dabei durch ein automatisiertes System vorgenommen.

Der Anwendungsbereich der elektronischen Auktion erstreckt sich nur auf standardisierte Leistungen. Andere Leistungen (wie intellektuelle Dienstleistungen) können somit nicht Gegenstand einer elektronischen Auktion sein. Die Praxis wird erst noch zeigen müssen, wo dieses neue Instrument gewinnbringend eingesetzt werden kann.

3 Kantonale Beitritts- und Vollzugsbestimmungen

3.1 Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen aus dem Jahr 2019

Nach Art. 74 Abs. 2 Bst. a KV schliesst die Regierung im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zwischenstaatliche Vereinbarungen ab. Die Regierung hat den Regierungsbeschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen aus dem Jahr



2019 am *[Datum Regierungssitzung, an dem das Geschäft dem Kantonsrat zugeleitet wird]* erlassen (siehe Beilage 2). Dieser Erlass bedarf der Genehmigung durch den Kantonsrat, da der Vereinbarung Gesetzesrang zukommt (Art. 65 Bst. c KV). Nach Art. 49 Abs. 1 Bst. b KV sind zwischenstaatliche Vereinbarungen, denen nach Massgabe ihres Inhalts Gesetzesrang zukommt, dem fakultativen Referendum zu unterstellen, weshalb der Genehmigungsbeschluss des Kantonsrates dem fakultativen Referendum untersteht.

Der Beitritt ist anschliessend von der Regierung gegenüber dem InöB zu erklären (vgl. Art. 63 Abs. 1 IVöB 2019). Inhaltliche unilaterale Anpassungen der IVöB 2019 sind nicht möglich. Kantonsspezifische Regelungen können jedoch in den Vollzugsbestimmungen innerhalb des von der IVöB 2019 vorgegebenen Rahmens festgelegt werden.

3.2 Einführungsgesetz zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen

3.2.1 Umsetzung

Die Umsetzung der IVöB 2019 obliegt wie die des bisherigen Beschaffungsrechts grundsätzlich den einzelnen Beschaffungsstellen. Die kantonalen Ausführungsbestimmungen zum öffentlichen Beschaffungswesen sind mit dem Beitritt zur IVöB 2019 komplett zu revidieren.

Bezüglich der Erläuterungen zu den Bestimmungen der IVöB 2019 wird vollumfänglich auf die Musterbotschaft der BPUK verwiesen (siehe Beilage 1). Da es sich bei dieser Vereinbarung um ein Konkordat handelt, können auf kantonaler Stufe keine inhaltlichen Änderungen vorgenommen werden. Die Kantone können unter Beachtung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz einzig Ausführungsbestimmungen insbesondere zu Art. 10 IVöB 2019 (Ausnahmen vom objektiven Geltungsbereich), Art. 12 IVöB 2019 (Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen, der Arbeitsbedingungen, der Lohngleichheit und des Umweltschutzes) und Art. 26 IVöB 2019 (Teilnahmebedingungen) erlassen. Das EGöB wird totalrevidiert und regelt neu die Einführung der IVöB 2019 im Kanton St.Gallen. Die Neuregelung orientiert sich an den von der InöB erarbeiteten Grundlagen für ein Beitrittsgesetz zur IVöB 2019.

Darüber hinaus sind einzelne Vollzugs- und Organisationsfragen zu regeln. Diese Einzelheiten des Vollzugs, des Verfahrens und der Organisation sollen mittels Verordnung erlassen werden (siehe nachfolgend neuer Art. 4 EGöB). Es ist vorgesehen, eine Regelungsskizze dieser Verordnung der Botschaft und dem Entwurf an den Kantonsrat beizulegen.

3.2.2 Erläuterungen

Art. 1 *Gegenstand*

Das neue EGöB regelt die Einführung der IVöB 2019 im Kanton St.Gallen.

Art. 2 *Grundsätze*

Abs. 1

Um den Bedürfnissen von KMU mehr Gewicht zu verleihen und die Vergabestellen zur Ergreifung von entsprechenden rechtlich zulässigen Massnahmen zu sensibilisieren, soll im Einführungsgesetz ein entsprechender Grundsatzartikel verankert werden. Insbesondere soll damit unterstrichen werden, dass alternative Möglichkeiten zur verschiedentlich geforderten Preisniveaunklausel (vgl. Abschnitt 4, in dem das Postulat 43.20.08 «Zeitgemässe Zuschlagskriterien auch im kantonalen öffentlichen Beschaffungswesen» behandelt wird) sinnvoller sind und diesen auch ein entsprechendes Gewicht bei öffentlichen Vergaben zukommen soll.



Abs. 2

Als konkrete alternative Massnahme zur Preisniveaunklausel soll die Beachtung der Nachhaltigkeit im gesamten Beschaffungsvorgang im Einführungsgesetz verankert werden.

Art. 3 Veröffentlichungen

Abs. 1

Wie bisher sollen Veröffentlichungen, wie Ausschreibung, Zuschlag und Abbruch des Verfahrens, neben der Publikation im Internet (simap.ch) auch im Amtsblatt auf der kantonalen Publikationsplattform⁵ (publikationen.sg.ch) veröffentlicht werden. Es soll weiterhin eine Schnittstelle zwischen den Plattformen bestehen, so dass auf simap.ch erfasste Publikationen gleichzeitig auch auf der kantonalen Publikationsplattform aufgeschaltet werden.

Abs. 2

Analog zur Veröffentlichung des Zuschlags im freihändigen Verfahren (Art. 21 Abs. 2 und Art. 48 Abs. 1 IVöB) im Staatsvertragsbereich soll diese auch für den Nichtstaatsvertragsbereich vorgeschrieben werden. Ausserhalb des Staatsvertragsbereichs ist der freihändig erteilte Zuschlag folglich zu veröffentlichen, wenn er gestützt auf einen Ausnahmetatbestand nach Art. 21 Abs. 2 IVöB 2019 erfolgt. Dies dient einerseits der Transparenz, aber vor allem auch der Rechtssicherheit für alle Beteiligten. Die Veröffentlichung erfolgt ebenfalls sowohl auf simap.ch als auch im Amtsblatt auf der kantonalen Publikationsplattform.

