



Regierungsrat

Luzern, 30. Juni 2020

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 203

Nummer: A 203
Protokoll-Nr.: 815
Eröffnet: 27.01.2020 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Anfrage Müller Pius und Mit. über die Veränderungen im öffentlichen Beschaffungswesen

Vorbemerkung

Bei Beschaffungen des Kantons und der Gemeinden kommen in erster Linie das kantonale Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen (öBG), die dazugehörige Verordnung (öBV) sowie die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) zur Anwendung. Das gemeinsame Projekt von Bund und Kantonen zur Revision des Beschaffungsrechts sah die weitgehende Harmonisierung des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) mit der IVöB vor. Seit 2012 haben der Bund und die Kantone in einer paritätisch zusammengesetzten Arbeitsgruppe die inhaltlich harmonisierten Revisionstexte für das Bundesgesetz sowie die Interkantonale Vereinbarung vorbereitet. Die Gesetzestexte wurden am 21. Juni 2019 (BöB) bzw. am 15. November 2019 (IVöB 2019) verabschiedet (vgl. [Vergleichsdokument](#) BöB/IVöB, aufgeschaltet auf der Website der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz). Aktuell sind die Kantone mit den Ratifizierungsarbeiten zur IVöB 2019 beschäftigt. Die IVöB 2019 tritt in Kraft, wenn zwei Kantone beigetreten sind. Vor einem kantonalen Beitritt zur IVöB 2019 gilt weiterhin die aktuell gültige IVöB vom 25. November 1994/15. März 2001. Das revidierte BöB tritt am 1. Januar 2021 in Kraft.

Zu Frage 1: Wann gedenkt die Regierung, der interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB 2019) beizutreten?

Unser Rat strebt den Beitritt zur IVöB 2019 an, die weitgehend mit dem revidierten BöB harmonisiert ist. Die IVöB 2019 führt zu einer Vereinheitlichung der kantonalen Beschaffungsverfahren, was für die potentiellen Anbieterinnen und Anbieter einen grossen Vorteil bedeutet. So wären sie nicht mehr wie heute mit 26 unterschiedlichen kantonalen Beschaffungsgesetzen konfrontiert. Auch basiert die IVöB 2019 auf einem breiten Vernehmlassungsverfahren, in das sämtliche Kantone aber auch Verbände, Städte und Gemeinden involviert waren.

Der Beitritt zur IVöB 2019 hat im Kanton Luzern per Dekret zu erfolgen und kann nur gesamtheitlich und ohne Vorbehalte vorgenommen werden. Änderungen oder Ergänzungen des vorliegenden Vereinbarungstextes sind nur noch in einem sehr beschränkten Umfang möglich (vgl. Art. 63 Abs. 4 IVöB 2019). Zusammen mit dem Dekretsentwurf für den Beitritt werden wir Ihrem Rat auch eine Anpassung der kantonalen Gesetzgebung über die öffentlichen Beschaffungen zum Beschluss unterbreiten. Da die IVöB 2019 den gesamten Ablauf des Beschaffungsverfahrens regelt, müssen und können bei einem Beitritt zur IVöB 2019 auf kantonaler Stufe lediglich noch kantonale Besonderheiten wie Zuständigkeiten usw. geregelt

werden. Die Arbeiten dazu werden in der zweiten Hälfte 2020 gestartet. Der Verband Luzerner Gemeinden und weitere Organisationen, die dem Beschaffungsrecht unterstehen, sollen in die Projektarbeiten miteinbezogen werden. Ziel ist es, vor dem Sommer 2021 einen Entwurf in die Vernehmlassung schicken zu können. Die Verabschiedung der Botschaft zu Händen Ihres Rats ist in der zweiten Hälfte 2021 geplant.

Zu Frage 2: Gedenkt die Regierung, den Kantonsrat in den Ratifizierungsprozess einzubinden?

Nachdem der Beitritt zur IVöB 2019 mittels Dekret zu erfolgen hat, ist Ihr Rat automatisch in den Beitrittsprozess eingebunden.

Zu Frage 3: Ist die Regierung bereit, den vom Bundesgesetzgeber angestrebten Kulturwandel im Kanton Luzern umzusetzen?

Wir unterstützen den Paradigmenwechsel, der sich darin zeigt, dass neben dem Zuschlagskriterium Preis neu auch die Qualität grundsätzlich als Muss-Kriterium zu berücksichtigen ist (vgl. Art. 29 Abs. 1 IVöB 2019). Auch soll nicht mehr das wirtschaftlich günstigste Angebot (§ 5 Abs. 1 öBG) sondern das vorteilhafteste Angebot den Zuschlag erhalten (Art. 41 IVöB 2019). Es gilt aber festzuhalten, dass bereits heute kantonale öffentliche Beschaffungen grundsätzlich nicht nur aufgrund des Zuschlagskriteriums «Preis» bewertet werden, sondern insbesondere die Qualität der Leistung regelmässig Mitberücksichtigung findet.

In der Anfrage wird ausgeführt, im neuen BöB seien die Zuschlagskriterien mit mehreren Qualitätsaspekten ergänzt worden. Diesbezüglich gilt es festzuhalten, dass § 5 Absatz 2 öBG bereits im heutigen Zeitpunkt viele der in Artikel 29 BöB beziehungsweise Artikel 29 IVöB 2019 erwähnten Zuschlagskriterien beziehungsweise Teilaspekte davon enthält. So wird die Nachhaltigkeit zwar nicht als explizites Zuschlagskriterium erwähnt, hingegen Bestandteile davon wie Dauerhaftigkeit, Ökologie, Umweltverträglichkeit und Folgekosten. Auch wird die Qualität in § 5 Absatz 2 öBG als erstes Zuschlagskriterium – und somit noch vor dem Preis – ausdrücklich aufgeführt. Bereits heute kommt die Qualität als Zuschlagskriterium regelmässig bei kantonalen Beschaffungen zur Anwendung.

Auch wenn Artikel 29 BöB sowie Artikel 29 IVöB nicht vollkommen identisch formuliert sind, sind in beiden Gesetzestexten nur die in Absatz 1 erwähnten Zuschlagskriterien Preis und Qualität grundsätzlich zwingend zu verwenden. Bei den übrigen aufgeführten zusätzlichen Zuschlagskriterien handelt es sich um eine beispielhafte und nicht abschliessende Aufzählung. Gemäss der Botschaft zu Artikel 29 Absatz 1 BöB orientieren sich Zuschlagskriterien primär an der Leistung (sachlicher Bezug zum Beschaffungsobjekt). Der Angebotspreis ist immer, aber nur ausnahmsweise allein ausschlaggebend (Art. 29 Abs. 4 BöB bzw. Art. 29 Abs. 4 IVöB). Unzulässig wäre es, Angebote ausschliesslich anhand preisfremder Kriterien zu bewerten und auszuwählen. In einer nicht abschliessenden Aufzählung werden mögliche Zuschlagskriterien genannt, die teilweise als sogenannte Sekundärziele zu qualifizieren sind. Ihre Berücksichtigung darf nicht zu einer Diskriminierung von Anbietenden führen.

Zu Frage 4: Wenn ja, wie wird die Regierung die Veränderungen im Kanton und bei den Gemeinden angehen, und wie will sie die bestehenden Freiräume zugunsten der einheimischen Unternehmen nutzen?

Bei einem Beitritt zur IVöB 2019 gilt diese auch für die Gemeinden, d.h. auch diese müssen in ihren Beschaffungen zwingend die Zuschlagskriterien Preis und Qualität berücksichtigen.

Aufgrund der teilweise völlig unterschiedlichen Beschaffungsgegenstände können nicht für sämtliche Beschaffungen die gleichen Zuschlagskriterien sowie die gleiche Gewichtung dieser Zuschlagskriterien vorgeschrieben werden. Dies ist auch im BÖB nicht so vorgesehen. Bei jedem Beschaffungsverfahren muss die Vergabestelle deshalb individuell entscheiden, welche Zuschlagskriterien sinnvollerweise zur Anwendung gelangen und wie diese prozentual zu gewichten sind. Zuschlagskriterien, die einen örtlichen Bezug haben, sind nur dann zulässig, wenn für die konkrete Beschaffung ein schnelles Intervenieren des Zuschlagsempfängers erforderlich ist, wie dies etwa bei Unterhaltsverträgen für Liftanlagen oder gewissen Informatikanlagen der Fall sein kann. Zuschlagskriterien aus volkswirtschaftlichen oder fiskalischen Gründen (Steuerdomizil, örtliche Arbeitsplätze) sind gemäss Gerichtspraxis vergabefremd und dürfen deshalb grundsätzlich nicht berücksichtigt werden.

Bei freihändigen Verfahren und Beschaffungen im Einladungsverfahren wählt die Vergabestelle die Anbietenden selber aus, weshalb sie in diesen Verfahren einheimische Unternehmen berücksichtigen kann. Ein rechtlich zulässiges Zuschlagskriterium, dass für einheimische Betriebe automatisch eine bessere Bewertung zur Folge hat, existiert nicht. So gelten im Beschaffungsrecht die Grundsätze der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung. Im konkreten Beschaffungsverfahren können aber qualitative oder ökologische Kriterien stärker gewichtet werden (z.B. bei intellektuellen Dienstleitungen oder bei Bauaufträgen mit Blick auf die Rohstoffe), was sich bei der Bewertung von einheimischen Unternehmen positiv auswirken kann. Wie bereits ausgeführt, kommen deshalb der Definition und Gewichtung der einzelnen Zuschlagskriterien eine wichtige Rolle zu. Von einer Aufteilung von grösseren Aufträgen in Lose profitieren KMUs.

Zu Frage 5: Schweizer Unternehmen haben im Ausland bei Beschaffungsaufträgen aufgrund des Preisniveaus erhebliche Nachteile zu gewärtigen und sind deswegen weniger konkurrenzfähig. Wie gedenkt die Regierung, das unterschiedliche Preisniveau im Kanton Luzern zu berücksichtigen?

Mit den in der Antwort zu Frage 4 erwähnten Massnahmen wollen wir die Position der einheimischen Unternehmen im Beschaffungsverfahren verbessern. Wie wir bereits in unserer Antwort auf die Anfrage A 188, die wir Ihrem Rat gleichzeitig mit der vorliegenden Antwort unterbreiten, ausführen, hat sich die Mehrheit der Kantone aufgrund praktischer Probleme bei der Umsetzung gegen die Aufnahme der «Preisniveau-Klausel» in die IVöB 2019 ausgesprochen. Die in Artikel 29 Absatz 1 BÖB vorgesehene «Preisniveau-Klausel» käme im Übrigen lediglich in offenen Verfahren im Binnenbereich zur Anwendung. Diesbezüglich gilt es festzuhalten, dass bei solchen kantonalen Verfahren in den vergangenen Jahren nur sehr wenige Aufträge – wenn überhaupt – an ausländische Firmen ergingen.

Zu Frage 6: Mit welchen Vorgaben wird inskünftig sichergestellt, dass das vorteilhafteste Angebot (das beste Preis-Leistungs-Verhältnis) den Zuschlag erhält?

Bereits im heutigen Zeitpunkt erhält das Angebot mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis den Zuschlag (vgl. § 5 Abs. 2 öBG). Wichtig ist, dass die Vergabestelle jeweils sorgfältig die Ausschreibungsunterlagen erstellt. Sie muss sich insbesondere genau überlegen, welche Zuschlagskriterien in der fraglichen Beschaffung in welcher Gewichtung festgelegt werden müssen, damit das am besten geeignete Produkt beziehungsweise die am besten geeignete Dienstleistung beschafft werden kann. Bei der Festlegung der Zuschlagskriterien verfügt die Vergabestelle über einen grossen Ermessensspielraum.

Zu Frage 7: Wie hat die Regierung vor, die Nachhaltigkeit bei den Eignungs- und Zuschlagskriterien stärker zu gewichten?

Gemäss Artikel 27 Absatz 1 IVöB 2019 müssen die Eignungskriterien im Hinblick auf das Beschaffungsverfahren objektiv erforderlich und überprüfbar sein. Deshalb müssen diese grundsätzlich für jedes Beschaffungsverfahren individuell aufgestellt werden. Lediglich im Bereich der sozialen Nachhaltigkeit können die Eignungskriterien zumindest teilweise generell umschrieben werden, wie dies bereits heute in § 4 öBG der Fall ist.

Auch wenn die kantonalen Beschaffungsstellen bereits heute die Nachhaltigkeit bei Ausschreibungen als Zuschlagskriterien berücksichtigen (gestützt auf Empfehlungen oder Labelinfos), soll diese künftig noch grössere Beachtung im Beschaffungsverfahren finden. Im überdepartementalen Gremium Beschaffungswesen wird diskutiert, wie dieses Ziel erreicht und in die Praxis umgesetzt werden kann. Die Berücksichtigung von allen drei Aspekten der Nachhaltigkeit ist aber nicht in jedem Beschaffungsverfahren sachgerecht. Die verschiedenen Aspekte der Nachhaltigkeit sollen deshalb dort zur Anwendung gelangen, wo dies auch Sinn macht.

Zu Frage 8: Wie wird bei Anbietern sichergestellt, dass die fehlende Ausbildung von Lernenden den Zuschlag erheblich erschwert?

Das Zuschlagskriterium «Lehrlingsausbildung» wird in § 5 Absatz 2 öBG ausdrücklich erwähnt. Da es sich um ein vergabefremdes Zuschlagskriterium handelt (kein sachlicher Bezug zum Beschaffungsgegenstand), kann es gemäss Gerichtspraxis nur untergeordnet berücksichtigt werden, in der Regel zu 5 Prozent. Dieses Zuschlagskriterium kommt in kantonalen Beschaffungen zur Anwendung, wo dies Sinn macht. In Artikel 29 Absatz 2 IVöB wird unter anderem geregelt, dass ausserhalb des Staatsvertragsbereichs der Auftraggeber ergänzend berücksichtigen kann, inwieweit Ausbildungsplätze für Lernende in der beruflichen Grundbildung angeboten werden. In der Musterbotschaft zur IVöB 2019 wird dazu festgehalten, die Anzahl Ausbildungsplätze in Relation zur Gesamtzahl an Arbeitsstellen der betroffenen Anbietenden zu setzen ist. Es sei mithin das relative Verhältnis, nicht die absolute Zahl massgebend.