

Adressaten  
gemäss Liste Vernehmlassungsadressaten

Altdorf, 4. Februar 2021

**Vernehmlassung zur Ratifikation der Totalrevision der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat hat am 2. Februar 2021 die Totalrevision der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) mit dem Submissionsreglement (Entwurf) zur Vernehmlassung freigegeben.

Die neue IVöB und das Submissionsreglement ersetzen die alte IVöB und die Submissionsverordnung des Kantons Uri.

Der Landrat kann im Rahmen der Ratifikation dem vorgelegten Text der IVöB entweder zustimmen oder diesen ablehnen. Ein Beitritt unter Vorbehalt ist nicht möglich.

Das öffentliche Beschaffungsrecht regelt ein wichtiges Segment der Schweizer Volkswirtschaft. Die Kantone und Gemeinden beschaffen jährlich Bauleistungen, Lieferungen und Dienstleistungen im Wert von über 35 Mrd. Franken. Seine Grundlagen findet es im WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (Gouvernement Procurement Agreement kurz GPA) und im bilateralen Abkommen mit der EU über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens. Diese Staatsverträge werden auf kantonaler Ebene durch die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) und auf Ebene Bund durch das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) und die zugehörige Verordnung (VöB) umgesetzt.

Ein Hauptziel der Revision der IVöB ist es, die zersplitterten Beschaffungserlasse von Bund und Kantonen - unter Beibehaltung der föderalen Kompetenzaufteilung - so weit wie möglich zu harmonisieren.

Ferner soll auch unter den Erlassen der einzelnen Kantone eine Harmonisierung angestrebt werden. Die geltende IVöB stellt eine Rahmenvereinbarung dar, wohingegen die revidierte IVöB weitestgehend alle Bereiche des Beschaffungsrechts regelt.

## I. Die wichtigsten Neuerungen

Im Zweckartikel wird nicht mehr nur der wirtschaftliche, sondern auch der volkswirtschaftlich, ökologisch und sozial nachhaltige Einsatz der öffentlichen Mittel verlangt (Art. 2). Damit werden neu alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit ausdrücklich erfasst. Diese Ergänzung trägt dem erhöhten gesellschaftlichen Bewusstsein in Richtung eines nachhaltigeren Handelns Rechnung.

Die IVöB 2019 enthält neu eine kurze Liste mit Definitionen (Art. 3), welche unter anderem die Begriffe «öffentliche Unternehmen» und «Einrichtungen des öffentlichen Rechts» umfasst. Der subjektive Geltungsbereich in Bezug auf die Auftraggeber ist präzisiert worden (Art. 4). Was den objektiven Geltungsbereich betrifft, wurde eine Definition des Begriffs des öffentlichen Auftrags aufgenommen (Art. 8). Die Delegation öffentlicher Aufgaben und die Vergabe von Konzessionen werden nun ausdrücklich als öffentliche Aufträge behandelt (Art. 9). Einerseits sieht die IVöB vor, dass die Delegation einer öffentlichen Aufgabe oder die Vergabe einer Konzession als öffentlicher Auftrag gelten, wenn dem Anbieter infolge einer solchen Delegation oder Vergabe ausschliessliche oder besondere Rechte gewährt werden, die er im öffentlichen Interesse gegen ein Entgelt oder eine Abgeltung, sei es direkt oder indirekt, ausübt. Vorbehalten bleiben die besonderen Bestimmungen des Bundes- und Kantonsrechts. So sind beispielsweise Konzessionen im Wasserkraftwerksbereich von diesem neuen Artikel nicht betroffen. Die Ausnahmen (Art. 10) wurden neu definiert und erweitert. So ist vorgesehen, dass die Vereinbarung nicht für Aufträge gilt, die an Behinderteninstitutionen, Organisationen der Arbeitsintegration, Wohltätigkeitseinrichtungen und Strafanstalten (Art. 10 Abs. 1 Bst. e) oder an kantonale und kommunale Vorsorgeeinrichtungen des öffentlichen Rechts (Art. 10 Abs. 1 Bst. g) vergeben werden. Die Kantone behalten sich das Recht vor, für die beiden genannten Fälle eine vergaberechtliche Unterstellung im Rahmen der kantonalen Ausführungsbestimmungen festzulegen.

### **Beschaffungen ausgerichtet auf die 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 (Art. 29 Abs. 1) dem Preis gleichgestellt (Art. 29 Abs. 1). Artikel 41 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 beispielsweise Zweckmässigkeit, Termine, Lebenszykluskosten,

Nachhaltigkeit, Lieferbedingungen, Kundendienst usw. (vgl. Art. 29) berücksichtigt werden. Die Berücksichtigung von Sekundärzielen (wie soziale Eingliederung, Ausbildungsplätze in der beruflichen Grundbildung) ist ebenso möglich, darf aber nicht in einer Diskriminierung oder einer ungerechtfertigten Verweigerung des Marktzutritts resultieren.