Art. 4 Rechtsschutz

Nach Art. 52 Abs. 1 IVöB 2019 ist gegen Verfügungen der Auftraggeber «mindestens ab dem für das Einladungsverfahren massgebenden Auftragswert» die Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht zulässig. Das kantonale Recht könnte den Rechtsschutz auch auf Aufträge mit geringerem Wert ausdehnen. Im Bundesrecht gilt der Rechtsschutz für Bauleistungen ab dem Schwellenwert des offenen oder selektiven Verfahrens und für andere Leistungen ab dem Schwellenwert des Einladungsverfahrens (Art. 52 Abs. 1 des neuen Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen [AS 2020, 641 ff.; abgekürzt BöB]).

Mit dem neuen Art. 3 EGöB wird klargestellt, dass die Mindestvorgaben gemäss der IVöB 2019 im kantonalen Recht gelten sollen. Rechtsschutz besteht somit ab einem Auftragswert von Fr. 150'000.– bzw. im Bauhauptgewerbe ab Fr. 300'000.–. Ein Rechtsschutz für geringfügigere Vergaben wäre demgegenüber unverhältnismässig und nicht praktikabel, weil der Auftraggeber bei einer freihändigen Vergabe mit einem Auftragswert unterhalb der genannten Schwellenwerte keinerlei Dokumentationen anfertigen muss. Eine rechtliche Überprüfung durch das Verwaltungsgericht könnte sich somit höchstens auf grobe Verletzungen beschaffungsrechtlicher Grundsätze beziehen. Die Rüge, ein bestimmter Auftrag sei zu Unrecht im freihändigen Verfahren vergeben worden, kann weiterhin erhoben werden, sofern der vermeintliche Auftragswert über dem Schwellenwert für das Einladungsverfahren liegt.⁶

Art. 5 Vollzug

Die Kantone können Ausführungsbestimmungen zur IVöB 2019 erlassen (Art. 63 Abs. 4 IVöB 2019). Die entsprechende Kompetenz wird der Regierung übertragen. Dies rechtfertigt sich insbesondere, weil die damit zu regelnden Einzelheiten der Organisation und des Verfahrens gegebenenfalls rasch neuen wirtschaftlichen, politischen oder rechtlichen Gegebenheiten angepasst werden müssen. Der neue Art. 4 EGöB enthält Vollzugskompetenzen (Abs. 1) und über den Vollzug hinausgehende Gesetzesdelegationen (Abs. 2). Abs. 1 führt eine nicht abschliessende Regelungskompetenz der Regierung für einzelne definierte Bereichen aus. Dies bedeutet jedoch nicht,

⁵ Vgl. Art. 1 Bst. b des Publikationsgesetzes (sGS 140.3).

⁶ Vgl. GVP 1999 Nr. 36.



dass sie von ihrer Kompetenz auch zwingend Gebrauch machen muss. Überlässt die Vereinbarung in einem Bereich den Kantonen einen gewissen Spielraum (z.B. Art. 4 Abs. 1 Bst. c EGöB), kann die Regierung darauf verzichten, den Spielraum auszuschöpfen.

Die Harmonisierung der Gesetzgebung von Bund und Kantonen wird dadurch nicht in Frage gestellt. Es werden aber allfälligen kantonalen Besonderheiten Rechnung getragen. Eine entsprechende ausführende Verordnung soll zeitgleich mit dem kantonalen Vollzug der IVöB 2019 erlassen werden. Für deren Erarbeitung werden auch die Ausführungsbestimmungen des Bundesrates zum neuen BöB herangezogen, damit eine gewisse Abstimmung mit diesen erreicht werden kann.⁷ Zudem sollen allfällige Erkenntnisse aus dem Vernehmlassungsverfahren darin einfließen. Es ist vorgesehen, eine Regelungsskizze der kantonalen Vollzugsverordnung der Vorlage an den Kantonsrat beizulegen.

Abs. 1 Bst. a

Der Auftraggeber kann die Einhaltung der Anforderungen nach Art. 12 Abs. 1 bis 3 IVöB 2019 (Arbeitsschutzbestimmungen, Arbeitsbedingungen, Lohngleichheit und Umweltrecht) selber kontrollieren oder die Kontrolle Dritten übertragen, soweit diese Aufgabe nicht einer spezialgesetzlichen Behörde oder einer anderen geeigneten Instanz, insbesondere einem paritätischen Kontrollorgan, übertragen wurde (vgl. Art. 12 Abs. 5 IVöB 2019). Ergänzend wird dazu auf die Ausführungen zu Art. 12 IVöB 2019 in der Musterbotschaft der BPUK verwiesen (siehe Beilage 1, S. 47).

Abs. 1 Bst. b

Art. 26 IVöB regelt die Teilnahmebedingungen und nimmt Bezug auf Art. 12 IVöB, der wiederum die Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen, der Arbeitsbedingungen, der Lohngleichheit und des Umweltrechts beschlägt. Darüber hinaus hat der Auftraggeber sicherzustellen, dass der Anbieter und seine Subunternehmer die fälligen Steuern und Sozialversicherungsbeiträge bezahlt haben und auf unzulässige Wettbewerbsabreden verzichten. Während beispielsweise die Nachweise für die Bezahlung der Steuern und der Sozialversicherungsbeiträge leicht beigebracht werden können, ist der Verzicht auf Wettbewerbsabreden nur mittels Selbstdeklaration (Integritätsklärung) zu erbringen. Alle Auftraggeber im Kanton sollten einheitliche Nachweise verlangen, weshalb diese in einem Anhang zur Vollzugsverordnung zu bezeichnen sind.

Abs. 1 Bst. c

Die Regierung kann für den einheitlichen Vollzug, die Kontrolle, Aufsicht, Auskunft sowie für Aus- und Weiterbildung die verantwortlichen Stellen bezeichnen. Dabei kommen insbesondere die folgenden Bereiche der IVöB 2019 in Frage:

- Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen, der Arbeitsbedingungen, der Lohngleichheit und des Umweltrechts (Art. 12 Abs. 5 IVöB)
- Führen und Aufheben eines Verzeichnisses geeigneter Anbieter (Art. 28 Abs. 1 und 5 IVöB 2019);
- Ergreifen von Sanktionen, z.B. Ausschluss, Busse, Verwarnung (Art. 45 Abs. 1 IVöB 2019);
- Meldung von unzulässigen Wettbewerbsabreden an die WEKO (Art. 45 Abs. 2 IVöB);
- Führen einer Liste sanktionierter Anbieter (Art. 45 Abs. 3 IVöB 2019);
- Auskunftserteilung über gesperrte Anbieter (Art. 45 Abs. 3 IVöB 2019);
- Meldung von rechtskräftigen Ausschlüssen an das InöB (Art. 45 Abs. 3 IVöB 2019);
- Führen eines Verzeichnisses über Fälle entzogener Subventionen (Art. 45 Abs. 5 IVöB 2019);
- Führen von Statistiken über getätigte Beschaffungen (Art. 50 Abs. 1 IVöB 2019);

⁷ Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.11; abgekürzt VöB), abrufbar unter www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20192101/202101010000/172.056.11.pdf.



- Meldung von Statistiken an das InöB zuhanden des Staatssekretariates für Wirtschaft (Art. 50 Abs. 1 IVöB 2019);
- Kontrolle und Aufsicht über die Einhaltung der Vereinbarung durch Auftraggeber und Anbieter (Art. 62 Abs. 1 und 2 IVöB 2019).

Zu den einzelnen Bestimmungen wird ergänzend auf die Ausführungen in der Musterbotschaft der BPUK zur IVöB 2019 (siehe Beilage 1) verwiesen.

Diesbezüglich soll insbesondere auf die Strukturen des Kompetenzzentrums Beschaffungen (seit 1. Januar 2021 beim Finanzdepartement angesiedelt) zurückgegriffen werden und es sollen möglichst wenig Änderungen vorgenommen werden. Dadurch wird insbesondere die Kontinuität des einheitlichen Vollzugs und der Auskunftserteilung gewahrt. Die vom Kompetenzzentrum regelmässig in Zusammenarbeit mit der Stadt St.Gallen im Rahmen der Angebote der Personal- und Organisationsentwicklung des Kantons St.Gallen angebotenen Aus- und Weiterbildungen sollen weitergeführt werden. Insbesondere in der Phase der Einführung der IVöB 2019 sollen vermehrt zusätzliche Informations- und Weiterbildungsveranstaltungen insbesondere auch für die Gemeinden durchgeführt werden.

Abs. 1 Bst. d

Die Gerichtspraxis lässt es zu, dass der Auftraggeber seine Mitteilungsbefugnis zur Eröffnung von Verfügungen intern delegiert (z.B. an untergeordnete Organisationseinheiten). Vorausgesetzt wird aber, dass die Entscheidungskompetenz des Auftraggebers unverändert bleibt. Diese Delegationsmöglichkeit soll beibehalten werden können (vgl. Art. 51 Abs. 1 IVöB 2019).⁸

Abs. 2 Bst. a

Der subjektive Geltungsbereich in Art. 4 ff. IVöB 2019 und der objektive Geltungsbereich in den Art. 8 ff. IVöB 2019 werden ausführlich definiert. Es ist der Regierung vorbehalten, weitere Auftraggeber oder Aufträge dem Beschaffungsrecht zu unterstellen. Im Rahmen der Erarbeitung der IVöB 2019 hat die Regierung des Kantons St.Gallen in Umfragen der BPUK jeweils die Nicht-Unterstellung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen (Art. 10 Abs. 1 Bst. g IVöB 2019) ausdrücklich begrüsst. Im Bereich der Ausschreibung von Aufträgen an Organisationen der Arbeitsintegration (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. e IVöB 2019) bestand bisher eine Ausschreibungspflicht, die sich allerdings nur teilweise bewährt hat. Die Ausschreibungspflicht führt insbesondere zu erheblichen Schwierigkeiten und unnötigen Verzögerungen, wenn Aufträge für die berufsnahe Beschäftigungs- und Bildungsangebote an Non-Profit-Organisationen wie beispielsweise Berufsverbände erteilt werden sollen oder wenn gemeinsam mit Anbietern gezielt neue Angebote erarbeitet werden müssen. In Frage kommen Ausschreibungen hingegen bei weitgehend standardisierten Bildungsmassnahmen, für die es eine grosse Zahl von geeigneten Anbietern gibt (z.B. Deutschkurse). Diesbezüglich ist deshalb eine differenzierte Regelung in der Verordnung vorzusehen.

Abs. 2 Bst. b

Es wird der Regierung die Kompetenz übertragen, über Änderungen der IVöB 2019 zu befinden und diese gegenüber dem InöB zu vertreten. Es handelt sich dabei insbesondere um die in Art. 61 Abs. 2 IVöB 2019 aufgeführten Aufgaben, die durch das InöB wahrgenommen werden. Dabei hat jeder beteiligte Kanton eine Stimme, die von einem Mitglied der Kantonsregierung wahrgenommen wird.

Abs. 2 Bst. c

⁸ Ziff. 6 Bst. f der Erläuterungen zum Muster-Beitrittsgesetz zur IVöB 2019 der BPUK, abrufbar unter: www.bpuk.ch/bpuk/konkordate/ivoeb/ivoeb-2019.



Im Gegensatz zum Bund können die Kantone weitere Vereinbarungen mit den Grenzregionen und Nachbarstaaten für Beschaffungen eingehen. Diese Möglichkeit entspricht dem geltenden Recht (Art. 2 Bst. b IVöB; vgl. auch Art. 56 BV).

Abs. 2 Bst. d

Die Regierung wird ermächtigt, den Grossratsbeschluss vom 7. Mai 2002 über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 (sGS sGS 841.4) aufzuheben, wenn sämtliche Kantone der neuen Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 beigetreten sind. Bis zu diesem Zeitpunkt bleibt die bestehende IVöB übergangsweise in Vollzug, damit der Kanton St.Gallen weiterhin im InöB mitwirken kann. Sie hat aber keine materiell-rechtliche Bedeutung mehr, da für den Kanton St.Gallen nach erfolgtem Beitritt die IVöB 2019 zur Anwendung kommt.

Mit der Aufhebung des entsprechenden Grossratsbeschlusses wird die IVöB 1994/2001 hinfällig. Die Regierung hat im Anschluss entsprechend den Austritt aus der IVöB 1994/2001 zu erklären. Der Austritt kann auf das Ende eines Kalenderjahres erfolgen und ist sechs Monate im Voraus dem InöB anzuzeigen, das den Austritt dem Bund mitteilt (Art. 20 der IVöB 1994/2001).

Das bisherige EGöB vom 2. April 1998 wird jedoch bereits auf den von der Regierung festzulegenden Vollzugsbeginn der IVöB 2019 aufgehoben und durch den vorliegenden Entwurf abgelöst, selbst wenn kein formeller Austritt aus der IVöB 1994/2001 vorliegt. Die Bestimmungen werden mit der Neuregelung des öffentlichen Beschaffungswesens hinfällig. Ebenso wird die Regierung auf das Vollzugsdatum der IVöB 2019 die Totalrevision der VöB vom 21. April 1998 beschliessen.

4 Behandlung des Postulats 43.20.08 «Zeitgemässe Zuschlagskriterien auch im kantonalen öffentlichen Beschaffungswesen»

In der Septembersession 2020 wandelte der Kantonsrat die Motion 42.20.06 «Zeitgemässe Zuschlagskriterien auch im kantonalen öffentlichen Beschaffungswesen» in ein Postulat (43.20.08) um und hiess es mit geändertem Wortlaut gut. Die Regierung wird eingeladen, im Rahmen der Vorlage zur kantonalen Umsetzung der IVöB 2019 zum Thema allfälliger zusätzlicher kantonaler Zuschlagskriterien Bericht zu erstatten und dem Kantonsrat gegebenenfalls Antrag auf Erlass entsprechender gesetzlicher Bestimmungen zu stellen.

Im ursprünglichen Wortlaut forderte der Vorstoss auf kantonaler Ebene insbesondere die Einführung einer PreisniveaUKlausel analog des neuen Art. 29 Abs. 1 BöB. Diese Bestimmung will Schweizer Anbieter gegenüber ausländischen, die von einem tieferen Preisniveau profitieren, besserstellen. Das Parlament nahm diese Klausel entgegen des Antrags des Bundesrates in das BöB auf. Die BPUK lehnte eine Übernahme dieser Klausel in die IVöB 2019 an der Sonderplenarversammlung vom 15. November 2019 klar ab.

Die BPUK hat insbesondere zu dieser Klausel bei Prof. Hans Ruedi Trüeb und Dr. Martin Zobl ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, das sie im Juni 2020 den Kantonen zugestellt und publiziert hat.⁹ Das Gutachten hält fest, die Klausel würde gegen die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz (insbesondere die Grundsätze der Inländerbehandlung und Nichtdiskriminierung)

⁹ Rechtsgutachten zuhanden der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz, Berücksichtigung unterschiedlicher Preisniveaus bei öffentlichen Beschaffungen, Zürich, 11. März 2020 (überarbeitete Version vom 13. Mai 2020), abrufbar unter: www.bpuk.ch/bpuk/dokumentation/berichte-gutachten-konzepte/bereich-oeffentliches-beschaffungswesen.



verstossen und könne deshalb von vornherein nur bei Beschaffungen in Märkten zum Tragen kommen, in denen die Schweiz keine völkerrechtliche Verpflichtung zur Marktöffnung eingegangen sei. Selbst wenn die im EU-Binnenmarkt auch im unterschweligen Bereich verbindlichen völkerrechtlichen Verpflichtungen ausser Acht gelassen würden, wäre der Anwendungsbereich des diskutierten Preiskriteriums eng begrenzt. Die Klausel könnte nur bei relativ kleinen Aufträgen überhaupt angewendet werden. Darüber hinaus kommen die Gutachter zum Schluss, dass es aufgrund des Wortlauts, der Entstehungsgeschichte sowie einem Vergleich der Delegationsnorm von Art. 63 Abs. 4 IVöB 2019 mit der Parallelbestimmung des neuen Art. 60 BöB den Kantonen verwehrt sei, im Rahmen des kantonalen Ausführungsrechts zusätzliche Zuschlagskriterien zu normieren.

Selbst wenn eine entsprechende Bestimmung rechtlich möglich wäre, würde das Preisniveaukriterium die Vergabestellen von Kanton und Gemeinden wie auch die kantonalen Gerichte mit schwierigen Wertungs- und Auslegungsfragen konfrontieren, die sich für die Beschaffungspraxis kaum oder nur mit grossem Aufwand operationalisieren liessen. Dies würde die zügige Durchführung von Beschaffungen belasten und Ressourcen absorbieren, ohne einen ausgewiesenen Nutzen für schweizerische Anbieter zu bieten. Das Kriterium ist zudem praxisfern und steht dem Geist der neuen Vergabekultur entgegen. Danach sollen der Qualitätswettbewerb, Innovation und Nachhaltigkeit gefördert und verstärkt als Kriterien herangezogen werden, was faktisch den schweizerischen Unternehmen, insbesondere den KMU, zugutekommt.

