IIIIII KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 11. August 2020

Nr. 2020/1111
KR.Nr. I 0106/2020 (STK)

Interpellation Markus Spielmann (FDP.Die Liberalen, Starrkirch-Wil): Qualitätswettbewerb auch im öffentlichen Beschaffungswesen des Kantons Solothurn Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Interpellationstext

Der Regierungsrat wird um Beantwortung der folgenden Fragen gebeten:

1. Wie dringend erachtet der Regierungsrat die Anpassung des kantonalen Gesetzes über öffentliche Beschaffungen (Submissionsgesetz, SubG) und der Verordnung über öffentliche Beschaffungen (Submissionsverordnung, SubV)?

2. Wie stellt sich der Regierungsrat zu einem Beitritt des Kantons Solothurn zur revidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVÖB 2019)?

3. Wie und mit welchem Zeitplan beabsichtigt der Regierungsrat, die Anpassung der kantonalen Rechtsgrundlagen zum Beschaffungswesen im Lichte des totalrevidierten Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) und der IVÖB 2019 vorzunehmen?

4. Wie stellt der Kanton Solothurn eine korrekte flächendeckende Umsetzung durch andere Vergabestellen sicher, respektive wie unterstützt er Gemeinden, Zweckverbände etc. in diesem Prozess?

2. Begründung

National- und Ständerat haben die Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) am 21. Juni 2019 einstimmig verabschiedet, und am 12. Februar 2020 hat der Bundesrat die revidierte Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) beschlossen. Die beiden revidierten Erlasse treten am 1. Januar 2021 in Kraft. Das neue BöB bedeutet einen Paradigmenwechsel, indem im Submissionsverfahren nicht mehr das «wirtschaftlich günstigste Angebot» den Zuschlag erhält, sondern das «vorteilhafteste Angebot». Neu werden im Gesetz Qualitätsaspekte als Zuschlagskriterien aufgeführt, wie die Plausibilität des Angebots, Nachhaltigkeit und/oder Innovation usw. So erhalten die Vergabestellen mehr Spielraum und es wird ein Qualitätswettbewerb zwischen den Anbietern gefordert und gefördert.

Nun sind die Kantone gefordert, die weitreichenden Änderungen umzusetzen. Dabei wird der Freiraum für kantonale Regelungen schmaler. Der Kanton Solothurn ist Mitglied des Konkordats der IVÖB 1994, der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (BGS.721.521; Beitritt BGS.721.53), welche durch die IVÖB 2019 abgelöst wird und hat mit dem Submissionsgesetz und der -verordnung etliche kantonale Bestimmungen, welche wohl angepasst werden müssen. Aufgrund des grossen Konsenses in den Eidgenössischen Räten wird die kantonale Umsetzung von mehreren Seiten mit Spannung erwartet.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Im Jahr 2012 wurde die Revision des Übereinkommens der Welthandelsorganisation (WTO) über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA; SR 0.632.231.422) abgeschlossen[1]. Dieses wird auf Ebene Bund durch das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR 172.056.1) und die zugehörige Verordnung (VöB; SR 172.056.11) sowie auf Ebene der Kantone (und Gemeinden) durch die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB; BGS 721.521) umgesetzt. Aufgrund des GPA 2012 sind Anpassungen im nationalen Recht erforderlich, und zwar sowohl im Bundesrecht als auch in demjenigen der Kantone. Bund und Kantone sind übereingekommen, die internationalen Vorgaben des revidierten GPA im Rahmen ihrer Gesetzgebungen parallel umzusetzen und die Gesetzgebungen soweit möglich zu harmonisieren. Dabei ist jedoch zu betonen, dass die Gesetzgebungsverfahren des Bundes und der Kantone separat erfolgen. Nach Abschluss der GPA-Verhandlungen hat eine paritätische Arbeitsgruppe mit Vertretern des Bundes und der Kantone den Entwurf des totalrevidierten BöB (BöB 2019) sowie der totalrevidierten IVöB (IVöB 2019) erarbeitet. Letztere wurde an der Sonderplenarversammlung vom 15. November 2019 von den 26 Mitgliedern des Interkantonalen Organs für das öffentliche Beschaffungswesen (InöB) in der Schlussabstimmung einstimmig verabschiedet[2]. Der Regelungstext der IVöB 2019 entspricht weitgehend demjenigen des BöB 2019, welchem National- und Ständerat am 21. Juni 2019 in der Schlussabstimmung ebenfalls einstimmig zugestimmt haben. Gleichentags haben National- und Ständerat auch dem Beitritt der Schweiz zum GPA 2012 zugestimmt.

Die IVöB 2019 wurde in Abstimmung mit dem totalrevidierten BöB neu strukturiert und sprachlich überarbeitet. Bewährte Regelungskonzepte werden beibehalten, neue Begriffsdefinitionen eingeführt und diverse in den bisherigen Vergaberichtlinien zur IVöB (VRöB) geregelte Bestimmungen in die Vereinbarung integriert. Die wenigen Abweichungen zwischen der IVöB 2019 und dem BöB 2019 sind hauptsächlich bedingt durch übergeordnete gesetzliche Vorgaben, welche die Kantone einhalten müssen. Neben der weitgehenden Harmonisierung der Submissionsordnungen der Kantone und des Bundes, der Kodifizierung der seit dem Inkrafttreten der IVöB 1994/2001 ergangenen Rechtsprechung und den punktuell erforderlichen Ergänzungen aufgrund des GPA 2012 (namentlich Ermöglichung elektronischer Verfahren und verstärkte Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten sowie der Korruptionsbekämpfung) bleibt mit der IVöB 2019 auch vieles gleich: Die Verfahrensarten (offenes oder selektives Verfahren, Einladungsverfahren und freihändiges Verfahren) bleiben wie bisher bestehen, die Schwellenwerte bleiben weitgehend gleich. Die Revision führt somit zu keiner grundlegenden Änderung im öffentlichen Beschaffungswesen. Auch die oft zitierte Aussage, die Revision bringe einen Paradigmenwechsel weg vom Preiswettbewerb und hin zum Qualitätswettbewerb, ist zu relativieren. Es trifft zwar zu, dass nach der neuen Terminologie das «vorteilhafteste» (und nicht mehr das «günstigste») Angebot den Zuschlag erhalten soll. Indessen stellt dies keine grundlegende Änderung dar, gilt doch bereits nach bisherigen Recht jenes Angebot als das «günstigste», welches das beste Preis-Leistungs-Verhältnis aufweist. Immerhin setzt die neue Begrifflichkeit, verbunden mit der vermehrten Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in der IVöB 2019, ein Zeichen, wonach inskünftig der Qualitätswettbewerb bei den öffentlichen Beschaffungen etwas stärker zum Tragen kommen soll. Dies eröffnet auch Chancen für inländische Anbieter, insbesondere auch KMU, mit ihren qualitativ hochstehenden Produkten und Dienstleistungen bei Submissionen zu punkten, was zu begrüssen ist.

[1] Der Text des GPA 2012 in deutscher Sprache findet sich im BBl 2017, S. 2175 ff.
[2] Der Text der IVöB 2019 findet sich unter: www.bpuk.ch/bpuk/konkordate/ivoeb/ivoeb-2019

3.2 Zu Frage 1:

Wie dringend erachtet der Regierungsrat die Anpassung des kantonalen Gesetzes über öffentliche Beschaffungen (Submissionsgesetz, SubG) und der Verordnung über öffentliche Beschaffungen (Submissionsverordnung, SubV)?

Die IVöB 2019 tritt in Kraft, sobald ihr zwei Kantone beigetreten sind. Damit ist wohl frühestens im ersten Halbjahr 2021 zu rechnen. Aktuell hat erst der Kanton Bern das Beitrittsverfahren eingeleitet (Vernehmlassungsvorlage). Solange der Kanton Solothurn der IVöB 2019 nicht beigetreten ist, ist auf die öffentlichen Beschaffungen des Kantons und der Gemeinden weiterhin die geltende IVöB 1994/2001 anwendbar[1]. Auf die Submissionsverfahren des Kantons und der Gemeinden ist bis dahin auch das derzeit geltende kantonale Recht, also das Submissionsgesetz (SubG; BGS 721.54) und die Submissionsverordnung (SubV; BGS 721.55), weiterhin anwendbar, mit welchem die kantonalen und kommunalen Vergabebehörden vertraut sind. Das geltende unterscheidet sich nicht grundlegend vom neuen Beschaffungsrecht gemäss IVöB 2019 (s. oben, Ziff. 3.1). Auch bindet die Tatsache, dass das BöB 2019 am 1. Januar 2021 in Kraft tritt, die Kantone in keiner Weise hinsichtlich eines allfälligen Beitritts zur IVöB 2019 und den damit verbundenen Revisionsarbeiten bei der kantonalen Gesetzgebung. Eine erhebliche Dringlichkeit für die Anpassung des kantonalen Rechts besteht deshalb nicht.

3.3 Zu Frage 2:

Wie stellt sich der Regierungsrat zu einem Beitritt des Kantons Solothurn zur revidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVÖB 2019)?

Wir erachten einen Beitritt des Kantons Solothurn zur IVöB 2019 als angezeigt (s. oben, Ziff. 3.2).

3.4 Zu Frage 3:

Wie und mit welchem Zeitplan beabsichtigt der Regierungsrat, die Anpassung der kantonalen Rechtsgrundlagen zum Beschaffungswesen im Lichte des totalrevidierten Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) und der IVÖB 2019 vorzunehmen?

Wir nehmen in Aussicht, zu einer Vorlage betreffend Beitritt zur IVöB 2019 und Anpassung der kantonalen Rechtsgrundlagen Anfang 2021 ein öffentliches Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Botschaft und Entwurf zu Handen des Kantonsrates sollten voraussichtlich Mitte 2021 beschlossen werden können. Anschliessend soll die Vorlage von den zuständigen Kommissionen vorberaten und vom Kantonsrat beschlossen werden. Mit Blick auf die Volksrechte (fakultatives/obligatorisches Referendum) sowie mit Blick auf den erforderlichen Informations- und Schulungsbedarf und die zusätzlich nötige Anpassung der Submissionsverordnung ist mit einer Inkraftsetzung auf Mitte 2022 zu rechnen.

[1] Siehe Artikel 65 Absatz 2 IVöB 2019.

3.5 Zu Frage 4:

Wie stellt der Kanton Solothurn eine korrekte flächendeckende Umsetzung durch andere Vergabestellen sicher, respektive wie unterstützt er Gemeinden, Zweckverbände etc. in diesem Prozess?

Zurzeit wird im Auftrag des InöB ein gemeinsamer Beschaffungsleitfaden für Bund, Kantone, Gemeinden und Städte durch einen Projektausschuss, in welchem diese Gemeinwesen alle vertreten sind, erarbeitet. Dieser Leitfaden soll im September 2021 vom InöB verabschiedet werden. Dabei dürfte ein praxistaugliches Instrument herauskommen, um die einheitliche Einführung und den einheitlichen Vollzug der IVöB 2019 (insbesondere auch durch die Gemeinden und Zweckverbände) zu unterstützen. Es ist zudem vorgesehen, nach der Verabschiedung der Vorlage im Kantonsrat (voraussichtlich im Herbst 2021) und vor deren Inkraftsetzung im ganzen Kanton Informations- und Einführungsveranstaltungen für die Gemeinden und die dort mit Submissionen befassten Mitarbeitenden anzubieten, und zwar im Rahmen der Baukonferenzen oder ähnlichen Anlässen.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Staatskanzlei
Staatskanzlei, Legistik und Justiz (4)
Bau- und Justizdepartement
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat