

Vernehmlassung zum öffentlichen Beschaffungswesen

Stellungnahme der Solothurner Handelskammer

Die Solothurner Handelskammer (SOHK) unterstützt grundsätzlich den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) vom 15. November 2019 und die Totalrevision des Gesetzes über öffentliche Beschaffungen (SubG). Allerdings fordert die SOHK, dass bei den Zuschlagskriterien die Ergänzungen des BöB übernommen werden.

Die SOHK ist damit einverstanden, dass davon abgesehen wird, die Pensionskasse Kanton Solothurn (PKSO) dem Geltungsbereich des Submissionsgesetzes zu unterstellen und die Möglichkeit der Gemeinden zur Festlegung tieferer Schwellenwerte aufzuheben. Die Solothurner Handelskammer plädiert in Abweichung zum Vernehmlassungs-Entwurf dafür, von einer Publikationspflicht im Amtsblatt abzusehen und die «Organisationen der Arbeitsintegration» nicht vom Geltungsbereich des Submissionsgesetzes auszunehmen.

Grundsätzliches

Die Solothurner Handelskammer (SOHK) unterstützt grundsätzlich den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) vom 15. November 2019 und die Totalrevision des Gesetzes über öffentliche Beschaffungen (SubG), allerdings verbunden mit der Forderung, dass im kantonalen Ausführungsgesetzgebung in Bezug auf die Zuschlagskriterien die Ergänzungen des BöB übernommen werden. Die Solothurner Handelskammer beantwortet darum die Frage zum Beitritt zum IVöB und jene zum SubG mit «Ja, aber».

Die Solothurner Handelskammer schätzt insbesondere die weitreichenden Harmonisierungsvorteile der Vorlage. Für die Vorlage sprechen aus Sicht der SOHK die folgenden Argumente:

- **Vorteile der Harmonisierung für die Wirtschaft**
Wenn beim Bund, bei den Kantonen und bei den Gemeinden ähnliche Regeln und Verfahren gelten, erleichtert dies die Aufgabe der Unternehmen und reduziert den administrativen Aufwand. Gerade für KMU ist diese Harmonisierung wichtig, weil es für sie noch schwieriger ist, sich im Regulierungs-Dschungel zurechtzufinden.
- **Stärkung des Qualitätswettbewerbs erhöht Chancen der hiesigen Unternehmen**
Mit der IVöB wird das Merkmal der Qualität explizit aufgeführt. Dadurch soll der Qualitätswettbewerb gegenüber dem reinen Preiswettbewerb ein grösseres Gewicht erhalten. Dies nützt insbesondere den heimischen Unternehmen, die sich im internationalen Wettbewerb eher über eine hohe Qualität als durch die reine Preisführerschaft positionieren.
- **Rasche Umsetzung des GPA erschliesst Marktpotenzial für Schweizer Wirtschaft**
Es liegt im Interesse der Solothurner Wirtschaft, dass die Schweiz das revidierte WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) möglichst bald umsetzt und das erweiterte Marktzugangspotenzial erschliesst.
- **Mehr Wettbewerb stärkt Auswahl und birgt Sparpotenzial**
Auch in der Schweiz führt die Anwendung der GPA-Regeln zu mehr Wettbewerb unter den Anbietern. Öffentliche Auftraggeber haben eine noch grössere Auswahl an Angeboten. Dies erlaubt es unter anderem, die Kosten zu reduzieren.
- **Insellösung vermeiden**
Ein Solothurner Sonderweg würde zu einer Insellösung mit grossem administrativem Mehraufwand führen. Insbesondere die Harmonisierungsvorteile würden wegfallen.

Hingegen ist es für die Solothurner Handelskammer unverständlich, dass die IVöB bei der Harmonisierung mit dem BöB auf halber Strecke stehen geblieben ist. Das BöB ist fertig verhandelt und in Kraft. Die Preisniveau-Klausel und das Zuschlagskriterium «Verlässlichkeit des Preises» hätten – trotz ihrer Defizite – zum Zweck der vollständigen Harmonisierung aufgenommen werden müssen. Die Nicht-Berücksichtigung steht einer Harmonisierung diametral entgegen.

Die Solothurner Handelskammer fordert darum in Analogie zum BöB den Einbezug der beiden Kriterien «unterschiedliche Preisniveaus in den Ländern, in welchen die Leistung erbracht wird» (natürlich unter Berücksichtigung internationaler Verträge) und «Verlässlichkeit des Preises» im Submissionsgesetz im Sinne von kantonalen Ausführungsbestimmungen.

