

Vorlage an den Landrat

**Revision Beschaffungsrecht – Einführungsgesetz zur Interkantonalen Vereinbarung über
das öffentliche Beschaffungswesen IVöB und Beitritt zum Konkordat IVöB**
2021/693

vom 9. November 2021

1. Übersicht

1.1. Zusammenfassung

Am 15. November 2019 wurde an einer Sonderversammlung der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) die revidierte Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) einstimmig verabschiedet. Die IVöB wurde durch Fachleute der Kantone sowie des Bundes in einem gemeinsamen Projekt erarbeitet, mit dem Ziel einer harmonisierten Beschaffungsgesetzgebung zwischen dem Bund und den Kantonen und insbesondere auf Ebene der Kantone zu schaffen.

Damit die revidierte IVöB im Kanton Basel-Landschaft in Kraft treten kann, wurde ein Einführungsgesetz zur interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (EG IVöB) ausgearbeitet. Die IVöB regelt neu, harmonisiert, das Beschaffungsrecht und kann nur unverändert übernommen werden. Im EG IVöB hingegen besteht ein beschränkter Gestaltungsspielraum.

Mit dem Beitritt zur IVöB eröffnen sich diverse Vorteile für die Beschaffungsstellen sowie für die Anbietenden, die mit einem zügigen Beitritt des Kantons Basel-Landschaft im öffentlichen Beschaffungswesen erschlossen werden können.

1.2. Inhaltsverzeichnis

1.	Übersicht	2
1.1.	Zusammenfassung	2
1.2.	Inhaltsverzeichnis	2
2.	Bericht	3
2.1.	Ausgangslage	3
2.1.1.	Übersicht	3
2.1.2.	Revision der Beschaffungsgesetzgebung	3
2.1.3.	Volkswirtschaftliche Bedeutung der Beschaffungsgesetzgebung	4
2.2.	Ziel der Vorlage	4
2.2.1.	Ziele und Inhalt der Vorlage	4
2.3.	Erläuterungen	4
2.3.1.	Revision des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen	4
2.3.2.	Grundlagen des schweizerischen Beschaffungsrechts	6
2.3.3.	Unterschiede zwischen dem Bundesrecht und dem kantonalen Recht	6
2.3.4.	Gründe für die Revision	7
2.4.	Zur Entstehung der revidierten IVöB	7
2.4.1.	Vorarbeiten	7
2.4.2.	Zielsetzung der revidierten Interkantonalen Vereinbarung	8
2.4.3.	Wichtigste Neuerungen	9
2.5.	Kantonales Einführungsgesetz zur IVöB (EG IVöB)	10
2.5.1.	Allgemeines zum EG IVöB	10
2.5.2.	Zu den einzelnen Bestimmungen des EG IVöB	10
2.6.	Strategische Verankerung / Verhältnis zum Regierungsprogramm	11
2.7.	Rechtsgrundlagen; Finanz- oder Planungsreferendum	11
2.8.	Finanzielle Auswirkungen	11
2.9.	Finanzhaushaltrechtliche Prüfung	11
2.10.	Regulierungsfolgenabschätzung (§ 4 KMU-Entlastungsgesetz und § 58 Abs.1 Bst. e und e ^{bis} Geschäftsordnung Landrat)	11
2.11.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	12

2.12.	Vorstösse des Landrats	12
3.	Anträge	12
3.1.	Beschluss	12
3.2.	Abschreibung von Vorstössen des Landrats	12
4.	Anhang	13

2. Bericht

2.1. Ausgangslage

2.1.1. Übersicht

Das öffentliche Beschaffungsrecht regelt ein wichtiges Segment der Schweizer Volkswirtschaft. Seine Grundlagen findet es im WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (Agreement on Government Procurement auch Government Procurement Agreement; GPA), das auf Ebene Bund durch das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen und die zugehörige Verordnung sowie von den Kantonen durch die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen umgesetzt wird, sowie im bilateralen Abkommen mit der EU über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens. 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.

2.1.2. Revision der Beschaffungsgesetzgebung

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. Die Revision des Übereinkommens von 1994 (GPA 1994), dem die Schweiz mit Wirkung ab 1. Januar 1996 beigetreten ist, erweitert dessen Geltungsbereich, vereinfacht und modernisiert den Konventionstext und regelt den Einsatz elektronischer Mittel. Sämtliche Vertragsstaaten sind verpflichtet, die Änderung des GPA im nationalen Recht umzusetzen. National- und Ständerat haben am 21. Juni 2019 gleichzeitig das revidierte GPA sowie das revidierte Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) genehmigt. Mit Beschluss des Bundesrats wurde das BöB am 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt, gleichzeitig mit dem GAP, dessen Annahmeerkunde der Bundesrat bereits am 2. Dezember 2020 hinterlegt hatte.

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.

Die Revision des GPA erfordert Anpassungen im Bundesrecht und fordert solche auch 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 Federführung der Beschaffungskonferenz des Bundes und seitens der Kantone unter Federführung der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz den Entwurf des Bundesgesetzes sowie die vorliegende Vorlage der revidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) erarbeitet.

2.1.3. Volkswirtschaftliche Bedeutung der Beschaffungsgesetzgebung

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

Gemäss Schätzungen der WTO hat die Revision des GPA insgesamt einen erweiterten Marktzugang im Wert von 80 - 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 erschliesst. Auch in der Schweiz führt die Anwendung der GPA-Regeln zu mehr Wettbewerb unter den Anbietern. Öffentliche Auftraggeber haben eine noch grössere Auswahl an Angeboten. Dies erlaubt es unter anderem, die Kosten zu reduzieren.

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

2.2. Ziel der Vorlage

2.2.1. Ziele und Inhalt der Vorlage

Die Vorlage hat zum Ziel, das GPA 2012 auch im Kanton Basel-Landschaft umzusetzen. Gleichzeitig wird bezweckt, die Beschaffungsordnungen des Kantons an jene des Bundes – unter Beibehaltung der föderalen Kompetenzregelung – einander inhaltlich so weit wie möglich anzugleichen. Diese Harmonisierungsbestrebungen im Beschaffungswesen generell zwischen Bund und Kantonen stellen eine bedeutsame Neuerung dar. Hierzu wurde die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) neu strukturiert und sprachlich überarbeitet. Bewährte Regelungskonzepte wurden beibehalten, neue Begriffsdefinitionen eingeführt und diverse in den bisherigen Vergaberichtlinien zur IVöB (VRöB) geregelte Bestimmungen in die Vereinbarung integriert. Für die Kantone betreffen die materiellen Änderungen im Wesentlichen Unterstellungsfragen (beispielsweise in Bezug auf die Übertragung gewisser öffentlicher Aufgaben sowie die Vergabe gewisser Konzessionen), neue Beschaffungsinstrumente und Folgebeschaffungen.

Wie bisher unterscheidet die Vereinbarung zwischen dem sogenannten Staatsvertragsbereich, d.h. öffentlichen Aufträgen, die im Geltungsbereich der internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Zusammenhang mit dem öffentlichen Beschaffungswesen vergeben werden, und dem Nicht-Staatsvertragsbereich, d.h. öffentlichen Aufträgen, die nur den Regeln des Binnenrechts unterstehen.

2.3. Erläuterungen

2.3.1. Revision des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen

Das Übereinkommen der Welthandelsorganisation (WTO) vom 15. April 1994¹ über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA 1994) trat – auch für die Schweiz – am 1. Januar 1996 in Kraft. Bis heute sind 48 Mitglieder diesem plurilateralen Übereinkommen beigetreten, wobei diese Zahl die EU mit ihren zurzeit 28 Mitgliedstaaten beinhaltet. Das Übereinkommen wird gemäss WTO-Terminologie als plurilateral bezeichnet, weil es nicht für sämtliche WTO-Mitgliedstaaten verbindlich ist, sondern nur für diejenigen, die ihm beigetreten sind. Die Schweiz gehört zu den Erstunterzeichnerstaaten des GAP 1994.

Das GPA bildet die rechtliche Grundlage der beschaffungsrelevanten Freihandelsabkommen der zweiten Generation (nebst Abkommen mit Chile und Mexiko auch solche mit Kolumbien, Peru, den Golfstaaten, Ukraine, Panama, Costa Rica u. a. m.), des bilateralen Beschaffungsabkommens

¹ SR 0.632.231.422

Schweiz-EU (nachfolgend Abkommen Schweiz-EU)² sowie der EFTA-Konvention³ und gilt als wichtiger Meilenstein zur Liberalisierung des internationalen Handels. Es regelt den Zugang zu öffentlichen Aufträgen und statuiert folgende Grundsätze der Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens:

- Förderung des Wettbewerbs
- Transparenz
- Nichtdiskriminierung
- wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel.

Weiter enthält es Bestimmungen zum Beschaffungsverfahren (Vergabeverfahren, Qualifikation der Anbieter, Ausschreibung, Fristen für Angebote, Verhandlungen, Zuschlag, Streitbeilegung usw.) und zu den Schwellenwerten.