### **Nachhaltigkeit**

Die Nachhaltigkeit spielt in der revidierten Vereinbarung eine zentrale Rolle. Die Bestimmungen dazu finden sich in den Artikeln 2, 12, 29 und 30. Den Vergabestellen wird ein grösserer Spielraum bei der Berücksichtigung der Nachhaltigkeit zur Verfügung gestellt, welcher nun genutzt werden soll. Diese Stärkung der Nachhaltigkeit soll und wird die Ausgestaltung der Kriterien in den künftigen Ausschreibungen vermehrt prägen. Die Vergabestellen werden künftig beispielsweise 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 Sinne der Gleichbehandlung darf jedoch von in- und ausländischen Anbietern ein gleich hoher Standard an Nachhaltigkeitskriterien verlangt werden.

### **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 Artikel 29 Absatz 2 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, welche nur für Vergaben im Binnenmarktbereich angewendet werden können.

### **Unterstellung bestimmter Konzessionen und Übertragung gewisser öffentlicher Aufgaben**

Die Konzessionen des schweizerischen Verwaltungsrechts sind vielfältig - *die* Konzession gibt es nicht. Die Unterstellung unter das Beschaffungsrecht erfolgt - wie bereits gemäss Artikel 8 - 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. Konzessionen, die nicht im Zusammenhang mit öffentlichen Aufgaben stehen (z. B. Sondernutzungskonzessionen) oder die dem Bewerber keine ausschliesslichen oder besonderen Rechte vermitteln, werden 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 (siehe dazu Art. 9). Dies gilt unabhängig davon, ob die Finanzierung direkt 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. 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, so kann er diese Aufgabe Dritten übertragen, sofern eine gesetzliche Grundlage

dazu besteht. Für Kantone und Gemeinden gilt zwar eine Ausschreibepflicht nach dem Wortlaut von Artikel 2 Absatz 7 des Binnenmarktgesetzes. 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 Stromversorgungsgesetz [StromVG]; SR 734.7; Art. 60 Abs. 3 bis und Art. 62 Abs. 2 bis Wasserrechtsgesetz [WRG]; SR 721.80; auch kantonale Erlasse können als spezialgesetzliche Regelungen gelten).

Die Schaffung weiterer kantonaler spezialgesetzlicher Regelungen ist vorgesehen. Diese werden zu gegebener Zeit der zuständigen Instanz (Landrat, Volk) zur Genehmigung unterbreitet.

### **Verbesserter Rechtsschutz**

Die Rechtsmittelfrist wurde auf 20 Tage verlängert, um die Harmonisierung zwischen Bund und Kantonen sicherzustellen (Art. 56). Heute gilt für die Kantone eine Beschwerdefrist von lediglich zehn Tagen. Diese erweist sich im Vergleich zu den übrigen Beschwerdefristen als äusserst knapp. Für beschaffungsrechtliche Beschwerdeverfahren ist kantonale einzig das Verwaltungsgericht zuständig, wenn mindestens der Auftragswert den für das Einladungsverfahren massgebenden Schwellenwert erreicht (Art. 52). Die Beschwerdeinstanz kann über allfällige Schadenersatzforderungen gleichzeitig mit der Feststellung der Rechtsverletzung entscheiden (Art. 58). Wie bisher gelten keine Gerichtsferien.

Besonders zu erwähnen ist die künftige Funktion der Paritätischen Kommission im öffentlichen Beschaffungswesen. Unter der neuen IVÖB ist die Weiterführung des Schlichtungsverfahrens durch die Paritätische Kommission nicht angezeigt. Gleichzeitig soll die Aufgabe der Beratung durch die paritätische Kommission mehr ins Zentrum gestellt werden, um allfällige offensichtlich unbegründete Verwaltungsgerichtsbeschwerden abwenden zu können.

### **Neue Instrumente**

Die revidierte Vereinbarung 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), die in der Praxis schon länger genutzte Möglichkeit des Abschlusses von Rahmenverträgen (Art. 25) mit dem sogenannten Abrufverfahren sowie die Durchführung von elektronischen Auktionen (Art. 23) in der IVÖB verankert.

## II. Wirkung für die Anbieter

Die Harmonisierung der Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen ermöglicht es den Anbietern ihre Prozesse weiter zu standardisieren. Sie dürfen, auch zufolge der zu erwartenden einheitlicheren Rechtsprechung sowie der verbesserten Klarheit der gesetzlichen Grundlagen, mit weniger Abklärungsaufwand rechnen. Gewisse Bestimmungen bezwecken zudem direkt einen Abbau des Administrativaufwands seitens der Anbieter. So können die Vergabestellen beispielsweise erst zu einem späteren Verfahrenszeitpunkt die Nachweise im Zusammenhang mit den Teilnahmebedingungen von Anbietern einholen (z. B. eine Bankgarantie, Art. 26 Abs. 3 und Art. 27 Abs. 3). Auch die verbreitetere Nutzung der modernen Informationstechnologien im öffentlichen Beschaffungswesen, namentlich die gemeinsame Internetplattform von Bund und Kantonen (simap.ch), dürfte den administrativen Aufwand der Anbieter senken. Durch die neue Ausrichtung wie beispielsweise den Qualitätswettbewerb, die Einbindung der Nachhaltigkeit sowie die Berücksichtigung der Innovationskraft von Unternehmen können die Schweizer KMU ihre Stärken bei öffentlichen Beschaffungen hervorheben.

## III. Wirkung für die Auftraggeber

Durch die Revision der IVöB erfolgen eine Vereinfachung und Verbesserungen des rechtlichen Rahmens. Bewährte Instrumente der Praxis wie beispielsweise die Handhabung von Inhouse-Vergaben (Art. 10 Abs. 3 Bst. c) oder die Rahmenverträge (Art. 25) wurden in der revidierten Vereinbarung verankert. Das hat ein umfassenderes und präziseres Regelwerk zur Folge. Ferner stehen neue Instrumente wie elektronische Auktionen (Art. 23) oder das Dialogverfahren (Art. 24) für Auftraggeber und Anbieter zur Verfügung. Dadurch entsteht eine grössere Flexibilität und der Einsatz moderner Informationstechnologie wird gefördert. Des Weiteren wurden Sanktionen eingeführt, um gegen Anbieter und Subunternehmer vorzugehen. Die Bestimmungen der Artikel 44 und 45 sehen die Möglichkeit vor, Bussen auszusprechen bis hin zum Ausschluss von bis zu fünf Jahren von zukünftigen Vergaben. In leichten Fällen kann eine Verwarnung erfolgen. Damit soll sichergestellt werden, dass die geltenden Bestimmungen des Arbeitsschutzes, der Arbeitsbedingungen, der Lohngleichheit und des Umweltschutzes eingehalten werden. Schliesslich wurde bei den freihändigen Verfahren der Schwellenwert für Lieferungen von 100'000 Franken auf 150'000 Franken angehoben. Diese Neuerung hat den Vorteil, dass den öffentlichen Auftraggebern ein grösserer Spielraum für die Vergabe von kleinen Lieferaufträgen eingeräumt wird. Ausserdem wird dieser Schwellenwert nun an die Schwellenwerte der freihändigen Verfahren von Dienstleistungen und Bauleistungen (Baunebengewerbe) angeglichen. Zusätzlich erfolgt eine Harmonisierung mit den Schwellenwerten des Bundes im Bereich der freihändigen Verfahren.

## IV. Ausführungsbestimmungen zur IVöB

Die IVöB bietet den Kantonen Raum, im Rahmen von Artikel 63 Absatz 4 IVöB Ausführungsbestimmungen, insbesondere zu den Artikel 10, 12 und 26 zur Organisation und zu den beschaffungsrechtlichen Kompetenzen im Kanton Uri, zu erlassen. Diese Möglichkeit nimmt der Regierungsrat im Submissionsreglement wahr.

Der Regierungsrat verzichtet jedoch darauf, zu den Regelungen der IVöB weitergehende Bestimmungen zu erlassen. So beispielsweise in den folgenden Bereichen:

- keine Unterstellung von Aufträgen an Organisationen der Arbeitsintegration
- keine Unterstellung von öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen der Kantone und Gemeinden
- keine Unterstellung der Urner Kantonalbank
- keine Verkürzung der im Nichtstaatsvertragsbereich
- keine Veröffentlichung des Zuschlags im freihändigen Verfahren ausserhalb des Staatsvertragsbereichs
- kein Rechtsschutz beim freihändigen Verfahren
- keine Schaffung einer zusätzlichen Behörde für Sanktionen im jeweiligen Vergabeverfahren, sondern oblassen allfälliger Sanktionen der jeweiligen Vergabebehörde
- keine Sonderregelung von öffentlichen Offertöffnungen
- kein zusätzliches Publikationsorgan zu simap.ch

Der Regierungsrat hat die Baudirektion ermächtigt, zur Vorlage das Vernehmlassungsverfahren zu eröffnen.

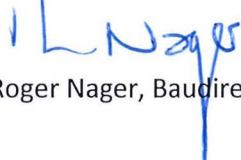
Wir laden Sie hiermit ein, zur Vernehmlassungsvorlage bis zum 9. April 2021 Ihre Stellungnahme einzureichen an die Baudirektion Uri, Klausenstrasse 2, 6460 Altdorf (per E-Mail im Word-Format an ds.bd@ur.ch).

Bei Fragen zur Vernehmlassung oder zum Inhalt der Revision steht Ihnen Herr Kilian Baumann, Leiter Recht Baudirektion, Telefon +41 41 875 26 05, E-Mail kilian.baumann@ur.ch, gerne zur Verfügung.

Sehr geehrte Damen und Herren für Ihre Mitarbeit danken wir zum Voraus bestens.

Freundliche Grüsse

Baudirektion



Roger Nager, Baudirektor

Beilagen:

- Musterbotschaft IVöB inklusive IVöB
- Submissionsreglement
- Liste der Vernehmlassungsadressaten