Das Argument der BPUK und der Solothurner Regierung, die Ergänzung der Zuschlagkriterien im kantonalen Submissionsgesetz sei nicht erlaubt und aufgrund von Praktikabilitätsgründen und rechtlichen Bedenken nicht sinnvoll, lässt die SOHK nicht gelten, denn es gibt stichhaltige Argumente dafür:

- **Harmonisierung:** Ziel aller Beteiligten war die grösstmögliche Harmonisierung. Im besten Fall gelten bei öffentlichen Ausschreibungen von Bund, Kantonen und Gemeinden die gleichen Regeln. Diesem Umstand wurde in der IVöB weitestgehend Rechnung getragen. Wieso es nun bei den Zuschlagkriterien Abweichungen geben sollte, ist nicht nachvollziehbar. Das BöB ist verabschiedet, nun sollten die Kantone beim Nachziehen kein eigenes Süppchen kochen.
- **Praktikabilität ist gegeben:** Die BPUK argumentiert, dass die vom Bundesparlament eingeführten Kriterien kaum umsetzbar seien. Diese Behauptung ist definitiv zu stark. Die überarbeiteten KBOB-Leitfäden für Planer- und Werkleistungen beispielsweise schlagen für die Verlässlichkeit des Preises das „Tessiner-Modell“ vor. Auf Bundesebene muss auch eine praktikable Lösung für die Preisniveau-Klausel gefunden werden. Diese könnten dann auch Kantone und Gemeinden übernehmen. Gegen das Argument der Praktikabilität spricht insbesondere die Tatsache, dass es beim BöB geht, warum also nicht beim IVöB?
- **Rechtliche Bedenken nur bedingt begründet:** Es wird argumentiert, dass insbesondere die Preisniveau-Klausel oftmals gar nicht angewandt werden kann, weil sie internationalen Verträgen widerspricht. Darum hätte man ja auch auf nationaler Ebene den Zusatz «unter Beachtung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz» angebracht. Dies hätte man auch bei der IVöB ergänzen können. Rechtssicherheit kann dann durch praktikable Standard-Lösungen erlangt werden. Was auf Bundesebene möglich ist, geht auch auf kantonaler oder kommunaler Ebene.
- **Abweichungen durch kantonales Submissionsreglement möglich.** Die BPUK und auch die Solothurner Regierung stellen sich auf den Standpunkt, den Kantonen sei es nicht gestattet, zusätzliche Zuschlagskriterien zu bestimmen. Dieser Argumentation muss nicht zwingend gefolgt werden. Zum einen aufgrund des Artikels 63 Abs. 4 der IVöB, welcher den Kantonen eine Restkompetenz einräumt. Der Absatz lautet: *«Die Kantone können unter Beachtung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz Ausführungsbestimmungen insbesondere zu den Artikeln 10, 12 und 26 erlassen.»* Zum anderen, weil in der Musterbotschaft zu demselben Artikel steht: *«In der Umfrage[...] haben einzelne Kantone[...] eine Restzuständigkeit [gefordert], um Ausführungsbestimmungen zur IVöB erlassen zu können. [...] Überdies kann dadurch der Gesetzgebungsprozess in den Kantonen erleichtert werden, da einzelne Begehren, welche auch im Bundesparlament vertreten wurden und in der IVöB nicht abgebildet werden, aufgefangen werden können.»* Daraus ergibt sich folgendes Fazit: Kantone können auch Anpassungen bei den Zuschlagskriterien (Art. 29) in Betracht ziehen, denn erstens ist die Aufzählung der Artikel (10, 12 und 26) im Art. 63, Abs. 4 nicht abschliessend (sonst würde nicht «insbesondere» stehen) und zweitens bezweckt die Übernahme der beiden Zuschlagskriterien Harmonisierungen, die «im Bundesparlament vertreten wurden und in der IVöB nicht abgebildet werden». Gemäss Musterbotschaft sind solche Anpassungen zulässig. Bestärkt wird unsere Argumentation zusätzlich durch die Tatsache, dass beispielsweise der Kanton Aargau (dessen Baudirektor immerhin der Präsident der BPUK ist) in seinen Ausführungsbestimmungen in zweiter Lesung Ergänzungen zu den Zuschlagskriterien macht.

Detailberatung

In der Detailberatung geht es nun noch um weitere Punkte, die der Kanton im Rahmen seines Submissionsgesetzes regeln kann. Es handelt sich dabei um relevante Präzisierungen, die im Rahmen der Vernehmlassung zur Diskussion stehen. Der Kanton Solothurn stellt in seiner Vernehmlassung mit einem Fragebogen drei wesentliche Punkte explizit zur Diskussion: Die Unterstellung bzw. Befreiung der PKSO vom Submissionsgesetz, die zusätzliche Publikationspflicht im Amtsblatt und das Verbot für Gemeinden, tiefere Schwellenwerte festzulegen. Neben diesen drei Punkten äussert sich die Solothurner Handelskammer zusätzlich noch zur Ausnahme für Organisationen der Arbeitsintegration (Art. 10 Abs. 1 lit. g).

Frage 3: Ja zur Nicht-Unterstellung der PKSO durch kantonales Recht

Die Solothurner Handelskammer unterstützt das Vorhaben der Regierung, von einer Unterstellung der Pensionskasse Kanton Solothurn (PKSO) durch kantonales Recht abzusehen.

Die PKSO hat umfassende Autonomie, ist von der Politik unabhängig, vollkapitalisiert und geniesst keine Staatsgarantie mehr. Zudem sind Arbeitgeberbeiträge keine öffentlichen Gelder, sondern vielmehr eine Verpflichtung des Arbeitgebers nach dem BVG und stellen zusammen mit den Arbeitnehmerbeiträgen das Guthaben der Versicherten dar. Eine Unterstellung der PKSO erschwert die Erwirtschaftung einer marktkonformen Rendite durch aufwändigere Verfahren und mögliche Verzögerungen von Bauvorhaben durch Ergreifen von Rechtsmitteln.

Zudem bedeutet die Unterstellung eine Ungleichbehandlung mit privaten Pensionskassen und ausserkantonalen öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen, die nicht unterstellt sind. Sachlich üben beide Vorsorgeeinrichtungen genau die gleiche Tätigkeit aus; eine unterschiedliche Behandlung lässt sich daher nicht rechtfertigen und verschlechtert die Marktchancen der PKSO. Auch der Bund hat seine Vorsorgeeinrichtungen vom Submissionsrecht ausgenommen. Die Vorteile einer Befreiung überwiegen, ein Solothurner Sonderweg wäre hier nicht zielführend.

Frage 4: Nein zur Publikationspflicht im Amtsblatt

Die Kantonsregierung schlägt vor, dass zusätzlich zur gemeinsamen Internetplattform von Bund und Kantonen simap.ch wie bis anhin das Amtsblatt als weiteres Publikationsorgan vorgesehen ist. Die Solothurner Handelskammer lehnt dies ab.

Die zusätzliche Publikationspflicht im Amtsblatt verursacht nur Kosten bzw. Doppelspurigkeiten, bringt aber keinen zusätzlichen Nutzen. Die Plattform simap.ch ist übersichtlich und erlaubt auch das Filtern nach Ausschreibungen im Kanton. Im Zeitalter der Digitalisierung ist die zusätzliche Publikation im Amtsblatt nicht mehr angebracht. Dies scheint auch die Regierung zu spüren, stellt sie doch in der Vernehmlassung in Aussicht, dass zu einem späteren Zeitpunkt die Pflicht zur (zusätzlichen) Amtsblattpublikation durch die Verordnung allenfalls ganz aufgehoben werden kann.

Frage 5: Ja zur Aufhebung der Möglichkeit der Gemeinden tiefere Schwellenwerte festzusetzen

Die IVöB sieht vor, dass die Schwellenwerte für die Wahl des Ausschreibungsverfahrens für die Kantone und die Gemeinden zwecks Harmonisierung gleich ausfallen. Im Kanton Solothurn haben die Gemeinden heute mit dem aktuellen Submissionsgesetz die Möglichkeit, die Schwellenwerte tiefer festzulegen. Der Regierung sieht vor, diese Möglichkeit künftig nicht mehr zu gewähren, um eine Harmonisierung zu gewährleisten. Die Solothurner Handelskammer unterstützt die Aufhebung der Möglichkeit der Gemeinden tiefere Schwellenwerte festzusetzen.

Die Harmonisierung bei den öffentlichen Ausschreibungen ist insbesondere für KMU entscheidend. Es ist wichtig, dass nicht in jeder Gemeinde eigene Spielregeln gelten, weil sonst der Überblick verloren geht. Zudem bringt der Verzicht auf tiefere Schwellenwerte auch etwas mehr Spielraum und Vereinfachung für die Gemeindebehörden.

Aufhebung der Ausnahme für Organisationen der Arbeitsintegration

Im Fragebogen zur Vernehmlassung stellt die Regierung des Kantons Solothurn keine weiteren Ausnahmen von der IVöB gemäss Artikel 10 zur Diskussion, obwohl der Kanton in seiner Ausführungsgesetzgebung in diesem Punkt Abweichungen formulieren könnte. Die SOHK fordert, eine weitere Ausnahme in Betracht zu ziehen:

Die Solothurner Handelskammer fordert die **Aufhebung der** im Artikel 10 der IVöB definierten **Ausnahme für Organisationen der Arbeitsintegration**, sofern mit dieser Ausnahme AMM-Ausschreibungen (Ausschreibungen für Arbeitsmarktmassnahmen im Rahmen der ALV) nicht mehr möglich sind.

Im Kanton Solothurn wurden die arbeitsmarktlichen Massnahmen (anders als in gewissen anderen Kantonen) schon bisher grundsätzlich ausgeschrieben. Daran soll festgehalten werden. Es ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den Leistungserbringern nicht nur um Wohltätigkeitseinrichtungen handelt, sondern auch um private Konkurrenten im Markt. Ferner handelt sich um ein verhältnismässig grosses Beschaffungsvolumen (gemäss SECO werden seitens der Kantone jährlich rund 650 Mio. Franken dafür aufgewendet). Die generelle Ausnahme von Aufträgen an Institutionen der Arbeitsintegration lässt sich somit sachlich nicht begründen und stünde im Widerspruch zum nach wie vor zentralen Wirtschaftlichkeitsgedanken und zur Transparenz im Beschaffungswesen.