Gestützt auf Artikel XXIV Absatz 7 Buchstaben a, b und c GPA 1994 leiteten die Mitgliedstaaten im Jahr 1997 Revisionsverhandlungen ein, die bis Dezember 2011 andauerten und am 30. März 2012 formell abgeschlossen wurden. Kernstück der Revision (GPA 2012) 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 – erreicht werden. Zentral bei der Revision sind zudem die Vereinfachung und Klärung des Textes, die Anpassung an die technischen Entwicklungen, namentlich im Bereich der elektronischen Instrumente, sowie die Erweiterung des persönlichen und des sachlichen Geltungsbereichs. Das GPA 2012 deckt neu z.B. ausdrücklich elektronische Auktionen ab und anerkennt das Erreichen von Umweltzielen als Angebotskriterium. Anpassungsbedarf im nationalen Recht

Jeder Mitgliedstaat hat seine Gesetzgebung dem GPA 2012 anzupassen (Art. XXII Abs. 4 GPA 2012). Nachdem zwei Drittel der Mitgliedstaaten des GPA 2012 ihre Ratifikationsinstrumente bei der WTO in Genf hinterlegt hatten, traten die Änderungen für die Parteien, die bereits ratifiziert hatten, am 6. April 2014 in Kraft. Danach tritt das Protokoll für jede Partei des GPA 1994 innert 30 Tagen nach der Hinterlegung ihrer jeweiligen Ratifikationsinstrumente in Kraft. Wie unter Ziffer bereits ausgeführt, ist das GAP zusammen mit dem BöB in der Schweiz seit dem 1. Januar 2021 in Kraft.

Grundsätzlich erlangen völkerrechtliche Verträge in der Schweiz mit ihrer völkerrechtlichen Verbindlichkeit auch landesrechtliche Geltung, ohne dass sie in das innerstaatliche Recht überführt werden müssen. Für Rechtsansprüche von Einzelpersonen gilt dies unter dem Vorbehalt, dass die entsprechenden Vertragsbestimmungen unmittelbar anwendbar ("self-executing") sind. Gemäss Bundesgericht ist eine völkerrechtliche Norm dann self-executing, wenn sie einen Bezug zu Rechten und Pflichten von Privatpersonen hat und justiziabel ist, d. h. genügend bestimmt und klar formuliert ist, um im Einzelfall Grundlage eines Entscheids zu bilden. Wenn sie sich zusätzlich an die rechtsanwendenden Behörden richtet, können diese die Norm direkt anwenden. So haben sowohl das Bundesgericht als auch das Bundesverwaltungsgericht ihre Entscheide wiederholt direkt auf Bestimmungen des GPA 1994 gestützt⁴. Richtet sich eine völkerrechtliche Norm hingegen primär an die Vertragspartei ("non self-executing"), muss sie zuerst innerstaatlich umgesetzt oder konkretisiert werden.

² Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens, SR **0.172.052.68**.

³ Übereinkommen vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), SR **0.632.31**.

⁴ Z. B. im Urteil 2P.151/1999 vom 30. Mai 2000.

Wie das GPA 1994 besteht auch das GPA 2012 sowohl aus unmittelbar anwendbaren Bestimmungen als auch aus konkretisierungsbedürftigen Grundsätzen.

Die Botschaft zur Genehmigung des GPA 2012 enthält eine illustrative Liste mit den zwingenden GPA-Verpflichtungen. Sie informiert zudem im Detail, welche Anpassungen der Gesetzgebungen des Bundes und der Kantone aufgrund der GPA-Revision, insbesondere gemäss den sieben Anhängen von Anhang 1 GPA 2012 erfolgen⁵.

2.3.2. Grundlagen des schweizerischen Beschaffungsrechts

Die Kantone setzten das GPA 1994 autonom um mit der IVöB vom 25. November 1994/15. März 2001⁶ sowie mit kantonalen Ausführungserlassen, mit denen sie die Vergaberichtlinien zur IVöB (VRöB)⁷ integral oder teilweise in ihren Kompetenzbereich überführten. Ausserdem enthält das Binnenmarktgesetz vom 6. Oktober 1995⁸ (BGBM) in Artikel 5 allgemein gehaltene Vorgaben für Beschaffungen von Kantonen, Gemeinden und anderen Trägern kantonalen oder kommunaler Aufgaben.

Das Abkommen Schweiz-EU, in Kraft seit 1. Juni 2002, brachte Teilrevisionen des Bundesrechts, namentlich der Verordnung vom 11. Dezember 1995⁹ über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB), aber auch der IVöB, mit sich. Es erweiterte einerseits den Anwendungsbereich des GPA innerhalb der Schweiz auf Bezirks- und Gemeindeebene. Andererseits wurden Beschaffungen in den Sektoren Schienenverkehr, Telekommunikation, Gas- und Wasserversorgung sowie die Beschaffungen durch private Unternehmen in den Sektoren der Wasser-, Elektrizitäts- und Verkehrsversorgung dem GPA unterstellt.

Ergänzt wird das Beschaffungsrecht unter anderem durch das bereits erwähnte BGBM sowie das Kartellgesetz vom 6. Oktober 1995¹⁰ (KG). Das im Bereich der öffentlichen Beschaffungen nur für die Kantone, Gemeinden und andere Träger kantonalen und kommunaler Aufgaben geltende BGBM erweitert das Diskriminierungsverbot von Anbietern aus GPA- bzw. EU/EFTA-Staaten gegenüber schweizerischen Anbietern um das Diskriminierungsverbot zwischen inländischen, ortsansässigen und ortsfremden Anbietern. Das KG ist für Bund, Kantone und Gemeinden im Zusammenhang mit Submissionskartellen und anderen Abreden oder abgestimmten Verhaltensweisen von Anbietern von Bedeutung.

2.3.3. Unterschiede zwischen dem Bundesrecht und dem kantonalen Recht

Die geltenden Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen weisen Unterschiede auf. Differenzen finden sich insbesondere in folgenden Bereichen¹¹: persönlicher und sachlicher Geltungsbereich, Schwellenwerte, Anforderungen an die Ausschreibung, Auswahlkriterien (Unterscheidung zwischen Eignungs- und Zuschlagskriterien und deren Gewichtung), Offertöffnung, Preisverhandlungen (waren bisher beim Bund zulässig, nicht aber bei den Kantonen), Ausschluss von laufenden und künftigen Verfahren, Berücksichtigung sogenannt vergabefremder, z. B. sozialpolitisch motivierter Kriterien, Begründung der Zuschläge und Rechtsschutz.

Derzeit liegt der Schwellenwert, ab dem eine öffentliche Ausschreibung durchzuführen ist, im Staatsvertragsbereich für Lieferungen und Dienstleistungen für den Bund bei 230 000 Franken, bei

⁵ Vgl. Botschaft zum GPA 2012, Tabelle I und Tabelle II.

⁶ Abrufbar unter: www.bpuk.ch > Konkordate > IVöB.

⁷ Abrufbar unter: www.bpuk.ch > Konkordate > IVöB > PDF Vergaberichtlinien (VRöB).

⁸ SR 943.02

⁹ SR 172.056.1

¹⁰ SR 251

¹¹ Vgl. Zufferey Jean-Baptiste / Dubey Jacques, Etude comparative en droit des marchés publics de la Confédération et des Cantons, Fribourg 2003.

den Kantonen bei 350 000 Franken. Aufgrund der Regelung des BGBM, wonach Vorhaben für umfangreiche öffentliche Einkäufe, Dienstleistungen und Bauten amtlich publiziert werden müssen, schreiben die Kantone Lieferungen und Dienstleistungen ausserhalb des Staatsvertragsbereichs jedoch bereits ab einem Auftragswert von 250 000 Franken öffentlich aus. Im Gegensatz zum Bund unterscheiden die Kantone bei den Bauaufträgen zwischen Bauhaupt- und Baunebengewerbe ausserhalb des Staatsvertragsbereichs. Bauaufträge werden beim Bund ab 2 Millionen Franken (Staatsvertragsbereich: 8,7 Mio. Franken) öffentlich ausgeschrieben, bei den Kantonen ab 250 000 Franken (Baunebengewerbe) und ab 500 000 Franken (Bauhauptgewerbe; Staatsvertragsbereich: 8,7 Mio. Franken). Das Instrument des Dialogs war bisher nur beim Bund auf Verordnungsstufe vorgesehen. Während im kantonalen Recht unerschwellige Vergaben angefochten werden können (vgl. Art. 15 IVöB i. V. m. Art. 9 Abs. 2 BGBM), gibt es bei den "übrigen Beschaffungen" im Bund keinen Rechtsschutz.

Derartige Differenzen erhöhen die Komplexität des Beschaffungswesens und führen zu Unsicherheiten bei den Verfahrensbeteiligten. Nicht nur KMU weisen darauf hin, dass die heutige Rechtslage auf Stufe Bund und Kantone nicht nur höchst komplex, sondern auch administrativ aufwendig und kostspielig sei. Eine weitere Folge dieser unterschiedlichen Regelungen ist das Fehlen einer einheitlichen Spruchpraxis der zuständigen Gerichte. Immerhin steht seit dem Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005¹² (BGG) grundsätzlich der Weg ans Bundesgericht als gemeinsame letzte Gerichtsinstanz offen.

2.3.4. Gründe für die Revision

Anstösse für die verabschiedete Revision der IVöB und des BöB kamen aus dem internationalen wie aus dem nationalen Bereich:

Der Bundesrat unterzeichnete am 21. März 2012 das GPA 2012, unter Vorbehalt der Genehmigung durch das Parlament, das Interkantonale Organ für das öffentliche Beschaffungswesen (InöB) parallel dazu die Musterbotschaft zur revidierten IVöB. Damit konnte eine Harmonisierung zwischen BöB und IVöB gewährleistet werden. Die Angleichung der Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen wird es Anbietern, insbesondere auch solchen aus dem KMU-Bereich, künftig erleichtern, sich in den Rechtsgrundlagen besser zurechtzufinden.

2.4. Zur Entstehung der revidierten IVöB

2.4.1. Vorarbeiten

Die Federführung für die Revision des BöB und der VöB lag bei der Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB). Zuständig für Anpassungen der IVöB und der zugehörigen Vergaberichtlinien (VRöB) war das InöB.

Im Juni 2012 erteilten BKB und InöB einer paritätischen Arbeitsgruppe Bund-Kantone namens AURORA den Auftrag, Vorschläge für die Revision der einschlägigen Beschaffungserlasse zu unterbreiten. Nebst einer inhaltlich und formal konsistenten Umsetzung des revidierten GPA beim Bund und bei den Kantonen sollten die Beschaffungsordnungen des Bundes und der Kantone unter Beibehaltung der föderalen Kompetenzaufteilung so weit als möglich angeglichen werden. Von Oktober 2012 bis September 2013 erarbeitete die Arbeitsgruppe unter der Leitung einer externen juristischen Fachperson und auf Basis des GPA 2012 Entwürfe für die Anpassung der Bundesgesetzgebung sowie der IVöB. Anlässlich von Hearings erhielten verschiedene Interessengruppen und Fachleute die Gelegenheit, ihre Anliegen einzubringen. Diese wurden nach Möglichkeit berücksichtigt. Am 20. Dezember 2013 verabschiedete die Arbeitsgruppe einen ersten Erlasstextentwurf sowie einen Bericht, die im Rahmen eines gemeinsamen Redaktionsausschusses punktuell ergänzt wurden.

¹² SR 173.110

Das InöB führte die Vernehmlassung zum Entwurf der revidierten IVöB (E-IVöB) im 4. Quartal 2014 durch. Gleichzeitig wurde auch der Vorentwurf zum BöB nach einer bundesinternen Ämterkonsultation im Frühsommer 2015 in die Vernehmlassung gegeben. Im Anschluss an die Vernehmlassungen auf Stufe Bund und Kantone wurden die beiden Vorlagen zum BöB und zur IVöB durch einen paritätischen Redaktionsausschuss der Arbeitsgruppe AURORA gemeinsam bereinigt. Dabei galt das Augenmerk wiederum dem Gleichlauf der Regelung in den beiden Revisionsentwürfen (E-BöB und E-IVöB). Abweichungen gibt es bei Themen, die für den Bund und die Kantone schon im GPA 2012 unterschiedlich geregelt sind, so zum Beispiel beim subjektiven Geltungsbereich, bei den Schwellenwerten, bei der Publikation freihändig erteilter Zuschläge oder bei Bestimmungen, die nur für den Bund relevant sind (z. B. die Ausnahmeregelung betreffend die Entwicklungshilfe). Abweichungen bestehen aber auch beim Rechtsschutz und beim Behördenbeschwerderecht der Wettbewerbskommission (WEKO) nach Massgabe des BGBM.

2.4.2. Zielsetzung der revidierten Interkantonalen Vereinbarung Umsetzen des GPA 2012

Mit der revidierten, von der InöB beschlossenen IVöB und dem inzwischen in Kraft getretenen BöB soll das GPA 2012 auf Stufe Kantone und Bund möglichst rasch und aneinander angeglichen in nationales Recht umgesetzt werden. Die bisherigen Ziele des Beschaffungswesens – wirtschaftlicher Einsatz der öffentlichen Mittel, Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung der Anbieter, 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.

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, wurden in die IVöB übernommen.

Klären und strukturieren

Die Erfahrungen und Entwicklungen seit Inkrafttreten der IVöB 2001 und des BöB 1994 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.

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. Sie umfasst 65 Artikel, verteilt auf folgende zehn Kapitel.

- Kapitel 1 Gegenstand, Zweck und Begriffe
- Kapitel 2 Geltungsbereich
- Kapitel 3 Allgemeine Grundsätze
- Kapitel 4 Vergabeverfahren
- Kapitel 5 Vergabeanforderungen
- Kapitel 6 Ablauf des Vergabeverfahrens
- Kapitel 7 Fristen und Veröffentlichungen, Statistik
- Kapitel 8 Rechtsschutz
- Kapitel 9 Behörden
- Kapitel 10 Schlussbestimmungen

Flexibilisieren und modernisieren

Das Bundesgesetz bzw. die Vereinbarung gewährt den öffentlichen Auftraggebern und den Anbietern – unter Vorbehalt der beschaffungsrechtlichen Grundsätze – möglichst grossen Handlungsspielraum und fördert dabei auch den Einsatz moderner Informationstechnologien im öffentlichen Beschaffungswesen. Materiell betreffen die Änderungen der IVöB bzw. 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 bereits seit 2010 in der VöB vorgesehenen Instrumente wie Folgebeschaffungen, aber auch der Dialog zwischen Auftraggeber und Anbietern sowie die in der Praxis schon länger genutzte Möglichkeit des Abschlusses von Rahmenverträgen (mit sog. Abrufverfahren) jetzt in der IVöB für die Kantone verankert. Bei wirksamem Wettbewerb soll künftig sämtlichen – und nicht nur wie bis anhin den gemäss Abkommen Schweiz-EU unterstellten – Sektorenauftraggebern die Möglichkeit offenstehen, eine Befreiung ihrer Beschaffungen von der Unterstellung unter die Vereinbarung zu erwirken. Zur Flexibilisierung des öffentlichen Beschaffungswesens trägt nebst der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für elektronische Auktionen auch bei, dass neu mehrere an einer Beschaffung beteiligte Auftraggeber, die einerseits dem BöB und andererseits der IVöB unterstellt sind, eine Rechtswahl treffen können (Art. 5). Analog dazu und zur optimalen Ressourcennutzung kann bei der Beschaffung nationaler Infrastrukturen das anwendbare Beschaffungsrecht definiert werden.

Weniger Administrativaufwand, mehr Effizienz für Anbieter

Die Harmonisierung der Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen ermöglicht es den Anbietern, 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 Anbieter ab. So können die Vergabestellen beispielsweise erst zu einem späteren Verfahrenszeitpunkt die Nachweise im Zusammenhang mit den Teilnahmebedingungen von Anbietern 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 Anbieter senken.

2.4.3. Wichtigste Neuerungen

Die Vorlage für die IVöB überführt unter anderem die verpflichtenden Bestimmungen des GPA 2012 und der beschaffungsrelevanten Abkommen mit Drittstaaten ins schweizerische bzw. kantonale 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 geregelt.

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 (Art. 9);
- die elektronische Abwicklung von Beschaffungsverfahren (Art. 34);
- die Einführung flexibler Instrumente wie Dialog, Rahmenverträge, elektronische Auktionen (Kapitel 4) sowie verkürzte Fristen für die Offerteingaben (Art 47);
- die Korruptionsprävention im öffentlichen Beschaffungswesen (Art. 11);
- die Regelung des Ausstands aufgrund der Besonderheiten des Vergabeverfahrens (Art. 13);
- die systematische Regelung der Ausschluss- und Sanktionstatbestände (Art. 44 u. 45);

- die Einführung einer zentralen – nicht öffentlichen – Liste mit Anbietern und Subunternehmern, die von künftigen Beschaffungsvorhaben ausgeschlossen sind ((Art. 45);
- die Publikation des Verfahrensabbruchs zur Stärkung der Transparenz (Art. 43);
- die Verlängerung der Rechtsmittelfrist von zehn auf 20 Tage (Art. 56);
- die zwingende Veröffentlichung von Publikationen auf einer Internetplattform von Bund und Kantonen für öffentliche Beschaffungen (Art. 48);
- den Paradigmenwechsel bei den Zuschlagskriterien (Art. 29);
- die weitest gehende Integration der bisher als Empfehlung geltenden Vergaberichtlinien (VRöB) in die revidierte Vereinbarung.

Neben diesen materiellen Aspekten wurde darauf geachtet, dass die bewährte Praxis und die Rechtsprechung von Bund und Kantonen in die revidierte IVöB eingeflossen sind. All dies soll letztlich Anbietern den Marktzutritt erleichtern und damit den Wettbewerb sowie die Wirtschaftlichkeit stärken. Im Übrigen ist die revidierte IVöB vom Ziel geleitet, an Bewährtem festzuhalten und somit zum Abbau des Administrativaufwands bei den Anbietern beizutragen.

2.5. Kantonales Einführungsgesetz zur IVöB (EG IVöB)

2.5.1. Allgemeines zum EG IVöB

Kernpunkt des EG IVöB ist der Beitritt zur IVöB. Diese löst das bisherige kantonale Beschaffungsgesetz vom 3. Juni 1999 im Sinne der gesamtschweizerisch angestrebten Harmonisierung des Vergabewesens ab und wird dementsprechend für die Vergabeverfahren im Kanton gelten. Stand 27. April 2021 ist bisher erst der Kanton Appenzell Innerrhoden der IVöB beigetreten. Bisher in 11 Kantonen, ohne den Kanton Basel-Landschaft, wurde das Beitrittsverfahren eingeleitet. Die IVöB tritt in Kraft, wenn mindestens zwei Kantone beigetreten sein werden. Für Kantone, die der revidierten IVöB nicht oder noch nicht beigetreten sind, gilt nach wie vor die IVöB vom 15. März 2001.

2.5.2. Zu den einzelnen Bestimmungen des EG IVöB

Mit § 1 EG IVöB wird der Beitritt zur IVöB beschlossen.

§ 2 EG IVöB regelt, dass in Fällen, wo trotz Überschreiten des Schwellenwerts für eine freihändige Vergabe, eine solche gemäss den Ausnahmen von Art. 21 Abs. 2 IVöB vorgenommen wird, ein solcher Zuschlag zu publizieren ist.

Im Kanton Basel-Landschaft ist das Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, das kantonale Verwaltungsgericht, das gemäss Art. 52 Abs. 1 IVöB bei Beschwerden gegen Verfügungen der Auftraggebenden angerufen werden kann. Die konkrete Bezeichnung der kantonalen Rechtsmittelinstanz bei Vergabeangelegenheiten erfolgt in § 3 EG IVöB.

Mit § 4 wird der Regierungsrat ermächtigt, den Vollzug der in der IVöB geregelten Grundsätze zu spezifischen Sachthemen des Beschaffungsrechts im Rahmen von Ausführungsbestimmungen zu regeln. Es betrifft dies:

§ 4 Abs. 1 Bst. b.: Die Kontrolle von Baustellen und dergleichen (Art. 12 Abs. 5 IVöB)

§ 4 Abs. 1 Bst. c.: Das Führen und Aufheben eines Verzeichnisses geeigneter Anbieter (Art. 28 Abs. 1 und 5 IVöB), das Ergreifen von Sanktionen, z.B. Ausschluss, Busse, Verwarnung (Art. 45 Abs. 1 IVöB), die Meldung von unzulässigen Wettbewerbsabreden an die Wettbewerbskommission WEKO (Art. 45 Abs. 2 IVöB), das Führen einer Liste sanktionierter Anbieter (Art. 45 Abs. 3 IVöB), die Auskunftserteilung über gesperrte Anbieter (Art. 45 Abs. 3 IVöB), die Meldung von rechtskräftigen Ausschlüssen an das InöB (Art. 45 Abs. 3 IVöB), das Führen eines Verzeichnisses über Fälle entzogener Subventionen (Art. 45 Abs. 5 IVöB), das Führen von Statistiken über getätigte Be-

schaffungen (Art. 50 Abs. 1 IVöB), die Meldung von Statistiken an das InöB zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO (Art. 50 Abs. 1 IVöB), die Kontrolle und Aufsicht über die Einhaltung der Vereinbarung durch Auftraggeber und Anbieter (Art. 62 Abs. 1 und 2 IVöB)

§ 4 Abs. 1 Bst. e.: Verschiedene Kantone benützen heute für ihre Veröffentlichungen das Amtsblatt oder auch gemeindeübliche Publikationsorgane zusätzlich zur elektronischen Internetplattform simap.ch; diese Möglichkeit soll weiterhin bestehen bleiben (Art. 48 Abs. 7 IVöB).

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

Damit der Beitritt zur IVöB rechtskräftig wird, muss dieser gegenüber dem InöB erklärt werden. Diese Kompetenz wird mit § 5 Abs. 1 Bst. a. dem Regierungsrat übertragen, ebenso wie der Austritt aus der noch geltenden Version der IVöB vom 15. März 2001 (§ 5 Abs. 1 Bst. c. in Verbindung mit Bst. a.). Schliesslich soll dem Regierungsrat die Kompetenz eingeräumt werden, geringfügige Änderungen der IVöB selbständig ratifizieren zu können. Andernfalls müssten solche Änderungen jeweils durchs den Landrat beschlossen werden, was bei Änderungen von Bestimmungen untergeordneter Bedeutung unverhältnismässig wäre.

Der Beirat für das öffentliche Beschaffungswesen wurde am 21. Mai 2015 vom Landrat in das aktuelle Beschaffungsgesetz eingefügt und stellt eine Spezialität im kantonalen Beschaffungsrecht dar. Mit § 6 EG IVöB wird dem Rechnung getragen, indem ein Beirat der den Regierungsrat und die Direktionen beim Vollzug der IVöB beraten und unterstützen soll beibehalten wird. Gegenüber dem Beschaffungsgesetz werden die Bestimmungen zum Beirat insofern verschlankt, als dass der Regierungsrat die Details des Beirats in der Verordnung regeln wird.

2.6. Strategische Verankerung / Verhältnis zum Regierungsprogramm

Verhältnis zum Regierungsprogramm

«Mobilität», «Verwaltung» sowie «Bildung» erfordern Infrastrukturbauten, Immobilien und Mobilien und Equipment, welches zur Erbringung der Leistungen erforderlich ist und beschafft werden muss.