Weiter bezieht sich eine Beschaffung stets auf ein konkretes Gut oder eine spezifische Leistung, weshalb das allgemeine schweizerische Preisniveau bei der Bewertung der Angebote nicht als taugliches Ausgleichskriterium herangezogen werden kann. Es müssten für den Preisvergleich zwingend auch zur Feststellung des inländischen Preisniveaus branchen- und sektorspezifische Preisvergleiche herangezogen werden, wofür oftmals die Datengrundlage fehlt. Um die unterschiedlichen Preisniveaus zwischen der Schweiz und den jeweiligen Herkunftsländern ausländischer Anbieter verstehen und bewerten zu können, sind entsprechende Kompetenzen und Ressourcen bei den Vergabestellen erforderlich. Bei diesen komplexen Sachverhalten sind sehr gute Kenntnisse der betroffenen Märkte und Produkte notwendig. Bei der Ausschreibung müsste sodann mit Hypothesen gearbeitet werden, die sich auch als falsch erweisen können, z.B. wenn nicht die erwarteten Anbieter ein Angebot einreichen. Ein solches Vorgehen ist fehler- und damit beschwerdeanfällig.

Im Übrigen ist unklar, wie ausländische von inländischen Angeboten unterschieden würden bzw. in welchen Fällen die Preisniveauklausel überhaupt zur Anwendung käme. Wäre z.B. eine (weitgehend) im Ausland produzierende Gesellschaft mit Sitz in der Schweiz anders zu behandeln als eine Gesellschaft mit Sitz im Ausland? Oder wäre an den Grad der Wertschöpfung in der Schweiz anzuknüpfen, und falls ja, wie hoch müsste der entsprechende Anteil sein? Welchem Staat wären Produkte oder Dienstleistungen, an denen Arbeitsgemeinschaften oder Subunternehmen aus mehreren Staaten beteiligt sind, zuzuordnen? Solche und ähnliche Fragen sind unbeantwortet und können mit verhältnismässigem Aufwand kaum zufriedenstellend beantwortet werden. Gerade bei KMU (z.B. bei der Fertigung von Kommunalfahrzeugen oder im Baunebengewerbe bei Schreiner-, Maler- und Gipserarbeiten) kommt es in der Praxis zudem sehr häufig vor, dass der Bezug von Rohstoffen, Vorleistungen, Komponenten, Vorfabrikaten und Ähnlichem bei ausländischen Lieferanten erfolgt. Unternehmen mit Sitz und Produktion in der Schweiz, die mit ausländischen Unternehmen zusammenarbeiten (müssen), würden unter dem Preisniveaukriterium benachteiligt. Hinzuweisen ist auch auf den erheblichen bürokratischen Aufwand bei den Vergabestellen für die Erhebung und laufende Aktualisierung zuverlässiger Daten. Letztlich müssten Anbieter die Wertschöpfungskette und die jeweiligen prozentualen Anteile daran detailliert offenlegen, was sich auch zum Nachteil schweizerischer Anbieter bei der Erarbeitung ihrer



Angebote niederschlagen könnte. Die Überprüfung der Wertschöpfungskette bzw. -anteile gemäss Offerte wäre ohnehin durch Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse der Anbieter sowie fehlender vertiefter Produktkenntnisse der Vergabestellen verunmöglicht bzw. zumindest erschwert.

Schliesslich ist in hohem Mass ungeklärt und unsicher, wie die «Berücksichtigung unterschiedlicher Preisniveaus» bei der Angebotsbewertung konkret stattfinden soll. Die theoretisch denkbaren Massnahmen reichen von einem (geringfügigen) Punkteabzug bis zu einem Ausschluss der entsprechenden Angebote. Eine weitere Variante wäre die Bereinigung der Offertpreise um den Faktor «Preisniveau-Unterschied». Dabei müssten die Vergabestellen die Preisniveaus der relevanten Länder feststellen, um anschliessend je Angebot bzw. je Land die Preisdifferenz zu berechnen. Falls das ausländische Preisniveau über dem inländischen liegt (z.B. Energiekosten, elektronische Geräte, Möbel usw.), wären die Preise von schweizerischen Anbietern nach oben zu korrigieren, womit deren Erfolgchancen geringer würden.

Im Gutachten werden alternative Ansätze aufgezeigt, die zielführender sind, um den Bedürfnissen der KMU Rechnung zu tragen. Diese Empfehlungen betreffen insbesondere die Aufteilung grösserer Aufträge in mehrere Lose (erleichtert KMU den Marktzutritt), den Verzicht auf überzogene Eignungskriterien (so wenig wie möglich, so viel wie nötig), die Berücksichtigung von Arbeitsplätzen für Lernende und ältere Arbeitnehmende, die Zulässigkeit produktbezogener Nachhaltigkeits- und Innovationskriterien sowie das Ermessen der Beschaffungsstellen bei der Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen. Namentlich die angemessene Gewichtung von Qualitätskriterien sowie die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten und Innovation kommen tendenziell den Anbietern in der Schweiz entgegen. Schliesslich stehen für den Schutz des schweizerischen Arbeitsmarktes die bewährten Instrumente des Entsendegesetzes (SR 823.20) zur Verfügung.¹⁰

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass auf Bundesebene die Umsetzung der Preisniveaunklausel auf das Inkrafttreten der Bestimmung per 1. Januar 2021 grössere Schwierigkeiten bereitet und äusserst unklar ist.¹¹ Der Bund hat zwar mittlerweile für die Umsetzung dieses Zuschlagskriteriums ein Instrument «Preisniveaurechner» entwickelt und ist nun daran, anhand von Pilotprojekten dessen Praxistauglichkeit zu prüfen.¹² Dabei müssen die Anbieter die ausländischen Anteile in der Wertschöpfungskette bis zur zweiten Subunternehmerebene deklarieren, was erheblichen Aufwand mit sich bringt und vor allem KMU vor Schwierigkeiten stellen wird. Dass die Anwendung dieses Hilfsmittels mit den Grundsätzen der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung der Anbieter vereinbar ist, muss bezweifelt werden. Dem wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel dient er jedenfalls nicht.

Aus Sicht der Regierung bringt eine Preisniveaunklausel analog des neuen Art. 29 Abs. 1 BöB keinen Mehrwert für die St.Galler und Schweizer Wirtschaft. Im Gegenteil könnte eine solche Klausel der exportorientierten Ostschweizer Wirtschaft aufgrund ihres diskriminierenden Charakters und der damit verbundenen Rechtsunsicherheit sowie der praktischen Umsetzungsschwierigkeiten gar schaden. Ohnehin wäre der Nutzen einer solchen Bestimmung äusserst gering. Vor allem

¹⁰ Siehe auch Faktenblatt «Preisniveau nach Art. 29 Abs. 1 BöB», abrufbar unter www.bpuk.ch/fileadmin/Dokumente/bpuk/public/de/konkordate/ivoeb/D_Faktenblatt_unterschiedliche_Preisniveaus.pdf.

¹¹ Antwort des Bundesrates auf die Interpellation 20.3652 «Umsetzung der Preisniveau-Klausel im totalrevidierten Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen. Vorzeitige Inkraftsetzung und Stand der Vorbereitungsarbeiten», abrufbar unter: www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20203652.

¹² Abrufbar unter www.bkb.admin.ch/bkb/de/home/themen/preisniveaurechner.html.



kleinere Aufträge¹³ – wie auch Aufträge nach GATT/WTO¹⁴ – gehen ohnehin praktisch immer an Schweizer Anbieter, was zeigt, dass die Vergabestellen schon heute wenn möglich einheimische Betriebe berücksichtigen. Bei Aufträgen nach GATT/WTO dürfte die Klausel voraussichtlich einer gerichtlichen Überprüfung ohnehin nicht standhalten. Schliesslich wäre die Umsetzung einer solchen Bestimmung – wie erwähnt – methodisch unklar und für Anbieter wie Vergabestellen mit hohem bürokratischen Aufwand sowie Rechtsunsicherheit verbunden.

Wie erwähnt, gibt es zielführendere Mittel, die namentlich den Schweizer KMU helfen, sich im Wettbewerb zu behaupten. Die Regierung schlägt deshalb vor, im Einführungsgesetz eine Bestimmung zu schaffen, die alle Vergabestellen zur Beachtung der Interessen der KMU anhält und in diesem Zusammenhang insbesondere der Nachhaltigkeit einen grossen Stellenwert einräumt (siehe Art. 2 EGÖB).

Am Rande zu erwähnen ist, dass die Aufnahme des ebenfalls auf Bundesebene zusätzlich eingeführten Zuschlagskriteriums «Verlässlichkeit des Preises» nicht notwendig ist, da das in Art. 29 IVöB 2019 enthaltene Kriterium «Plausibilität des Angebots» die gleiche Stossrichtung verfolgt und aus Sicht der Umsetzung weniger problematisch erscheint.¹⁵

5 Auswirkungen

Die Harmonisierung der nationalen und kantonalen Beschaffungsrechtsordnungen bringt auch auf kantonalen und kommunaler Ebene Vorteile mit sich. Es wird erwartet, dass sich die angestrebte Rechtsvereinheitlichung einerseits im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen sowie andererseits auch im Verhältnis der Kantone und Gemeinden unter sich positiv auswirkt, sobald die IVöB 2019 für sie in Vollzug getreten ist. Gründe dafür sind z.B. eine einheitlichere Rechtsprechung, Erfahrungsaustausch, gemeinsame Vorlagen, ähnliche Hilfs- und Lehrmittel sowie abgestimmte Aus- und Weiterbildungen. Zudem ist es auch für die Anbietenden eine starke Vereinfachung, da überall im Schweizer Markt die gleichen Verfahrensbestimmungen gelten.

5.1 Finanzielle Auswirkungen

Weil die IVöB 2019 eine Verfahrensgesetzgebung ist, hat sie keine direkten finanziellen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden.

Die Revision dürfte für die Schulung von kantonalen und kommunalen Stellen sowie für die Bereitstellung der Hilfsmittel geringfügige finanzielle Auswirkungen haben, die mit den vorhandenen Mitteln zu bewältigen sind. Mittel- und langfristig dürften die durch die IVöB 2019 angestossenen Änderungen zu überschaubaren und vernachlässigbaren monetären Auswirkungen führen. Die Flexibilisierung des Vergabeprozesses, wie etwa die Einführung neuer Beschaffungsinstrumente, kann zu Beginn Kosten mit sich bringen. Da es sich meist um Kann-Bestimmungen handelt, entscheiden die verschiedenen Beschaffungsstellen mit, ob und wie stark diese Bestimmungen umgesetzt werden. Die aus der Revision resultierenden Kosten hängen damit stark vom konkreten Vollzug ab und sind demnach nicht genau quantifizierbar.

¹³ Gemäss interner Statistik des Baudepartementes, welches das grösste Beschaffungsvolumen des Kantons aufweist, beträgt der Anteil der Vergabesumme an ausländische Anbieter über die Jahr 2015 bis 2019 rund 1 Prozent.

¹⁴ Siehe WTO-Statistik 2004 bis 2018, wonach der Auslandsanteil rund 4,3 Prozent beträgt.

¹⁵ Siehe auch Faktenblatt «Verlässlichkeit des Preises nach Art. 29 Abs. 1 BöB», abrufbar unter www.bpuk.ch/fileadmin/Dokumente/bpuk/public/de/konkordate/ivoeb/D_Faktenblatt_Verlaesslichkeit_des_Preises.pdf.



Überdies ist vorgesehen, dass ein einheitlicher Leitfaden für alle Kantone geschaffen werden soll und entsprechende Informations- und Weiterbildungsveranstaltungen durchgeführt werden. Die damit zusammenhängenden Kosten sind noch nicht genau abschätzbar, bewegen sich jedoch in einem verhältnismässigen Rahmen.

Für weitere Ausführungen wird auf die Musterbotschaft der BPUK zur IVöB 2019 verwiesen (Beilage 1, S. 105).

5.2 Personelle und organisatorische Auswirkungen

Durch einzelne neue Aufgaben oder zusätzlichen Aufwand bei bestehenden Aufgaben nach dem Vollzug der IVöB 2019 dürfte ein leichter Mehraufwand zu erwarten sein. Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Ziele der IVöB 2019 – insbesondere ein stärkerer Qualitäts- statt Preiswettbewerb sowie mehr Nachhaltigkeit – könnte sich der Trend zur Professionalisierung und Spezialisierung im Beschaffungswesen fortsetzen. Damit zusammenhängend sind vermehrt Weiterbildungen des Fachpersonals oder der Beizug von externen Fachleuten notwendig und zu erwarten.

Da das Verwaltungsgericht weiterhin erste und einzige kantonale Beschwerdeinstanz bleibt, sind diesbezüglich keine massgeblichen Auswirkungen zu erwarten.

Die IVöB 2019 hat keine direkten Auswirkungen auf die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens, also etwa die Frage, wer innerhalb der Kantons- oder Gemeindeverwaltung für die Beschaffung welcher Leistung zuständig ist. Dies regeln die einzelnen Gemeinwesen bzw. Auftraggeber weiterhin selbst. Die Regierung hat jedoch grundsätzlich unabhängig von der geplanten Revision entschieden, die Beschaffungen des Kantons generell und in spezifischen Bereichen zu optimieren. Da in der Kantonsverwaltung bisher eine entsprechende zentrale Fach- und Koordinationsstelle fehlte, entschied die Regierung, per 1. Januar 2021 ein neues Kompetenzzentrum Beschaffung aufzubauen, das beim Finanzdepartement angesiedelt ist. Das neue Kompetenzzentrum Beschaffung deckt einerseits den bisher durch das Kompetenzzentrum Beschaffungswesen im Baudepartement wahrgenommenen juristischen Bereich ab. Andererseits wird auch der ökonomische und strategische Bereich dadurch gestärkt, was auch im Hinblick auf die Umsetzung des revidierten Beschaffungsrechts sinnvoll erscheint.

Für weitere Ausführungen wird auf die Musterbotschaft der BPUK zur IVöB 2019 verwiesen (Beilage 1, S. 105).

5.3 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die IVöB 2019 gilt wie schon die IVöB 1994/2001 auch für die Gemeinden und die Träger kommunaler öffentlicher Aufgaben. Die oben aufgezeigten Auswirkungen gelten daher auch für ihre Beschaffungsstellen. Die Gemeinden werden namentlich allfällige eigene Beschaffungsvorschriften auf die Vereinbarkeit mit dem neuen Recht zu überprüfen haben.

5.4 Auswirkungen auf die Wirtschaft, Umwelt, Gesellschaft

Die Gesamtsumme von Zahlungen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Beschaffungswesen in der Schweiz beträgt derzeit schätzungsweise jährlich rund 41 Mrd. Franken jährlich (rund 20 Prozent durch den Bund und rund 80 Prozent durch die Kantone und Gemeinden).



Gemäss Schätzungen der WTO hat die Revision des GPA insgesamt einen erweiterten Marktzugang im Wert von 80 bis 100 Mrd. US-Dollar im Jahr zur Folge. Es liegt im Interesse der Schweizer Wirtschaft, dass die Schweiz das revidierte GPA 2012 möglichst bald umsetzt und das erweiterte Marktzugangspotenzial erschliesst. Auch in der Schweiz führt die Anwendung der GPA-Regeln zu mehr Wettbewerb unter den Anbietenden. Öffentliche Auftraggeber haben eine noch grössere Auswahl an Angeboten. Dies erlaubt es unter anderem, die Kosten zu reduzieren. Im Zusammenhang mit dem Ziel eines vermehrten Qualitätswettbewerbs anstatt eines reinen Preiswettbewerbs ist allerdings zu erwarten, dass nicht unbedingt eine Verminderung der Beschaffungskosten, sondern insbesondere eine Verbesserung des Preis-Leistungs-Verhältnisses erreicht werden kann.

Die verbesserte Anwenderfreundlichkeit, Klarheit und Rechtssicherheit versprechen auch bei den Anbietenden Sparpotenzial. Ein erheblicher Zusatznutzen dürfte den Anbietenden durch die Harmonisierung der nationalen Beschaffungsordnungen entstehen.

Auswirkungen auf die Gesellschaft sind mit dem Beitritt zur IVöB 2019 keine ersichtlich.

Im Unterschied zu den bisherigen Regelungen wird den Anliegen des Umweltschutzes, der Nachhaltigkeit sowie der Einhaltung sozialer Mindeststandards ein grösseres Gewicht beigemessen. So wird z.B. in Art. 12 IVöB 2019 die Einhaltung des Umweltrechts explizit aufgeführt.

Für weitere Ausführungen wird auf die Musterbotschaft der BPUK zur IVöB 2019 verwiesen (Beilage 1, S. 6).

6 Vernehmlassung

[...]

7 Rechtliches

7.1 Zuständigkeiten

Nach Art. 74 Abs. 2 Bst. a KV ist die Regierung für den Abschluss und damit auch für die Auflösung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen zuständig. Die Regierung hat den Regierungsbeschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen aus dem Jahr 2019 erlassen (siehe Beilage 2).

Nach Art. 65 Bst. c KV unterliegt der Beitritt zu und der Austritt aus zwischenstaatlichen Vereinbarungen mit Verfassungs- und Gesetzesrang der Genehmigung des Kantonsrates. Ein Gesetz ist ein generell-abstrakter bzw. allgemein verbindlicher Erlass, der die Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger, das Verfahren oder die Organisation der Behörden zum Gegenstand hat (vgl. Art. 67 KV). Dies ist vorliegend der Fall. Der entsprechende Regierungsbeschluss bedarf folglich der Genehmigung durch den Kantonsrat.

7.2 Referendum

Nach Art. 49 Abs. 1 Bst. b KV sind zwischenstaatliche Vereinbarungen, denen nach Massgabe ihres Inhalts Gesetzesrang zukommt, dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Da die IVöB 2019 wie ausgeführt Gesetzesrang hat, untersteht der Genehmigungsbeschluss des Kantonsrates dem fakultativen Gesetzesreferendum.



Die Totalrevision des EGöB untersteht zudem nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV i.V.m. Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) dem fakultativen Gesetzesreferendum.

8 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, einzutreten auf:

- den Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen aus dem Jahr 2019;
- das Einführungsgesetz zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen aus dem Jahr 2019.

Beilage 1: Musterbotschaft zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen aus dem Jahr 2019 (mit Konkordatstext im Anhang)

[gemäss separatem Dokument]



Beilage 2

Regierungsbeschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen aus dem Jahr 2019

vom ●●

Die Regierung des Kantons St.Gallen

erlässt

gestützt auf Art. 74 Abs. 2 Bst. a der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001¹⁶

als Beschluss:

I.

Ziff. 1

¹ Der Kanton St.Gallen tritt der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 bei.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

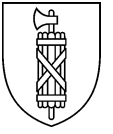
IV.

1. Dieser Erlass wird ab Vollzugsbeginn des entsprechenden Genehmigungsbeschlusses des Kantonsrates angewendet.

2. Dieser Erlass bedarf der Genehmigung des Kantonsrates.¹⁷

¹⁶ sGS 111.1; abgekürzt KV.

¹⁷ Art. 65 Bst. c KV.



RRB 2021/456 / Beilage 1

Im Namen der Regierung

Marc Mächler
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär



Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Bei- tritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaf- fungswesen aus dem Jahr 2019

Entwurf des Finanzdepartementes vom 15. Juni 2021

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom ●●¹⁸ Kenntnis genommen und

erlässt

in Ausführung von Art. 65 Bst. c der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001¹⁹

als Beschluss:

I.

Ziff. 1

¹ Der Regierungsbeschluss vom ●● über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen aus dem Jahr 2019 wird genehmigt.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

2. Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Referendum.²⁰

¹⁸ ABI 2020-●●.

¹⁹ sGS 111.1; abgekürzt KV.

²⁰ Art. 49 Abs. 1 Bst. b KV.



Einführungsgesetz zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen aus dem Jahr 2019

Entwurf des Finanzdepartementes vom 15. Juni 2021

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom ●●²¹ Kenntnis genommen und

erlässt

in Ausführung der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen aus dem Jahr 2019²²

als Gesetz:

I.

Art. 1 *Gegenstand*

¹ Dieses Gesetz regelt die Einführung der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen aus dem Jahr 2019²³ im Kanton St.Gallen.

Art. 2 *Grundsätze*

¹ Die Auftraggeber tragen den Bedürfnissen und der Leistungsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmungen unter Beachtung der allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts und des schweizerischen Verfassungsrechts sowie des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995²⁴ auf geeignete Weise Rechnung.

² Sie berücksichtigen im Beschaffungsvorgang die Aspekte der Nachhaltigkeit.

Art. 3 *Veröffentlichung (Art. 48 Abs. 7 IVöB)*

¹ Im offenen und selektiven Verfahren veröffentlicht der Auftraggeber die nach Art. 48 Abs. 1 IVöB vorgesehenen Veröffentlichungen zusätzlich im Amtsblatt.²⁵

²¹ ABI 2021-●●.

²² sGS ●●; abgekürzt IVöB.

²³ sGS ●●; abgekürzt IVöB.

²⁴ SR 943.02.

²⁵ Elektronische Publikationsplattform, www.publikationen.sg.ch; Art. 1 Bst. b i.V.m. Art. 3 Abs. 1 des Publikationsgesetzes, sGS 140.3.



² Der Auftraggeber veröffentlicht in gleicher Weise Zuschläge, die ausserhalb des Staatsvertragsbereichs freihändig nach Art. 21 Abs. 2 IVöB erteilt wurden.

Art. 4 Rechtsschutz (Art. 52 Abs. 1 IVöB)

¹ Die Beschwerde gegen Verfügungen der Auftraggeber an das Verwaltungsgericht ist ab dem für das Einladungsverfahren massgebenden Auftragswert zulässig.

² Das Verfahren richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965²⁶.

Art. 5 Vollzug

¹ Die Regierung regelt die Einzelheiten des Vollzugs, des Verfahrens und der Organisation, insbesondere:

- a) die Kontrolle der Einhaltung der Anforderungen nach Art. 12 Abs. 1 bis 3 IVöB;
- b) die Bezeichnung der für die Teilnahme an Vergabeverfahren erforderlichen Nachweise nach Art. 26 IVöB;
- c) die Bezeichnung der für den einheitlichen Vollzug, die Kontrolle, Aufsicht, Auskunft sowie Aus- und Weiterbildung verantwortlichen Stellen, insbesondere bezüglich Art. 12 Abs. 5, Art. 28 Abs. 1, Art. 45 Abs. 1 bis 5, Art. 50 Abs. 1 und Art. 62 Abs. 1 und 2 IVöB;
- d) die Delegation der Mitteilungsbefugnis des Auftraggebers zur Eröffnung von Verfügungen nach Art. 51 Abs. 1 IVöB.

² Die Regierung wird zudem ermächtigt:

- a) den Geltungsbereich nach Art. 10 IVöB auf weitere Auftraggeber oder Aufträge auszuweiten;
- b) Änderungen der Vereinbarung nach Art. 61 Abs. 2 IVöB zu ratifizieren;
- c) Vereinbarungen mit Grenzregionen und Nachbarstaaten nach Art. 6 Abs. 4 IVöB abzuschliessen;
- d) den Grossratsbeschluss vom 7. Mai 2002 über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001²⁷ aufzuheben, wenn sämtliche Kantone der neuen Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 beigetreten sind.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

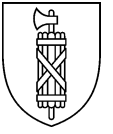
III.

Der Erlass «Einführungsgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 2. April 1998»²⁸ wird aufgehoben.

²⁶ sGS 951.1.

²⁷ sGS 841.4.

²⁸ sGS 841.1.



RRB 2021/456 / Beilage 1

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.