

Dienstag (Vormittag), 16. März 2021 / Mardi matin, 16 mars 2021

2. Priorität – Finanzdirektion / 2^e priorité – Direction des finances

70 2019.KAIO.520 Gesetz

Gesetz über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöBG)

70 2019.KAIO.520 Loi

Loi concernant l'adhésion à l'accord intercantonal sur les marchés publics (LAIMP)

1. Lesung / 1^{re} lecture

Präsident. Wir begrüßen Regierungsrätin Beatrice Simon. Wir kommen zum Traktandum 70, zum Gesetz über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöBG). Ich werde die Debatte so strukturieren, dass wir nach der Eintretensfrage zuerst eine Grundsatzdebatte machen, bevor wir zur Detailberatung kommen.

Im Sinne einer Vorinformation zum ersten Antrag der Mitte-Fraktion: Dieser Antrag auf zwei Lesungen ist mittlerweile seitens der FiKo und der Regierung nicht mehr bestritten. Da der Antrag auf eine Lesung aber so in der Fahne steht, werden wir trotzdem darüber abstimmen.

Ist das Eintreten bestritten? – Es ist nicht bestritten.

Wir kommen zur Grundsatzdebatte. Ich gebe dem Präsidenten der FiKo für die Mehrheitsposition das Wort: Grossrat Bichsel.

Grundsatzdebatte / Débat de principe

Daniel Bichsel, Zollikofen (SVP), Kommissionssprecher der FiKo-Mehrheit. Ich gliedere meine Ausführungen hier im allgemeinen Teil in drei Punkte: etwas zum Gegenstand sowie zu Ziel und Zweck der Vorlage, Generelles zu den Vorbehalten bei einem Konkordat – ich komme im Einzelnen darauf – und drittens: Wie sind die Beratungen in den vorberatenden Kommissionen gelaufen?

Ich komme zum Gegenstand der Vorlage. Die totalrevidierte Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 – ich spreche von nun an immer von der IVöB 2019 – regelt, wie der Kanton und die Gemeinde öffentliche Aufträge vergeben, also wie Kantone und Gemeinden ihre Güter, Dienstleistungen und Bauleistungen einkaufen. Mit dem vorliegenden Beitrittsgesetz soll der Kanton Bern diese gesamtschweizerisch stark vereinheitlichten Regelungen übernehmen und sich der Vereinbarung mit den anderen Kantonen anschliessen. Bisher hat einzig der Kanton Appenzell-Innerrhoden den Beitritt beschlossen. In acht anderen Kantonen wurde das Beitrittsverfahren innerkantonale gestartet oder eingeleitet.

Die Vereinbarung modernisiert das öffentliche Beschaffungswesen der Kantone und harmonisiert es mit dem revidierten Bundesgesetz – das es auch gibt – über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB). Das BöB wurde vom Bundesparlament im Juni 2019 einstimmig verabschiedet. Die Revision führt zu keinen ganz grundlegenden Änderungen im öffentlichen Beschaffungswesen. Sie verfolgt aber nebst der Rechtsvereinheitlichung auch politische Ziele, nämlich die stärkere Berücksichtigung von ökologischen und sozialen Aspekten und der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit bei öffentlichen Aufträgen sowie die Stärkung des Qualitätswettbewerbs gegenüber einem reinen Preiskampf. Beides stärkt nach unserer Ansicht die Chancen von Schweizer Unternehmen, Aufträge der öffentlichen Hand zu erhalten. Zudem führt die IVöB 2019 geringfügig neue Beschaffungsmethoden ein. Das macht es einfacher, Anbieter, die unzuverlässig arbeiten oder sich nicht an Vorschriften halten, von Aufträgen auszuschliessen. Dies wiederum stärkt schliesslich den fairen Wettbewerb mit sogenannten gleich langen Spiessen. Das Beschaffungsverfahren und die Schwellenwerte bleiben grundsätzlich unverändert oder werden nur geringfügig modifiziert, aber viele Einzelheiten des Verfahrens werden angepasst.

Das BöB wie auch die IVöB dienen letztlich der Umsetzung des 2012 ebenfalls totalrevidierten Übereinkommens der Welthandelsorganisation (WTO) über das öffentliche Beschaffungswesen. Mit

der vom Bundesparlament im Juni 2019 ebenfalls beschlossenen Ratifizierung dieses Übereinkommens, GPA 2012 genannt, werden auch die Kantone zu dessen Umsetzung in ihrem eigenen kantonalen öffentlichen Beschaffungsrecht verpflichtet.

Der Kanton Bern ist bereits heute Mitglied der IVöB 2001. Das ist sozusagen die Vorgängerversion dessen, über das wir heute sprechen. Dieses nun abzulösende Konkordat harmonisierte bereits einzelne Grundzüge, liess den Kantonen aber viel mehr Spielraum für das kantonale Recht offen. Das ist auch der Grund, warum wir im Kanton Bern mindestens zwei konkrete Erlasse haben, die sich damit auseinandersetzen, nämlich auf Gesetzes- und Verordnungsstufe je einen Erlass über das öffentliche Beschaffungswesen. Für solche Erlasse besteht künftig kein Raum mehr. Darum werden sie zusammen mit diesem Beitrittsgesetz auch aufgehoben. Es gibt dann einzig noch gewisse Ausführungsbestimmungen zur IVöB 2019, die hier die alten Vorschriften sozusagen ein wenig ersetzen würden. Soweit zum Überblick und Gegenstand der Vorlage.

Ich komme nun zum zweiten Teil der grundsätzlichen Ausführungen. Wie weit ist es möglich, bei solchen Konkordaten Vorbehalte anzubringen? Im Zuge der vorberatenden Behandlung stellte sich die Frage, inwiefern und bei welchen Inhalten einzelne Kantone Abweichungen und Ergänzungen zu den IVöB-Bestimmungen vorsehen könnten oder gar ihren Beitritt zum Konkordat mit Vorbehalten versehen können. Diese Frage kam insbesondere auf, weil die Mehrheit der FiKo am bisherigen zweistufigen Instanzenzug im Beschwerdeverfahren festhalten möchte.

Wenn man nun diese Frage klären will, ist wie immer bei der juristischen Auslegung zuerst einmal der Wortlaut der interkantonalen Vereinbarung massgebend. Die IVöB 2019 verbietet Vorbehalte nicht ausdrücklich. Gleichwohl darf man die Öffnungsklausel, die es in Art. 63 Abs. 4 gibt und wonach die Kantone Ausführungsbestimmungen erlassen können, nicht so auslegen, als erlaube sie einfach telquel einen zweistufigen Instanzenzug. Denn diese Ausführungsbestimmungen sind nicht Vorbehalte, da ihre Funktion einzig in der Konkretisierung oder Lückenfüllung besteht, aber eigentlich nicht in der Abweichung von einer eindeutigen Norm, wie sie eben in Art. 52 Abs. 1 mit diesem einstufigen Instanzenzug festgelegt ist. Der Regierungsrat hat zu dieser Frage ein Kurzgutachten bei Prof. Dr. iur. Hans Rudolf Trüb eingeholt. In diesem Kurzgutachten gelangen die Autoren zum Schluss, dass der zur Diskussion stehende Vorbehalt rechtswidrig wäre, weil er mit Ziel und Zweck der IVöB 2019 nicht vereinbar wäre. Ziel und Zweck des neuen Konkordats bestehe letztlich auch darin, dass das Beschwerdeverfahren zu vereinheitlichen und damit für die Anbieter zu «entkomplizieren» sei.

Anderer Auffassung ist das bernische Verwaltungsgericht. Das bernische Verwaltungsgericht wurde seitens der JuKo eingeladen, explizit zu dieser Frage eines Beitritts mit Vorbehalt Stellung zu nehmen. Mit Schreiben vom 16. Dezember 2020 hat sich das Verwaltungsgericht dazu geäussert. Zusammenfassend geht daraus hervor, dass das öffentliche Beschaffungsrecht Teil der kantonalen Finanz- und Organisationsautonomie sei. Ich zitiere aus dem Schreiben: «Der Souveränität und Kooperationsautonomie, interkantonale Verträge abschliessen [...] zu dürfen, ist die grundsätzliche Befugnis eines Abschlusses oder Beitritts unter Vorbehalt inhärent», also eingeschlossen. «Vorbehaltserklärungen sind bei analoger Anwendung von staats- und völkerrechtlichen Grundsätzen grundsätzlich zulässig, solange dies von der fraglichen Vereinbarung nicht ausgeschlossen wird und Ziel und Zweck der Vereinbarung nicht in einer Weise zuwiderläuft, dass diese durch den Vorbehalt im Grundsatz in Frage gestellt wird.» Und weiter: «Ein Vorbehalt zur Beibehaltung des aktuell geltenden und bewährten Instanzenzugs beschlägt bloss einen punktuellen Aspekt des Rechtsschutzes. Gesamthaft betrachtet wird durch einen solchen Vorbehalt weder die mit der Totalrevision BöB/IVöB angestrebte Harmonisierung des eidgenössischen und des (inter-)kantonalen Rechts vereitelt noch beeinträchtigt. Die Zielsetzung des Reformprojekts wird in keiner Weise in Frage gestellt.» Soweit die Ausführungen aus dem Schreiben des Verwaltungsgerichts.