2.7. Rechtsgrundlagen; Finanz- oder Planungsreferendum

GATT / WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA)

2.8. Finanzielle Auswirkungen

Keine

2.9. Finanzhaushaltrechtliche Prüfung

Die Finanz- und Kirchendirektion hat die Vorlage gemäss § 12 des Finanzhaushaltsgesetzes geprüft und festgestellt, dass die Grundsätze der Haushaltsführung und die Kompetenzordnung eingehalten sind.

2.10. Regulierungsfolgenabschätzung ([§ 4 KMU-Entlastungsgesetz](#) und [§ 58 Abs.1 Bst. e und e^{bis} Geschäftsordnung Landrat](#))

Die Vorlage wurde dem KMU-Forum an seiner Sitzung vom 17. August 2021 vorgestellt und in Anwesenheit des Leiters der zentralen Beschaffungsstelle (ZBS) beraten.

Für KMU treten mit der Beschaffungsgesetzesrevision keine neuen Regelungen in Kraft.

2.11. Ergebnis aus dem Vernehmlassungsverfahren

Zur Vorlage wurden insgesamt 37 Stellungnahmen eingereicht (22 Gemeinden, sowie der Verband Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG), 1 Direktion, 6 Parteien, 7 Interessensverbände). Gemeinden, welche innerhalb der Vernehmlassungsfrist keine Vernehmlassungsantwort eingereicht haben, schliessen sich gemäss Beschluss der Delegierten des VBLG dem Beschluss des VBLG an.

Von Privatpersonen sind keine Stellungnahmen eingegangen.

Die Stellungnahmen sind teilweise sehr umfassend ausgefallen, weshalb deren vollständige Abbildung den umfangmässigen Rahmen dieser Vorlage sprengen würde. Sie sind deshalb – gekürzt und auf die zentralen Punkte beschränkt – im Anhang zu finden.

Zusammenfassend darf festgehalten werden, dass

- die Revision des Beschaffungsrechts sowie der Beitritt des Kantons Basel-Landschaft zur IVöB2019 grundsätzlich begrüsst wird;
- das vom Bundesparlament in Art. 29 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) hinzugefügte Zuschlagskriterium «unterschiedliche Preisniveau» teilweise erwünscht wäre, in dem es im kantonalen Einführungsgesetz zur IVöB aufgenommen würde.

Der Regierungsrat unterstützt die Harmonisierungsbestrebungen und somit die Vereinheitlichung der Beschaffungsgesetzgebung in den Kantonen. In dem Sinne wurde die Interpellation [2021/380](#) von Markus Meier «Preisniveau-Klausel im Beschaffungswesen» beantwortet. Folgerichtig findet sich im Entwurf des «Einführungsgesetzes zur interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (EG IVöB) keine diesbezügliche Ergänzung zu den in Art. 29 Abs. 1 IVöB 2019 aufgeführten Zuschlagskriterien.

3. Anträge

3.1. Beschluss

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat zu beschliessen:

1. Das Einführungsgesetz zur interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (EG IVöB) wird beschlossen.
2. Ziffern 1 und 2 unterliegen der Volksabstimmung gemäss § 30 Abs. 1 Bst. b bzw. § 31 Abs. 1 Bst. c. der Kantonsverfassung.

3.2. Abschreibung von Vorstössen des Landrats

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat weiter, die Abschreibung des Postulats 2021/249 "Fit für die Zukunft BL: Einführung der Interkantonalen Vereinbarung im öffentlichen Beschaffungswesen IVöB für mehr Qualitätswettbewerb" zu beschliessen. Mit dem angestrebten Beitritt zur revidierten IVöB wird dem Postulat vollumfänglich entsprochen.

Liestal, 9. November 2021

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Thomas Weber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

4. Anhang

- Entwurf Landratsbeschluss
- Entwurf EG IVöB (Lex Work) (B1)
- IVöB (LexWork) (B2)
- Kommentierung zu den Bestimmungen der IVöB (B3)
- Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens (B4)

Landratsbeschluss

zur «Revision Beschaffungsrecht – Einführungsgesetz zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen IVöB und Beitritt zum Konkordat IVöB»

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Das Einführungsgesetz zur interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (EG IVöB) wird beschlossen.
2. Ziffern 1 unterliegen der Volksabstimmung gemäss § 30 Abs. 1 Bst. b bzw. § 31 Abs. 1 Bst. c. der Kantonsverfassung.
3. Das Postulat 2021/249 "Fit für die Zukunft BL: Einführung der Interkantonalen Vereinbarung im öffentlichen Beschaffungswesen IVöB für mehr Qualitätswettbewerb" wird abgeschrieben.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrats

Die Präsidentin:

Die Landschreiberin: