



Kanton St. Gallen
Finanzdepartement, Generalsekretariat
Davidstrasse 35
9001 St. Gallen

gs.fdgs@sg.ch

St. Gallen, 31. August 2021

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

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SP des Kantons St. Gallen begrüsst den Entscheid der Regierung der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 beizutreten. Wir bedanken uns zur Möglichkeit uns vernehmen zu lassen und unterbreiten Ihnen nachfolgendes:

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

Als weitere wichtige Neuerungen sind zu erwähnen:

1. *die Unterstellung der Verleihung bestimmter Konzessionen und der Übertragung gewisser öffentlicher Aufgaben unter das Beschaffungsrecht;*
2. *die elektronische Abwicklung von Beschaffungsverfahren;*
3. *die Einführung flexibler Instrumente wie Dialog, Rahmenverträge, elektronische Auktionen sowie verkürzte Fristen für die Offerteingaben und den Antrag um Teilnahme im selektiven Verfahren;*
4. **die Korruptionsprävention im öffentlichen Beschaffungswesen;**
5. *die Regelung des Ausstands aufgrund der Besonderheiten des Vergabeverfahrens;*
6. *die systematische Regelung der Ausschluss- und Sanktionstatbestände;*
7. *die Einführung einer zentralen – nicht öffentlichen – Liste mit Anbietern und Subunternehmern, die von künftigen Beschaffungsvorhaben ausgeschlossen sind;*
8. *die Publikation des Verfahrensabbruchs zur Stärkung der Transparenz;*
9. *die Möglichkeit der adhäsionsweisen Erledigung von Schadenersatzbegehren durch die Beschwerdeinstanz;*
10. *die Verlängerung der Rechtsmittelfrist von zehn auf 20 Tage;*
11. *die zwingende Veröffentlichung von Publikationen auf einer Internetplattform von Bund und Kantonen für öffentliche Beschaffungen;*



12. den Paradigmenwechsel bei den Zuschlagskriterien infolge Stärkung des Qualitätswettbewerbs (Entscheid des Bundesparlaments);

13. *die weitestgehende Integration der bisher als Empfehlung geltenden Vergaberichtlinien (VRöB) in die revidierte Vereinbarung.*

Wertvoll erscheint uns zudem, dass die bewährte Praxis und die Rechtsprechung von Bund und Kantonen in die neue Vorlage eingeflossen sind.

Ebenso unterstützen wir, dass die Nachhaltigkeit gemäss Art. 2 IVöB wie auch Art. 2 zum Gesetzesziel wird. Dadurch wird auch die Innovation gefördert.

Wir unterstützen explizit, dass die Vorlage Ansätze zur Bekämpfung von Korruption verbunden mit stärkerer Governance und mehr Nachhaltigkeit enthält.

Nachhaltige öffentliche Beschaffung ist nach unserer Beurteilung einer von vier ganz grossen Hebeln für die Agenda 2030 und die Klimapolitik auf der Basis des Pariser Abkommens. Man bedenke, dass in diesem Bereich in der Schweiz jährlich über 40 Milliarden vergeben werden. Im Weiteren unterstützen wir den IVöB-Beitritt als solchen, der einen Paradigmenwechsel und eine neue (qualitätswettbewerbsorientierte) Vergabekultur mit sich bringt.

Weil wir die Nachhaltigkeit als Gesetzesziel zu 100% unterstützen, finden wir auch Art. 2 Abs. 2 des vorgeschlagenen Einführungsgesetzes gut, wonach die Auftraggeber im Beschaffungsvorgang die Aspekte der Nachhaltigkeit berücksichtigen.

Erfreulicherweise haben sowohl BBL wie auch KBOB bzw. BPUK immer betont, beim Herkunftsortprinzip könne es nicht darum gehen, dass Sozial- und Lohndumping betrieben werden und dass viel mehr lokale und regionale GAV beziehungsweise orts- und branchenübliche Löhne respektiert werden müssten. Der vorliegende IVöB-Umsetzung bietet nun die Möglichkeit, in diesem Sinne Klarheit zu schaffen. So sollte vorgesehen werden, dass beim Nachweis der GAV-Konformität aussagekräftige Bescheinigungen eingeholt werden müssen, bevor ein Auftrag an eine Firma aus einer einem Gesamtarbeitsvertrag unterstellten Branche vergeben wird.

Gerade im Sinne einer nachhaltigen Beschaffung, welche auf fairen Arbeitsbedingungen inkl. regionalen und kantonalen GAV basiert, sind diese so umzusetzen, dass sie nicht bei Beschaffungen unterboten werden können. Hier braucht es im kantonalen Gesetz explizite Garantien dazu.

In den letzten Jahren haben sich immer längere Subunternehmerketten gebildet, welche sich auch in der Vergabe von öffentlichen Beschaffungen etabliert haben. Das ist vor allem in der Baubranche eine relevante Problematik, weil die Kontrolle und die Durchsetzung der Arbeits- und Lohnbedingungen schwieriger werden. Die Problematik verschärft sich, je länger die Subunternehmerkette wird. Lohn- und Sozialdumping sowie unlauterer Wettbewerb durch Nicht-Einhaltung von Arbeitsbedingungen werden so wahrscheinlicher. Deswegen hat der Bund mit der Solidarhaftung gemäss Art. 5 Entsendegesetz (EntsG) eine Subunternehmerhaftung eingeführt. Leider wurden die Subunternehmerketten im öffentlichen Beschaffungswesen bisher nicht eingeschränkt. Der SP des Kantons St.Gallen befürwortet aus Governance-Gründen für das revidierte Beschaffungsgesetz den Grundsatz, dass nur eine Subunternehmerebene unter dem Generalunternehmen erlaubt bleibt. Im kantonalen IVöB-Gesetz soll von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, dass Auftraggeberinnen die Zulassung von Subunternehmen einschränken können bzw. aus Qualitätssicherungsgründen dies auch gefordert wird, ausser es bestehen besondere zusätzliche Garantien um Lohn- und Sozialdumping in der Kette zu vermeiden. Die bisherige Erfahrung zeigt, dass dies für die Einhaltung und Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen entscheidend ist.



Wir schlagen demnach vor, in der Regel von einer Subunternehmerebene auszugehen und eventualiter wo das nicht möglich ist, ist die Herstellung voller Transparenz über die Lieferkette herzustellen. Das stellt einen konsensfähiger grossen Schritt nach vorne dar. Damit könnte das Problem vor allem im Baubereich eingegrenzt werden, dass die Lieferketten regelmässig spontan anders gestaltet werden, ohne dass die öffentliche Auftraggeberin davon erfährt.

Bei der Qualitätssicherung ist auch die Qualität der Arbeitsbedingungen zentral. Hier fordert die SP des Kantons St.Gallen, dass in den im Gesetz gewisse Formen von extremen prekären Arbeitsformen, welche einer nachhaltigen Beschaffung per se abträglich sind, eingeschränkt werden: Hier ist insbesondere an Arbeitsverleih oder Arbeit auf Abruf zu denken, welche unseres Erachtens bei der Vergabe auf maximal 10-20% der Gesamtarbeitskraft pro Auftrag beschränkt sein soll.

Bei der Lohngleichheit von Männer und Frauen ist als Best-Practice auf den Bezug von Gewerkschaften zur Bescheinigung von Lohnkontrollen hinzuweisen (z.B. sozialpartnerschaftliche Lohnanalysen mit dem Projekt ELEP). Für funktionierende Lohnanalysen ist ein Nachweis für die durchgeführte Lohnkontrolle und die Einhaltung der Lohngleichheit zu verlangen, ausserdem sind genügend Stichprobenkontrollen durchzuführen. Diese Analysen funktionieren auch für kleine Unternehmen, schliesslich ermöglicht das neue Modul Logib II auch Lohnanalysen bei Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitenden.

Für die SP des Kantons St. Gallen ist noch unklar, ob es richtig war, dass in der IVöB die Kriterien «die unterschiedlichen Preisniveaus in den Ländern, in welchen die Leistung erbracht wird» und «Verlässlichkeit des Preises» verzichtet worden ist. Zum einen steht die Berücksichtigung von Preisniveaus im Widerspruch zu den Tendenzen zur Marktöffnung, die mit dem Beschaffungsrecht beabsichtigt ist. Zum andern kann die Berücksichtigung der Preisniveaus in der Praxis problematisch sein. Die richtige Lösung besteht darin, dass strenge soziale und ökologische Mindeststandards verlangt und bei den Zuschlagskriterien Qualität und Nachhaltigkeit belohnt werden. Auch das von anderen Organisationen erkämpfte Kriterium «Verlässlichkeit des Preises» erscheint uns unnötig. Gut werten wir das Kriterium der «Plausibilität des Angebots», das für die IVöB ja bewusst nicht gestrichen worden ist.

Zu einzelnen Artikeln:

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

Artikel 2 soll mit Anforderungen welche verbindlich sind, ergänzt werden. Neue Absätze:

- nachhaltigen Beschaffung, welche auf fairen Arbeitsbedingungen inkl. regionalen und kantonalen GAV basiert, sind diese so umzusetzen, dass sie nicht bei Beschaffungen unterboten werden können. Arbeit auf Abruf beschränkt.
- Die Lohngleichheit muss eingehalten werden.
- Es wird nur 1 Subunternehmerebene zugelassen. Wo das nicht möglich ist, wird die Herstellung voller Transparenz über die Lieferkette verlangt.

Artikel 5: Aus unserer Sicht macht es Sinn, die Vollzugsbestimmungen in Art. 5 des Einführungsgesetzes zu ergänzen.

Der Art. 5 Abs. 1 sollte durch einen neuen Bst. c) ergänzt werden: «den Erlass eines Leitbildes des Regierungsrats zur Wahrnehmung des Ermessensspielraums der Auftraggeberinnen im Sinne von Qualitätswettbewerb und Nachhaltigkeit inkl. Monitoring»

Sozialdemokratische Partei Kanton St.Gallen
Zwinglistrasse 3, 9000 St.Gallen
info@sp-sg.ch



Mit Monitoring ist ein Mindestmass an Beschaffungsstatistik gemeint. Schon nur wenn die Verwaltung und der Vergabestellen wissen, wie hoch der Preis im Schnitt in welchem Departement gewichtet ist, löst sinnvolle Benchmarkeffekte aus.

Zudem müssen die Bestimmungen, durch das zuständige Amt, stärker und besser kontrolliert werden. Bei Verfehlungen müssen Bussen ausgesprochen werden.

Wir bedanken uns, dass unsere Anmerkungen und Ergänzungen in der Überarbeitung berücksichtigt werden.

Freundliche Grüsse

SP Kanton St. Gallen