Wir haben hier also zwei kompetente – jedoch juristisch unterschiedliche – Aussagen vorliegend zur Frage, ob ein Vorbehalt im Grundsatz zulässig wäre. Um in dieser Geschichte weiterzukommen, haben wir in der vorberatenden Kommission gesagt, dass wir als gesetzgebende Behörde diese Unsicherheit in dem Sinne eliminieren wollen, dass wir im Gesetz eine zusätzliche Bestimmung aufnehmen, wonach die gesamten Konkordatsbestimmungen zu kantonal-bernischem Recht werden, sofern die interkantonale Vereinigung – vermutlich – der Baudirektorenkonferenz zum Schluss kommt, dass ein Beitritt mit Vorbehalt nicht zulässig wäre. Dann würde das ganze Konkordat als bernisches Recht gelten, mit Ausnahme des Instanzenzugs. Dazu verweise ich auf den Art. 2b, der neu eingefügt würde.

Ich komme noch zu einigen Worten zur Beratung in den vorberatenden Kommissionen. Bei der vorberatenden FiKo sind Mitberichte einerseits der JuKo und andererseits der BaK eingegangen. Die

BaK begrüsse es, dass das öffentliche Beschaffungswesen zu vereinheitlichen sei. Ebenso führe die Vereinheitlichung des Beschaffungswesens zu mehr Transparenz bei der Vergabe und biete griffigere Möglichkeiten, Anbieter und Subunternehmer wegen Fehlverhalten aus dem Verfahren auszuschliessen, was schlussendlich zu einem faireren Wettbewerb führe. Die BaK empfiehlt, der Vorlage zuzustimmen.

Die JuKo ersuchte die FiKo, insbesondere ein Augenmerk auf den neu vorgesehenen einstufigen Instanzenzug im Beschwerdeverfahren zu richten. Dabei sollen die Kosten und Verfahrensdauern mitberücksichtigt werden. Da im Nachgang zu den Kommissionsberatungen ein Nachtrag zum Vortrag des Regierungsrates ausgefertigt wurde – was von der FiKo an dieser Stelle ausdrücklich begrüsst und verdankt wird – und das Kurzgutachten von Prof. Trüeb auf der Website des Kantons aufgeschaltet wurde, haben wir letzte Woche aus Transparenzgründen – damit Ihnen alle Unterlagen vorliegen – und in Absprache zwischen der JuKo und FiKo den vollständigen Mitbericht der JuKo inklusive des Schreibens des Verwaltungsgerichts allen 160 Grossrätinnen und Grossräten zugänglich gemacht. Ich komme bei der Detailberatung darauf zurück. Namens der FiKo bedanke ich mich bei den mitberichtenden Kommissionen für ihre wertvollen Inputs.

Noch ein kleiner Hinweis zur Detailberatung: Die Mehrheitsanträge werden vom Kommissionspräsidenten vertreten, während die Minderheitsanträge jeweils von Grossrätin Andrea Rüfenacht vorgebracht werden. Es bleibt darauf hinzuweisen – sofern wir in der Detailberatung überhaupt so weit kommen –, dass bei Art. 5 Abs. 3 Bst. b wechselnde Verhältnisse bestehen. Dort wird Grossrätin Rüfenacht die Mehrheit vertreten und der Sprechende die Minderheit. Soweit die einführenden Bemerkungen.

Präsident. Zur Sprecherin der Kommissionsminderheit kommen wir gerade: Das Wort hat Grossrätin Andrea Rüfenacht für die Kommissionsminderheit. Ich weiss nicht, ob sie hier im allgemeinen Teil auch schon für die Fraktion sprechen will.

Andrea Rüfenacht, Burgdorf (SP), Kommissionssprecherin der FiKo-Minderheit. Danke an unseren Präsidenten für diese gute Einführung. Ich möchte drei Punkte erwähnen. Als Erstes möchte ich namens der SP-Fraktion die IVöB 2019 – ich erlaube mir jetzt auch gerade diese Bezeichnung – aus der Sicht der SP-Fraktion etwas honorieren. Nachher werde ich als Minderheitssprecherin für die Kommission die sehr starke Minderheit und ihre Argumente vertreten, die gegen einen Beitritt mit Vorbehalt, sondern für einen Beitritt ohne Vorbehalt ist. Ich werde diese Position anschliessend auch noch gerade aus Sicht der SP-Fraktion erläutern. Das ist das Vorgehen, wie es abgemacht wurde.

Okay, zuerst grundsätzlich: Die SP-Fraktion begrüsst den Beitritt des Kantons Bern zur interkantonalen Vereinbarung und die dafür vorgesehenen Gesetzesänderungen zum Beschaffungswesen ausdrücklich. Das Eintreten war denn seitens der SP auch absolut unbestritten. Die neue Vereinbarung ist aus unserer Sicht ein wichtiger Meilenstein, weil sie den Kantonen und den Gemeinden ermöglicht, nachhaltiger einzukaufen. Klar, der Wettbewerb bleibt bestehen; zukünftig sollen aber bei einer Vergabe auch soziale und ökologische Kriterien berücksichtigt werden können. Das heisst: Neu muss die öffentliche Hand nicht mehr zwingend das preislich billigste Angebot nehmen, sondern sie kann das sogenannte «vorteilhafteste» wählen.

Jedes Produkt hat ja neben dem eigentlichen Preis in Franken auch einen sozialen und einen ökologischen Fussabdruck. Damit kann aus unserer Sicht eine neue Vergabekultur entstehen: eine Vergabekultur, die auch die Qualität des Angebots honoriert. Das löst den Zuschlag rein nach dem tiefsten Preis ab. Das ist gut. Die Zeit der destruktiven Preisunterbietungskämpfe geht damit vorbei. Es ist dann auch möglich, die Kosten über einen ganzen Lebenszyklus eines Produkts zu berücksichtigen. Soziale Kriterien sind wichtig und müssen auch in der Beschaffung zählen, so zum Beispiel, ob die offerierenden Betriebe Arbeitsplätze für Lernende oder auch für die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen anbieten. Ganz wichtig ist aus unserer Sicht auch die endlich deutlich bessere Transparenz bei der Deklaration von Subunternehmerketten, die jetzt geregelt wird.

Das Beschaffungswesen ist eine komplexe Materie. Tendenziell nimmt die Komplexität auch laufend zu. Daher begrüssen wir es auch ausdrücklich, dass es jetzt auch einen verbesserten Ausbildungsgang für jene Personen gibt, die diese Beschaffungen tätigen, damit sichergestellt ist, dass die neuen Kriterien dann in der Praxis auch angemessen berücksichtigt werden. Das heisst, dass dies für die SP-Fraktion alles sehr wichtige Schritte in die richtige Richtung sind. Aus unserer Sicht hat auch der Kanton Bern als Grossbezüger eine enorme Verantwortung für die Folgen seines Einkaufsverhaltens.

Nun noch zu einigen Sachen, die uns noch fehlen. Diese kann ich später noch etwas mehr ausführen. Mehr Transparenz ist ein Stichwort, Controlling ist das andere. Damit die Vereinbarung auch Wirkung zeigt, müssen die neuen Zuschlagskriterien eben in der Praxis auch zum Einsatz kommen, und das *muss* überprüft werden. Dafür braucht es ein systematisches Monitoring und stichprobenweise Kontrollen. Die Öffentlichkeit soll in Zukunft regelmässig darüber informiert werden, nach welchen Kriterien der Kanton Bern eingekauft hat. Die SP-Fraktion wird dieser Vorlage überzeugt – mit einigen Änderungsvorschlägen von unserer Seite – und vorbehaltlos zustimmen.

Jetzt wechsele ich den Hut. Wir kommen nun zu den Bestimmungen betreffend «Beitritt mit Vorbehalt». Ich begründe hier für eine sehr starke Minderheit der Kommission die Argumente. Die sehr starke Minderheit möchte dieser interkantonalen Vereinbarung ohne Vorbehalt beitreten. Folgende Argumente wurden dazu angeführt – der Präsident hat es auch schon erwähnt: Es gibt einen gewissen, sogar ein wenig mehr als nur leichten Zwang, dass das Beschaffungsrecht angepasst werden muss. Ursprung war ein neues WTO-Übereinkommen, das umgesetzt werden musste. Das heisst: Umsetzung auf Stufe Bund, aber eben auch auf Stufe Kantone. Ziel dieser Umsetzung ist, dass unsere Unternehmen weiterhin Zugang zu öffentlichen Aufträgen im Ausland haben können sollen. Wir sprechen hier also eigentlich über ein recht kleines Teilstück eines sehr grossen Ganzen. Es geht letztlich um internationale Abkommen und Zusammenarbeit. Diese grossräumige Betrachtungsweise will die Minderheit heute stark gewichten. Die regionale Einheit wollen wir konsequenterweise etwas weniger stark gewichten.

Das nächste Stichwort und Argument lautet «Harmonisierung». Ein Konkordat soll es ja explizit möglich machen, dass Beschaffungsprozesse in den verschiedenen Kantonen besser miteinander im Einklang stehen und dass in den wichtigen Punkten eine Vereinheitlichung erreicht wird. Es gibt sehr wohl Punkte, die schon definiert sind und bei denen die Kantone noch einigen Spielraum zur Ausgestaltung haben. Das Verfahren im Beschwerdefall gehört aber nach Ansicht der Minderheit nicht zu diesen Punkten, und dies auch gemäss einer politischen Ansicht, nicht unbedingt gemäss all den juristischen Erwägungen. Es ist eine Tatsache, dass heute schon 24 Kantone einen einstufigen Instanzenweg kennen. Dieser gilt dort schon länger und er funktioniert. Es gibt hier also bei diesem Beschwerdeverfahren keine Vielfalt innerhalb der Schweiz, sondern es gibt eine Berner Version mit einem zweistufigen Verfahren für Beschwerden, und das ist eine echte Ausnahme zu einer fast einheitlichen Regel innerhalb der Schweiz. Eine einheitliche Regelung bei allen Kantonen bei diesem Beschwerdeprozess schafft in Zukunft mehr Rechtsgleichheit für die Beschwerdeführenden. Aus Sicht der Minderheit wird dank der Bündelung aller Beschwerden an einer Stelle innerhalb des Kantons aber auch eine Vereinheitlichung dieses Prozesses innerhalb des Kantons stattfinden. Es gibt in einer Gesamtbetrachtung zu all diesen Beschwerden – es sind jährlich an die 40, wie uns mitgeteilt wurde – eine Stelle: das Verwaltungsgericht. Aus Sicht einer Minderheit, dieser starken Minderheit, kann dies sehr wohl zu einer Verbesserung der Qualität der Urteile führen; dies explizit eben auch vor dem Hintergrund, dass die Anforderungen an die Bearbeitung von derartigen Beschwerden laufend zunehmen, weil effektiv die Komplexität der Beschaffungsmaterie laufend zunimmt. Es geht also um diese beiden Punkte: Harmonisierung des Beschwerdeprozesses unter den Kantonen, aber auch Vereinheitlichung eines Beschwerdeprozesses und Steigerung der Qualität innerhalb des Kantons Bern.

Wir wurden ja alle von mehr als einer Seite mit unterschiedlichen juristischen Erwägungen zu einem Beitritt mit Vorbehalt informiert. Unterdessen hat der Grosse Rat die gleiche Informationsdichte erhalten wie auch die vorberatende Kommission. Die Minderheit möchte aber die hier vorgelegte wichtige Verbesserung des Beschaffungswesens und diese Harmonisierung unbedingt umsetzen. Wir wurden auch darüber informiert, dass ein Beitritt mit Vorbehalt auch mit Risiken verbunden sein kann. Beispielsweise könnten sich die anderen Kantone gegen einen solchen Beitritt wehren, oder das ungleiche Beschwerdeverfahren könnte zu einem späteren Zeitpunkt juristisch in Frage gestellt werden. Wie hoch diese Risiken konkret sind, konnte nicht exakt benannt werden. Ich denke, das kann zum heutigen Zeitpunkt nicht exakt bestimmt werden. Es handelt sich hier um Prognosen. Die Minderheit möchte sich aber nicht auf Risiken einlassen. Ich habe es schon gesagt: Die Minderheit möchte die vorgelegten wichtigen Verbesserungen und vor allem die Harmonisierung unbedingt umsetzen. Aus Sicht der Minderheit steht ein klares und starkes politisches Bekenntnis zu einem einheitlichen und modernen Beschaffungswesen und zur Harmonisierung innerhalb des Kantons Bern – aber vor allem auch innerhalb der Schweiz – hier klar im Vordergrund. Darum raten wir Ihnen hier einen Beitritt zu diesem Konkordat, ohne Vorbehalt.

Jetzt wechsele ich noch einmal den Hut und teile zu diesem Beitritt ohne Vorbehalt auch noch die Sicht der SP-Fraktion mit. Diese deckt sich zu grössten Teilen mit der Sicht, die ich nun gerade für

die Minderheit erläutert habe. Die SP-Fraktion wird diesen Vorbehalt grossmehrheitlich ablehnen. Aus unserer Sicht enthält die Vorlage so viele wichtige Verbesserungen, dass die Umsetzung unter keinen Umständen gefährdet werden darf. Wir begrüssen aber auch besonders die Harmonisierung als solche. Nun gibt es eine schweizweit harmonische Lösung, und wir sagen nachher als Erstes: «Bei uns läuft es anders. Wir wollen zwar mitmachen, aber zu unseren – nicht zu den gemeinsamen – Bedingungen.» Die SP will in Zukunft kein anderes Beschwerdeverfahren als all die anderen Kantone. Es ist aus unserer Sicht nicht gerecht, wenn ausgerechnet der Kanton Bern als wohl einziger Kanton ein anderes Beschwerdeverfahren hat.

Ausserdem wurde auch klar, dass wir dann als Erste – jetzt gerade neu bekannt als Zweite – gerade einmal mit dem schlechten Beispiel vorangehen. Weitere Kantone könnten sich dann ja auch noch auf ihre Eigenheiten besinnen und auch noch einen Beitritt mit Vorbehalt ins Auge fassen. Dann wäre das Konkordat als Ganzes schon ein wenig stärker gefährdet. Das mag nicht einmal das grösste Risiko sein, aber es ist wirklich eines. Die beiden weiteren Risiken habe ich vorher schon kurz erwähnt. Eines davon ist, dass ein Unternehmen, das bei einer Vergabe leer ausgegangen ist, diesen Entscheid in Zukunft anfechten könnte, und zwar mit der recht einfachen – und eventuell eben wohl erfolgreichen – Begründung eines ungleichen Rechtsverfahrens bei Beschwerden. Dann wären wir einmal mehr wieder mehr oder weniger bei Punkt null angekommen und müssten noch einmal von vorne anfangen. Das wichtigste und grösste Risiko ist jedoch, dass die anderen Kantone sich nicht um Berner Spezialitäten kümmern mögen und den Beitritt des Kantons Bern zum Konkordat nicht gutheissen werden, wenn er diesen Vorbehalt anbringt. Dann hat zwar der Kanton Bern für sich selbst ein modernes Beschaffungswesen – das ist dann schon so, das ist hier gültig –, aber er ist nicht Teil dieser multilateralen Abkommen; das heisst, er ist nicht Teil eines grossen Ganzen, nämlich des grossen Ganzen, das für unsere Unternehmen den Zugang zu den öffentlichen Aufträgen ermöglichen soll – schweizweit, aber auch im Ausland. Das wurde uns als Risiko genannt.

Diese Risiken wurden alle während der Vorberatung schon aufgezeigt. Noch einmal: Niemand konnte genau sagen, wie hoch die Wahrscheinlichkeit ist, dass sie eintreten oder nicht. Wir als SP-Fraktion wollen aber diese Risiken grossmehrheitlich nicht eingehen. Daher wollen wir diesen Vorbehalt nicht in das Gesetz schreiben. Aus unserer Sicht wurden heute schon verschiedene Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung aufgezeigt. Wir wollen hier und heute, dass die Qualität der Beschaffungen auch durch eine Vereinheitlichung verbessert wird, nicht zuletzt eben auch durch eine Vereinheitlichung der Beschwerdeverfahren. Wir wollen diesen Harmonisierungsschritt in Zukunft machen und von den Verbesserungen profitieren, beispielsweise durch die Transparenz bei den Subunternehmerketten innerhalb der ganzen Schweiz, aber auch bis ins Ausland hinaus. Wir wollen daher diesem Konkordat vorbehaltlos beitreten, und ich bitte Sie, doch noch einmal zu überlegen, ob Sie das nicht auch tun wollen im Sinne einer Harmonisierung, einer Vereinheitlichung des Beschwerdeverfahrens innerhalb der gesamten Schweiz.

Präsident. Wir fahren weiter mit den Fraktionsvoten: Als Nächstes spricht Grossrätin Barbara Streit für die EVP-Fraktion.

Barbara Streit-Stettler, Bern (EVP). Die EVP wird dieses Gesetz grundsätzlich unterstützen. Wir sind uns alle einig: Beschaffungen sind heutzutage etwas sehr Komplexes – das wurde bereits gesagt –, vor allem, wenn sie transparent und gerecht ablaufen und die Beschaffungen auch in verschiedener Hinsicht nachhaltig sein sollen. Daher sind wir sehr froh, dass wir in diesem Gesetz, das wir nun beraten, nicht nur ökonomische Kriterien, sondern auch soziale und ökologische zum Zug kommen sollen. Das erhöht natürlich die Komplexität dieser Beschaffungen auch noch einmal, aber es gehört einfach dazu, denn diese Beschaffungen sollen ja nachhaltig sein. Wir begrüssen es darum auch nachdrücklich, dass die Verantwortlichen für die Beschaffungen in Zukunft auch besser ausgebildet werden sollen. Seit dem Jahr 2020 wird der Berufsabschluss «Spezialistin öffentliche Beschaffung mit eidgenössischem Fachausweis» unter anderem durch die Forschungsstelle Digitale Nachhaltigkeit auch in Bern angeboten.

Die schweizweiten Statistiken zu diesem Thema zeigen, dass der Kanton Bern bei der Ausgestaltung der Beschaffungen durchaus Nachholbedarf hat. Immer noch werden rund 40 Prozent der Beschaffungen freihändig vergeben. Dies liegt vor allem an der IT. Nur rund 26 Prozent der Ausschreibungen werden mit Zuschlag abgeschlossen. Das ist im kantonalen Vergleich ein sehr niedriger Wert. Nur rund 78 Prozent der Zuschläge enthalten eine Preisangabe. Vom neuen Gesetz erhoffen wir uns auch in dieser Beziehung Fortschritte. Die EVP begrüsst es ausdrücklich, dass in Zukunft der ganze Beschaffungsprozess auf der Plattform Simap abgebildet werden soll – dass also

nicht nur die Ausschreibung der Beschaffung abgebildet wird, sondern auch dargelegt wird, was mit dieser Ausschreibung nachher passierte.

Mit diesem Gesetz und dem Beitritt zum Konkordat öffentliche Beschaffung ist für den Kanton Bern ein sehr wichtiger Schritt getan. Wir müssen alles daransetzen, dass wir das Gesetz so ausgestalten, dass wir diesem Konkordat auch wirklich beitreten können. Öffentliche Beschaffungen sind heute keine regionale Angelegenheit mehr, sondern weisen über den Kanton Bern hinaus, betreffen auch internationales Recht. Das wurde ebenfalls bereits erwähnt. Wir müssen als Kanton Bern sozusagen über unseren Schatten springen und dieses Gesetz möglichst unverändert annehmen. Wir haben auch festgestellt, dass der Regierungsrat bei der Erstellung und Ausarbeitung dieses Gesetzes auf sehr kompetente Fachpersonen zurückgreifen konnte. Es steckt sehr viel Know-how darin, und umso mehr will ich Sie einladen, diesem Gesetz wirklich zuzustimmen. Über den Vorbehalt selbst werde ich später noch etwas Genaueres sagen, wie das andere Fraktionen auch machen werden.

Michael Köpfli, Wohlen b. Bern (glp). Auch wir unterstützen den Beitritt zu diesem Konkordat oder das IVöBG. Wir finden diese Modernisierung und Harmonisierung sinnvoll. Besonders wichtig ist uns eine stärkere Berücksichtigung von wirtschaftlicher und ökologischer Nachhaltigkeit. Für uns ist aber wichtig, dass diese Kriterien im Gesetz noch klarer verankert werden. Für uns ist die Verordnung, die im Moment in der Vernehmlassung ist, zu wenig klar, gerade auch, was die ökologische Nachhaltigkeit betrifft. Daher unterstützen wir eine stärkere Verankerung in diesem Gesetz. Diesbezüglich ist auch wichtig, dass dies nach unserem Wissensstand – das wurde auch so bestätigt – den Beitritt zu diesem Konkordat nicht gefährdet. In diesen Bereichen hat der Kanton explizit die Möglichkeit, zu legiferieren und diese Voraussetzungen im Gesetz zu verankern.

Für uns ist aber auch wichtig, dass man den Besonderheiten des Berner Rechts Rechnung trägt und die Beschwerdeinstanz in diesem Gesetz so verankert. Zu diesen zwei Punkten werden meine Kolleginnen Stucki und Mühlheim nachher bei den entsprechenden Artikeln noch mehr Ausführungen machen, daher halte ich mich hier relativ knapp. Was aber – glaube ich – in der jetzigen Diskussion schon sehr klar wurde, ist, dass man dieses Gesetz nicht in einer Lesung behandeln kann. Es gibt zu viele Differenzen und zu viele offene Fragen. Daher werden wir dem Antrag von Kollege Rappa, dass wir eine zweite Lesung durchführen, sicher zustimmen.

Adrian Haas, Bern (FDP). Ich mache es kurz bei dieser Grundsatzdebatte. Die FDP ist natürlich für diese Vorlage. Sie bringt materiell nicht wahnsinnig viel Neues, aber doch einiges: neben der Rechtsvereinheitlichung eine stärkere Berücksichtigung der ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeit und damit hoffentlich auch eine Stärkung des Qualitätswettbewerbs gegenüber dem reinen Preiskampf. Beides stärkt die Chancen von Schweizer und natürlich auch Berner Unternehmen, dass sie Aufträge erhalten. Zudem führt die IVöB 2019 neue Beschaffungsmethoden ein und macht es einfacher, Anbieter, die unzuverlässig arbeiten oder sich nicht an die Vorschriften halten, von den Aufträgen auszuschliessen. Das führt auch zu einem faireren Wettbewerb und zu gleich langen Spiessen. Insofern finden wir diesen Beitritt sehr gut.

Wir haben eigentlich nur eine kleine Frage, die uns beschäftigt: Das war natürlich vor allem die Frage des Instanzenzugs. Dort ist die FDP mehrheitlich, aber nicht einheitlich, der Meinung, man müsse an diesem kantonalen Instanzenzug, so wie er sich bewährt hat, festhalten. Es stellt sich dann natürlich immer die Frage, ob ein solcher Vorbehalt denn zulässig wäre. Wir sind mehrheitlich der Meinung: Ja. Es ist halt bei den Juristen auch so wie bei den Ärzten, die wir vorher gehört haben: Es gibt immer unterschiedliche Meinungen. Aus Sicht der FDP können wir dies hier jedoch riskieren. Ich glaube, die anderen Kantone haben nicht ein Rieseninteresse am kantonalbernerischen internen Instanzenzug. Zu den Details werde ich später Stellung nehmen.

Jürg Rothenbühler, Lauperswil (Die Mitte). Der Beitritt zu dieser interkantonalen Vereinigung über das öffentliche Beschaffungswesen ist aus der Sicht von Die Mitte ein ganz wichtiger Beitritt, den wir im Kanton Bern machen sollten. Daher begrüssen wir diesen sehr, und daher war auch die Eintretensfrage für uns unumstritten. Die grösste Diskussion, die bei uns in der Mitte-Fraktion stattfand, war die differenzierte Handhabung der Preisniveaunklausel vis-à-vis des Bundes. Hier haben wir vorher schon gehört, dass unser Anliegen ganz klar eine zweite Lesung ist, und zwar genau, damit man dies mit dem Bundesgesetz harmonisieren kann. Das erscheint uns sehr wichtig.

Ebenso das Thema des Beschwerdeverfahrens: Wir waren uns nicht mehr ganz einig. Wir hatten fast das Gefühl, dass wir in einer Patt-Situation sind. Wir erhielten letzte Woche von der JuKo ein

Schreiben, bei dem wir den Eindruck hatten, dass die Zahlen nicht mit den Zahlen im Vortrag übereinstimmen. Auch hier würden wir es sehr begrüßen, wenn wir das in der zweiten Lesung noch einmal überprüfen könnten und wenn man auch überprüfen würde, was es eben dann für die Mitgliedschaft bedeuten würde, wenn wir jetzt allenfalls eine zweistufige Situation wählen würden. Können wir das dann überhaupt machen oder nicht? Auch hier haben wir eine zweideutige Auskunft von der JuKo erhalten. Es wird einerseits nicht abgestritten, dass es geht, aber es wird auch nicht zugestimmt. Im Moment unterstützen wir natürlich den Beitritt zur IVöB ganz klar.

Noch zu den Anträgen: Eine zweite Lesung ist klar. Die Anträge Imboden und Streit lehnen wir ab. Dem Antrag Stucki/Rappa/Sommer stimmen wir zu.

Raphael Lanz, Thun (SVP). Ich kann es ebenfalls relativ kurz machen im Rahmen dieser Grundsatzdebatte. Die SVP-Fraktion stimmt dieser Vereinheitlichung und dem Beitritt zu. Wir befürworten insbesondere die stärkere Gewichtung dieser Nachhaltigkeitskriterien und die Stärkung des Qualitätswettbewerbs gegenüber dem reinen Preiswettbewerb. Für uns gilt hier der Grundsatz, dass eben das billigste Angebot langfristig nicht immer das günstigste Angebot ist. Wir wollen das günstigste respektive langfristig das beste Angebot und wir glauben auch, dass dies unserem einheimischen Gewerbe insbesondere Chancen eröffnet, weil man die Beschaffungen eben auch langfristig und unter Qualitätsgesichtspunkten anschauen muss. Das finden wir gut.

Wir sind für den bewährten zweistufigen Instanzenzug. Ich würde mich nachher noch im Detail dazu äussern. Wir halten es für zulässig, dass man hier diesen Vorbehalt macht. Falls es sich erweisen sollte, dass er nicht zulässig wäre, ist ja eine taugliche Regelung vorgeschlagen, wie man diese Vereinheitlichung gleichwohl einführen kann, ohne auf den zweistufigen Instanzenzug verzichten zu müssen. In diesem Fall würden wir dem Vorschlag zustimmen, dass wir die Vereinheitlichung quasi als bernisches Recht anwenden. Für die Unternehmerinnen und Unternehmer spielt es ja nicht so eine Rolle, ob die Rechtsgrundlage bernisches oder eidgenössisches Recht oder Konkordatsrecht ist. Es muss einfach gleich sein, und mit diesem Vorschlag wäre das so gewährleistet. Ich würde mir erlauben, mich später noch einmal dazu zu äussern. Wir stimmen hier im Grundsatz aber zu.

Natalie Imboden, Bern (Grüne). Herr Grossratspräsident, Frau Finanzdirektorin und Beschaffungsministerin – kann man fast sagen –, liebe Kolleginnen, liebe Kollegen. Für die grüne Fraktion ist klar, dass das vorliegende Konkordat, aber auch das vorliegende Einführungsgesetz richtig und wichtig sind. Wir unterstützen das in dieser Grundkonzeption. Ich glaube, wir haben von den Vorrednerinnen und Vorrednern gehört, dass wir uns hier in einem internationalen Kontext bewegen, irgendwo zwischen Wirtschaftsrecht der WTO – also global – und lokaler Wirtschaft hier im Kanton Bern. Wir bewegen uns zwischen Preiskampf auf der einen Seite und der Umsetzung von Nachhaltigkeitsvorstellungen auf der anderen Seite. Wir bewegen uns irgendwo zwischen kurzfristiger Betrachtung und langfristiger Betrachtung. Für die grüne Fraktion ist es deutlich, dass hier in den letzten Jahren eine Veränderung stattgefunden hat – das wertschätzen wir auch und würdigen es positiv –: dass man eben nicht mehr «Geiz ist geil»- oder «Am billigsten ist am besten»-Strategien fährt, sondern die Nachhaltigkeit eine neue Gewichtung erhält. Das haben ja auch querbeet alle Parteien betont. Der Grundsatz im nationalen Beschaffungsrecht – und dieser spiegelt sich nun eben auch hier in dieser vorliegenden Debatte – ist, dass wir uns stärker der ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeit zuwenden wollen. Das ist richtig und wichtig. Ich erinnere daran, dass hier im Grossen Rat im Jahr 2017 ein Vorstoss überwiesen wurde, der genau dies wollte: das kantonale Beschaffungswesen nachhaltiger auszugestalten (*M 008-2017, Nachhaltige Kriterien bei der Ausschreibung und Vergabe von Grossprojekten*). Wir sind hier auf dem richtigen Weg. Eine Diskussion bezüglich der Nachhaltigkeit: Wir wollen keine Kinderarbeit in den Produkten, die wir beschaffen, aus dem Ausland, aus Asien. Wir wollen aber auch, dass der Klima-Fussabdruck in dieser Beschaffung berücksichtigt wird, der CO₂-Bedarf, die Energie, die Lebensdauer. Der Fussabdruck ist ein zentrales Element. All diese Punkte sollen neu Berücksichtigung finden.

Und es wurde schon gesagt, dass es nicht mehr das wirtschaftlich günstigste Angebot ist, sondern das vorteilhafteste. Die Qualität steht hier im Zentrum, und Qualität heisst eben auch Nachhaltigkeit, Langlebigkeit. Das ist für die grüne Fraktion zentral. Ich werde nachher zu einzelnen Punkten noch einmal im Detail sprechen, aber hier ganz kurz zu weiteren Elementen.

Wichtig scheinen uns auch die Transparenz und das Monitoring, denn es geht hier insgesamt auf nationaler Ebene um 40 Mrd. Franken, die pro Jahr beschafft werden, der grösste Teil in den Kantonen. Das heisst also: Auch hier im Kanton Bern geht es vermutlich um 1, 2, 3 Mrd. Franken. Das sind grosse Volumen.

Und jetzt ganz kurz zur Diskussion «Preisniveaunklausel»: Wenn man sieht, dass von diesen 541 Beschaffungen, die im Jahr 2019 im Kanton Bern gemacht wurden, keine einzige ins Ausland ging, sondern alle in der Schweiz waren – alle Beschaffungen der Gemeinden und des Kantons Bern gingen also an Schweizer Unternehmungen –, dann frage ich mich ein wenig, ob diese Preisniveaunklausel-Diskussion jetzt wirklich zentral ist. Man kann einwenden, dass es in Zukunft anders sein kann, aber im Moment beschafft die öffentliche Hand im Kanton Bern nur in der Schweiz bei Schweizer Unternehmungen. Klar gibt es dahinter Wertschöpfungsketten, die ins Ausland gehen; dessen sind wir uns sehr bewusst. Daher ist es für die grüne Fraktion auch wichtig, dass die Subunternehmerketten jetzt hier auch dank Druck verankert werden, denn es geht nicht nur um die Frage, ob das Unternehmen den Sitz in der Schweiz oder im Kanton Bern hat, sondern ob es eben wie bei den Subunternehmerketten ist, die über verschiedene Stufen sehr weit weggehen. Das ist für uns ein wichtiger Punkt.

Zur Frage der Rechtspflege: Es ist eine Abwägung von verschiedenen Interessen. Das ist auch bei der grünen Fraktion so. Wir sehen natürlich das Interesse, am Status quo festzuhalten. Das wollen wir auch nicht einfach wegdiskutieren. Andererseits – das hat auch die Rednerin der Minderheit, Frau Rüfenacht, gesagt – ist es einfach eine Risikoabwägung. Liebe Kolleginnen und Kollegen, wollen wir hier das Risiko in Kauf nehmen, mit diesem Vorbehalt den ganzen Beitritt zum Konkordat zu gefährden oder nicht? Für die grüne Fraktion ist das Risiko zu gross. Wir wollen hier kein Risiko eingehen. Uns ist die nachhaltige Beschaffung ein grosses Anliegen, und daher sind wir durchaus bereit, hier das Konkordat voll zu unterstützen und auf den einstufigen Instanzenzug zu gehen.

Vielleicht als Schlusspunkt noch ein Hinweis an Kollege Lanz, der vorhin gesagt hat, dass wir das dann trotzdem machen können – dass wir dann nicht dabei seien, aber es trotzdem umsetzen. Diesbezüglich muss ich an die Adresse all dieser Personen sagen: Der autonome Vorvollzug, von dem man meint, es sei Rosinenpickerei, gibt es manchmal einfach nicht. Manchmal muss man sich entscheiden. Ist man Teil des Konkordats, dann kann man es auch weiterentwickeln und beeinflussen. Es wird nicht das letzte Konkordat in diesem Bereich sein. Es wird weitergehen. Die Welt dreht sich. Oder sagen wir einfach, dass wir nicht dabei sind und dass die anderen dann entscheiden sollen? Das ist nicht das, was die grüne Fraktion richtig und wichtig findet. Daher bitten wir Sie hier wirklich, das Gesamte im Auge zu behalten und auch bei der Frage für die Rechtspflege die Minderheit zu unterstützen, die der Meinung ist, jetzt zu entscheiden, ... *(Der Präsident bittet die Rednerin, zum Schluss zu kommen. / Le président demande à l'oratrice de conclure.)* ... und dass das Risiko zu gross ist.

Johann Ulrich Grädel, Huttwil (EDU). Bei der Vernehmlassung war die EDU noch dafür, den einstufigen Instanzenzug zu unterstützen. Wir sehen aber, dass der zweistufige Instanzenweg die kürzeren Wege hat, schneller ist und günstiger ist. Daher stimmen wir mit der FiKo-Mehrheit und wollen diesen Vorbehalt. Ansonsten stimmen wir dem IVöBG zu. Dem Rückweisungsantrag mit Auftrag Stucki stimmen wir ebenfalls zu. Das wäre es schon, was ich sagen wollte. Ich komme nachher nicht mehr viel nach vorne, denn viel reden kostet nur Geld und bringt dieses Mal nichts. *(Heiterkeit / Hilarité)*

Präsident. Das Wort geht an die Finanzdirektorin, Regierungsrätin Beatrice Simon.

Beatrice Simon, Finanzdirektorin. Ich bin gerade ein wenig positiv überrascht. Jetzt sind wir uns ja fast ein wenig einig. Ich gehe davon aus, dass sich diese Einigkeit im Verlauf der Diskussion der Detaildiskussion noch ein wenig differenzieren wird. Das öffentliche Beschaffungswesen ist ein wirtschaftlich sehr wichtiger Aspekt staatlichen Handelns: Das zeigen alleine schon die Zahlen, über die wir sprechen. Die Gemeinden des Kantons Bern und der Kanton Bern beschaffen jährlich für rund 3 Mrd. Franken Güter, Dienstleistungen und Bauten. Man muss auch zugeben, dass es nicht immer ganz einfach ist, bei den öffentlichen Beschaffungen all den Zielen, die vorgegeben sind, gerecht zu werden. Die Ziele widersprechen sich zugegebenermassen manchmal auch in sich. So ist die Umsetzung nicht immer ganz einfach. Es gibt beispielsweise den Grundsatz, dass auf der einen Seite das öffentliche Beschaffungswesen wirtschaftlich sein muss. Gleichzeitig müssen wir ganz stark darauf achten, dass wir hier mit Steuergeldern beschaffen und dass man daher sorgfältig mit dem Ausgeben von Steuergeldern umgehen muss.

Vor diesem Hintergrund ist es eigentlich schon fast ein wenig ein Wunder, dass sich der Bund und die Kantone auf eine Vereinheitlichung und somit auf eine Totalrevision einigen konnten. Heute befinden wir ja über das Ergebnis dieser Diskussionen. Sowohl das Bundesparlament als auch die

Baudirektoren und Baudirektorinnen haben diesem neuen Recht je einstimmig zugestimmt. Das ist nicht selbstverständlich. Das Zeichen für die schweizerische Wirtschaft ist wichtig, weil die Revision eben Voraussetzung für den Beitritt der Schweiz zum revidierten Beschaffungswesen der WTO ist. Bekanntlich können dank diesem die Schweizer Unternehmungen neu den Zugang zu den öffentlichen Beschaffungen im Ausland erhalten. Dort sprechen wir dann von einem Umfang zwischen 80 bis 100 Mrd. Dollar pro Jahr.

Mein Anliegen als Regierungsrätin ist, Sie heute davon zu überzeugen, dass man diesem Gesetz ohne Vorbehalte zustimmen sollte, denn solche Vorbehalte könnten den Beitritt unseres Kantons zur IVöB zum Scheitern bringen, und das hätte negative Auswirkungen auf die Berner Wirtschaft. Ich werde mich dann zu den einzelnen Anträgen später äussern. Ich möchte aber hier einfach schon festhalten, dass die Regierung selbstverständlich nichts dagegen hat, wenn man eine zweite Lesung durchführt.

Antrag Regierungsrat I

Dem Grossen Rat wird beantragt, nur eine Lesung durchzuführen.

Proposition du Conseil-exécutif I

Il est proposé au Grand Conseil de renoncer à la seconde lecture.

Antrag Die Mitte (Rappa, Burgdorf)

Antrag auf zweite Lesung.

Proposition Le Centre (Rappa, Burgdorf)

Ne pas renoncer à la seconde lecture.

Präsident. Zu dieser Frage kommen wir gleich. Ich habe zu Beginn gesagt, dass der Antrag auf zwei Lesungen seitens der Regierung – wie Sie gerade von Frau Simon gehört haben – und der FiKo nicht mehr bestritten ist. Wir müssen dennoch darüber befinden, weil er in der Fahne steht. Wir stimmen ab: Wer dem Antrag der FiKo und der Regierung zustimmt – das wäre ursprünglich eine Lesung gewesen –, stimmt Ja, wer den Antrag von Die Mitte annimmt – zwei Lesungen –, stimmt Nein. *(Kurze Unterbrechung infolge technischer Schwierigkeiten. / Courte interruption suite à un problème technique.)*

Ich wiederhole noch einmal – ich kann es auch ganz einfach machen: Wer eine Lesung wünscht, stimmt Ja, wer zwei Lesungen wünscht, stimmt Nein.

Abstimmung (Antrag Regierungsrat I *gegen* Antrag Die Mitte [Rappa, Burgdorf])

Vote (Proposition du Conseil-exécutif I *contre* proposition Le Centre [Rappa, Burgdorf])

Der Grosse Rat beschliesst: / Décision du Grand Conseil :

Annahme Antrag Die Mitte (Rappa, Burgdorf) / Adoption proposition Le Centre (Rappa, Burgdorf)

Ja / Oui 1

Nein / Non 148

Enthalten / Abstentions 0

Präsident. Sie stimmen bei 1 Gegenstimme dem Antrag von Die Mitte auf zwei Lesungen zu, mit 148 Stimmen.

Wir kommen zur Detailberatung.

Detailberatung / Délibération par article

I.

Art. 1

Angenommen / Adopté-e-s

Art. 2

Angenommen / Adopté-e-s

Art. 2a (neu), Art. 2b (neu) und Art. 3a (neu) /

Art. 2a (nouveau), art. 2b (nouveau) et art. 3a (nouveau)

Präsident. Die Artikel 2a, 2b und 3a hängen zusammen, daher werden wir sie gemeinsam diskutieren und gemeinsam darüber abstimmen. Ich übergebe das Wort zuerst dem Sprecher der FiKo-Mehrheit, Grossrat Daniel Bichsel.

Antrag FiKo-Mehrheit (Bichsel, Zollikofen)

Art. 2a (neu) Vorbehalte

¹ Der Kanton Bern tritt der IVöB mit den Vorbehalten gemäss diesem Artikel bei.

² Anstelle von Artikel 52 Absatz 1 IVöB findet Artikel 3a dieses Gesetzes Anwendung.

³ Artikel 42 Absatz 1 IVöB und Artikel 54 Abs. 2 IVöB finden Anwendung mit der Massgabe, dass sie statt auf das Verwaltungsgericht auf die gemäss Artikel 3a dieses Gesetzes zuständige Beschwerdeinstanz Bezug nehmen.

Art. 2b (neu) Subsidiäre Anwendung der IVöB als kantonales Recht

¹ Kann der Beitritt des Kantons zur IVöB mit den Vorbehalten gemäss Artikel 2a nicht wirksam erfolgen, gilt die IVöB mit diesen Vorbehalten sowie nach Massgabe dieses Artikels sinngemäss als kantonales Gesetzesrecht. Der Regierungsrat stellt dies gegebenenfalls durch Verordnung fest.

² Die folgenden Bestimmungen der IVöB finden in dem Fall gemäss Absatz 1 keine Anwendung:

a 9. Kapitel (Behörden),

b 10. Kapitel (Schlussbestimmungen).

³ Mit der Zustimmung des Kantons finden in dem Fall gemäss Absatz 1 jedoch auch Anwendung:

a Änderungen der IVöB gemäss Artikel 61 Absatz 2 Buchstabe b IVöB,

b Anpassungen der Schwellenwerte gemäss Artikel 61 Absatz 2 Buchstabe c IVöB.

⁴ Zuständig für die Zustimmung gemäss Absatz 3 sind:

a bei unbedeutenden Änderungen oder Anpassungen der Regierungsrat,

b in den anderen Fällen der Grosse Rat.

Art. 3a (neu) Zuständigkeit für Beschwerden

¹ Verfügungen kommunaler Auftraggeber sind mit Beschwerde bei der Regierungsstatthalterin oder beim Regierungsstatthalter anfechtbar.

² Verfügungen kantonaler Auftraggeber sind mit Beschwerde bei der in der Sache zuständigen Direktion des Regierungsrates oder der Staatskanzlei anfechtbar.

³ Verfügungen und Beschwerdeentscheide der folgenden Behörden sind mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbar:

a die Regierungsstatthalterin oder der Regierungsstatthalter,

b die Direktionen und die Staatskanzlei,

c die Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft,

d der Grosse Rat.

Proposition majorité de la CFin (Bichsel, Zollikofen)

Art. 2a (nouveau) Réserves

¹ Le canton de Berne adhère à l'AIMP avec les réserves prévues dans le présent article.

² L'article 3a de la présente loi s'applique en lieu et place de l'article 52, alinéa 1 AIMP.

³ Les articles 42, alinéa 1, et 54, alinéa 2 AIMP s'appliquent en se référant non pas au Tribunal administratif, mais aux instances de recours compétentes au sens de l'article 3a de la présente loi.

Art. 2b (nouveau) Application subsidiaire de l'AIMP en tant que droit cantonal

¹ Si l'adhésion du canton à l'AIMP ne peut être effective avec les réserves prévues à l'article 2a, l'AIMP s'applique par analogie comme droit cantonal ayant le rang de loi, avec ces réserves et conformément au présent article. Le Conseil-exécutif fixe cette réglementation le cas échéant par voie d'ordonnance.

² Les dispositions suivantes de l'AIMP ne s'appliquent pas dans le cas visé à l'alinéa 1 :

a chapitre 9 (Autorités),

b chapitre 10 (Dispositions finales).

³ Néanmoins les dispositions suivantes s'appliquent aussi, avec l'accord du canton, dans le cas visé à l'alinéa 1 :

a modifications de l'AIMP conformément à l'article 61, alinéa 2, lettre b AIMP,
b adaptations des valeurs seuils conformément à l'article 61, alinéa 2, lettre c AIMP.

⁴ Est compétent pour donner son accord au sens de l'alinéa 3 :

a le Conseil-exécutif pour des modifications ou adaptations mineures,
b le Grand Conseil dans les autres cas.

Art. 3a (nouveau) Compétence en matière de recours

¹ Les décisions des autorités adjudicatrices communales peuvent faire l'objet d'un recours auprès du préfet ou de la préfète.

² Les décisions des autorités adjudicatrices cantonales peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Direction du Conseil-exécutif compétente en la matière ou de la Chancellerie d'Etat.

³ Les décisions et les décisions sur recours rendues par les autorités suivantes peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif :

a préfets ou préfètes,
b Directions et Chancellerie d'Etat,
c autorités judiciaires et Ministère public,
d Grand Conseil.

Antrag FiKo-Minderheit (Rüfenacht, Burgdorf) und Regierung

Antrag Regierungsrat I

Proposition minorité de la CFin (Rüfenacht, Burgdorf) et du Conseil-exécutif

Proposition du Conseil-exécutif I

Daniel Bichsel, Zollikofen (SVP), Kommissionssprecher der FiKo-Mehrheit. Wie einleitend und auch von den meisten Fraktionssprechern einheitlich gesagt wurde, ist der Beitritt zur Vereinbarung im Grundsatz unbestritten. Intensiv diskutiert hat die Kommission jedoch über die Beschwerden gegen Submissionsentscheide gemäss der Vereinbarung, die neu direkt nur noch vor dem Verwaltungsgericht landen sollen und nicht wie jetzt im Kanton Bern üblich erstinstanzlich bei den Direktionen. Das waren pro Jahr ungefähr 17 Entscheide, die erstinstanzlich in den Direktionen gefällt wurden. Bei Angelegenheiten, welche die Gemeinwesen entschieden, waren die Regierungsstatthalterämter die erste Instanz. Dort ergingen jährlich durchschnittlich 25 Entscheide. Das ist die grosse Frage: ob wir innerkantonale bei einer Instanz oder bei zweien bleiben wollen.

Mit Stichentscheid des Präsidenten hat sich die Mehrheit der FiKo gegen die Einführung des einstufigen Instanzenzugs ausgesprochen. Die Kommissionsmehrheit möchte das bisherige zweistufige System beibehalten, und dies aus den folgenden Gründen. Erstens: Es werden Mehrkosten befürchtet. In den Ausführungen des bernischen Verwaltungsgerichts werden diese Mehrkosten für einen erhöhten Stellenbedarf auf jährlich rund eine halbe Million Franken beziffert. Zweitens: Die bisherigen erstinstanzlichen Institutionen sind näher an der Sache und bei den Betroffenen. Drittens: Da besteht wahrscheinlich eine gewisse Abhängigkeit, nämlich bei der Dauer der Verfahren. Die heutigen erstinstanzlichen Urteile ergehen in der Regel sehr rasch, zumindest rascher als dies beim Verwaltungsgericht der Fall sein dürfte.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass ein einstufiger Instanzenzug nicht etwa zu einem Effizienzgewinn, sondern im Gegenteil nebst weiteren nachteiligen Auswirkungen zu einer Kostensteigerung führen würde. Es ist keine Verkürzung der Verfahrensdauer zu erwarten. Demgegenüber verfügen die verwaltungsinternen Beschwerdebehörden und die Regierungsstatthalterämter über hohe Sachkenntnis, entscheiden zeitnah und kostengünstig. Die Akzeptanz der bisher erstinstanzlich ergangenen Urteile ist zudem sehr hoch. Das sieht man an der Zahl der wenigen Entscheide, die nachher an die zweite Instanz weitergezogen wurden. Die erstinstanzlichen Entscheide treten mehrheitlich in Rechtskraft, ohne dass eine weitere Instanz angerufen wird. Die erstinstanzliche Beurteilung solcher Beschwerden durch das Verwaltungsgericht wäre im kantonbernischen Verwaltungsprozessrecht, dem konsequent das Konzept des zweistufigen Beschwerdeverfahrens zugrunde liegt, systemwidrig, unnötig und teuer. Neu müsste sich das Verwaltungsgericht vermehrt mit der Klärung des Sachverhalts auseinandersetzen, sich auf die neue Situation einstellen, organisatorisch sicherstellen, dass diese Entscheide innert nützlicher Frist getroffen werden können. Die Verkürzung des Beschwerdeverfahrens auf eine einzige kantonale Beschwerdeinstanz wurde von der Justizleitung und vom Verwaltungsgericht bereits früh moniert und im Vernehmlassungsverfahren dezidiert abgelehnt.

Darum schlägt Ihnen die Mehrheit der FiKo vor, dass mit dem Einfügen des neuen Artikels 2a der

Beitritt zur IVöB 2019 mit dem Vorbehalt bezüglich des innerkantonalen Instanzenzugs beim Beschwerdeverfahren erfolgt. Es ist letztlich nicht einzusehen, warum die IVöB 2019 den Kantonen bezüglich Rechtsschutz diese Vorgabe machen soll. Einerseits wird das Ziel der Beschleunigung der Verfahren nicht erreicht und andererseits ist nicht einzusehen, warum hier eine gesamtschweizerische formelle Rechtsvereinheitlichung erstrebenswert ist. Der Beschwerdeführer, der Auftraggeber oder derjenige, der unterlag und Beschwerde führen wird, muss immer die Rechtsmittelbehörde konsultieren, und diese wird im Kanton Aargau nicht die gleiche sein wie im Kanton Bern. Es ist zwar wohl immer das Verwaltungsgericht, aber er muss dennoch an verschiedene Instanzen gelangen. Das bedeutet: Er wird schauen, wer die Rechtsmittelbehörde ist. Daher wird es keinen grossen Gewinn geben, wenn das überall die gleiche Instanz ist.

Die IVöB 2019 sieht zwar die Möglichkeit von Vorbehalten nicht explizit vor, schliesst sie umgekehrt aber auch nicht aus. Damit sind unseres Erachtens Vorbehalte – in engen Schranken wohlverstanden, in engen Schranken – möglich, ohne dass Ziel und Zweck der Vereinheitlichung unterlaufen würden. Einem Vorbehalt steht nichts entgegen, da das übergeordnete Recht zahlreiche Harmonisierungen nahelegt. Insbesondere die aus der Ratifizierung des WTO-Übereinkommens geschaffenen Anliegen stehen ebenfalls in keinem Widerspruch, wenn man das machen würde. Auch das Bundesgesetz über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz, BGBM) verlangt sogar ausdrücklich, dass die Kantone «wenigstens ein Rechtsmittel an eine verwaltungsunabhängige Behörde» vorsehen – also wenigstens eines. Es können auch mehrere sein. Ein Vorbehalt zur Beibehaltung des aktuell geltenden – und nach unserem Dafürhalten bewährten – Instanzenzugs beschlägt bloss punktuell einen Punkt unseres Rechtsschutzes. Gesamthaft betrachtet wird durch diesen Vorbehalt weder die durch die Teilrevision des BöB oder der IVöB angestrebte Harmonisierung des eidgenössischen Rechts noch des interkantonalen Rechts verunmöglicht oder beeinträchtigt. Die materiellen Zielsetzungen dieses Reformprojekts werden nach Auffassung der FiKo-Mehrheit in keiner Art und Weise in Frage gestellt. Sollte der Vorbehalt von den zuständigen interkantonalen Instanzen trotzdem dereinst als ungültig qualifiziert werden, wie das Kurzgutachten von Prof. Trüb voraussagt, dann will die FiKo-Mehrheit trotzdem sicherstellen, dass die neuen Beschaffungsbestimmungen auch für den Kanton Bern gelten sollen. So wird in Art. 2b (neu) bestimmt, dass die IVöB 2019 subsidiär zur Anwendung käme, falls der Beitritt zum Konkordat mit Vorbehalt nicht möglich sein sollte. Im Namen der FiKo-Mehrheit ersuche ich Sie, den bisherigen zweistufigen Instanzenzug für Beschwerdeverfahren im öffentlichen Beschaffungswesen beizubehalten und infolgedessen den neuen Artikeln 2a, 2b und 3a zuzustimmen.

Präsident. Ich übergebe das Wort für die Position der FiKo-Minderheit und der Regierung an Grossrätin Rüfenacht. Danach werde ich die Verhandlungen unterbrechen. Frau Rüfenacht, Sie haben das Wort.

Andrea Rüfenacht, Burgdorf (SP), Kommissionssprecherin der FiKo-Minderheit. Ich kann es diesmal etwas kürzer machen. Die Minderheit der FiKo sieht bei der Vereinheitlichung des Instanzenzugs genau den entscheidenden Punkt, und sie sieht diesen Punkt als erstrebenswert an, ganz im Gegensatz zur Mehrheit. Wir sind der Meinung, es bringe Qualitätsvorteile, wenn man innerhalb der Schweiz die Instanzenzüge vereinheitlicht. Ich führe gerne noch einmal aus, dass es sehr wohl einen Unterschied macht für einen Beschwerdeführer, ob er sich durch ein zweistufiges Verfahren hindurcharbeiten muss – ich sage jetzt nicht «hindurchquälen» – oder ob er es bei einem einstufigen Verfahren belassen kann. Natürlich muss er in jedem Fall die Rechtsmittel studieren, das ist klar – aber ob zwei- oder einstufig sehen wir doch als recht markanten Unterschied an. Unser Hauptanliegen ist hier, dass eine Vereinheitlichung erreicht wird, weil das sehr entscheidend ist.

Ich gehe noch kurz auf das Votum von Kollege Rothenbühler ein. Er monierte, dass es einige offene Fragen gäbe und dass man diese noch klären sollte. Ich kann nur sagen, dass wir jetzt schon im Zustand sind, dass wir zwei Rechtsgutachten haben. Kollege Haas sagte, dass Juristen unterschiedliche Meinungen haben. Das ist beides an und für sich korrekt. Ich gehe nicht davon aus, dass sich noch eine dritte oder eine vierte Meinung dazugesellen. Letztlich müssen wir hier aber ganz klar einen politischen Entscheid fällen, ob uns eine Vereinheitlichung wichtig ist, auch in diesem Punkt, oder ob wir lieber beim zweistufigen Instanzenzug bleiben wollen.

Die Minderheit hat nie die Meinung vertreten, dass da irgendetwas schlecht daran wäre. Die Minderheit vertritt die Meinung, dass dies quasi der Preis ist, den der Kanton Bern zahlen soll und will, damit hier eine Vereinheitlichung entstehen kann. Die Fragen, die heute noch offen sind, werden wahrscheinlich auch in einem zweiten Vorberatungs- und Lesungsprozess nicht abschliessend be-

antwortet werden. Wie gesagt handelt es sich hier um sogenannte Risikoabschätzungen. Es sind immer Prognosen, und niemand will sich auf die Äste hinauswagen, um zu sagen, ob die anderen 24 Kantone letztlich akzeptieren werden, dass der Kanton Bern mit Vorbehalt beitrifft, oder ob dann irgendwann in naher Zukunft einmal jemand genau diesen Punkt beim Bundesgericht anführt und was das Bundesgericht dann macht. Das ist dann ja sowieso offen, oder?

Was wir aber vorherrschend auch noch sehen, ist, dass eines der Risiken, die klar aufgezeigt wurden, mit dieser Vorbehaltsklausel jetzt an und für sich schon errettet wurde dank dieser salvatorischen Klausel. Das reicht uns aber letztlich nicht. Immerhin ist das schon ein Schritt in die richtige Richtung. Alle neuen Bestimmungen sind danach bernisches Recht. Kollegin Imboden hat aufgezeigt, dass der Kanton Bern ja letztlich – wenn man so will – recht regional beschafft. Für Beschaffungen, die der Kanton Bern macht, mag das sogar reichen. Ich möchte aber noch einmal betonen, dass es in diesem multilateralen Abkommen letztlich auch darum geht, dass wir unseren Unternehmen auch ermöglichen können, dass sie in Zukunft noch Aufträge aus dem Ausland annehmen können und bewirtschaften dürfen. So etwas braucht eben multilaterale Abkommen. Auch hier ist es einmal mehr eine offene Frage, ob sie das in Zukunft noch machen können werden, wenn der Kanton Bern diesem Konkordat nicht beigetreten ist. Wir haben hier unter der Zeit auch schon verschiedene Einschätzungen juristischer Natur erhalten. Es ist eine offene Frage. Wenn es eine offene Frage ist, ist es aus Sicht der Minderheit ein zu grosses Risiko für unsere Unternehmen, die danach von dieser Auftragsbeschaffung abgekoppelt werden könnten. Wir wollen dieses Risiko einfach nicht eingehen. Wir sind der Meinung, dass es sehr wohl auch zu einem Risiko führen könnte, dass dies nicht mehr möglich sein könnte.

Betreffend die Vereinheitlichung beim Verwaltungsgericht wurde ausgewiesen, dass das Mehrkosten nach sich ziehe – zur Frage, wie viel, gibt es allerdings es noch einige kleinere und grössere Fragezeichen. Vielleicht ist das eine der wenigen Fragen, die man in einer zweiten Lesung doch noch klären kann. Es ist aber unbestritten so – ich habe es in der ersten Version schon ausgeführt: Die Minderheit denkt, dass es zu einer Qualitätssteigerung kommen kann, wenn die gesamten Beschwerdefälle an zentral einer Stelle – beim Verwaltungsgericht – bearbeitet werden. So gibt es auch eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den verschiedenen Beschwerdefällen, was eine Qualitätssteigerung zur Folge haben kann. Allerdings kann das sehr wohl auch bedeuten, dass sich dort Personen noch explizit darum kümmern müssen, die das heute noch nicht machen, und diese müssen auch noch die entsprechende Ausbildung haben. Also kann es sehr wohl zu Kosten kommen. Das ist es der Minderheit wert, diesem Konkordat ohne Vorbehalte und in Verzicht auf den zweistufigen Instanzenzug mit dem Wechsel auf einen einstufigen Instanzenzug hin zu einer Vereinheitlichung zuzustimmen und diese Vorbehalte abzulehnen.

Präsident. Wir starten um 13 Uhr mit den Fraktionsvoten. Ich wünsche Ihnen herzlich einen guten Appetit.

Hier werden die Beratungen unterbrochen. / Les délibérations sont interrompues à ce stade.

Schluss der Sitzung um 11.45 Uhr. / Fin de la séance à 11 heures 45.

Die Redaktorinnen: / Les rédactrices :

Sandra Achermann (d)

Ursula Ruch (f)