

Regierungsratsbeschluss

vom 13. Januar 2015

Nr. 2015/45

KR.Nr. I 181/2014 (VWD)

Interpellation FDP.Die Liberalen: Vergabep Praxis bei arbeitsmarktlichen Massnahmen (09.12.2014); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

In den Medien wurden in den letzten Wochen im Zusammenhang mit der Vergabe von Aufträgen für arbeitsmarktliche Massnahmen massive Vorwürfe erhoben. In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat die nachfolgenden Fragen zu beantworten:

1. Welche gesetzlichen Voraussetzungen gelten für die Beschaffung von arbeitsmarktlichen Massnahmen?
2. Nach welchen Kriterien erfolgten die Ausschreibung und die Vergabe der Aufträge?
3. Wer prüft die Offerten?
4. Welche Qualitätsstandards werden bei der Vergabe berücksichtigt?
5. Wie wird sichergestellt, dass die Vergabe aufgrund objektiver Kriterien erfolgt?
6. Wie beurteilt der Regierungsrat die angeblichen persönlichen Verflechtungen des zuständigen Sachbearbeiters mit den Anbietern von arbeitsmarktlichen Massnahmen?
7. Wie wird sichergestellt, dass das Vergabeverfahren korrekt abläuft?
8. Wie beurteilt der Regierungsrat die Forderung generell auf Ausschreibungen zu verzichten, da ohnehin kaum Konkurrenzangebote bestehen?
9. Gibt es andere Bereiche, wo ähnliche Vergabeverfahren angewendet werden wie bei den arbeitsmarktlichen Massnahmen?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Zu den Fragen

3.1.1 Zu Frage 1:

Welche gesetzlichen Voraussetzungen gelten für die Beschaffung von arbeitsmarktlichen Massnahmen?

Die arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) finden ihre Grundlage im Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 25. Juni 1982 (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG; SR 837.0) sowie in der Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 31. August 1983 (Arbeitslosenversicherungsverordnung, AVIV; SR 837.2). Die Finanzierung ist in der Verordnung des WBF über die Vergütung von arbeitsmarktlichen Massnahmen vom 26. August 2008 (SR 837.022.531) geregelt. Erstattet werden nur die nachgewiesenen und notwendigen Kosten.

Das AVIG sieht vor, dass die kantonale Amtsstelle die arbeitsmarktlichen Massnahmen in einem jährlichen Rahmenprojekt zusammenfasst. Sie reicht dieses nach Rücksprache mit der zuständigen tripartiten Kommission dem Staatssekretariat für Wirtschaft SECO ein. Dieses hat die Entscheidkompetenz bei Beitragsgesuchen für kollektive arbeitsmarktliche Massnahmen, deren anrechenbare Projektkosten unter fünf Millionen Franken liegen, an die kantonale Amtsstelle übertragen. Im Kanton Solothurn ist gemäss Sozialverordnung vom 29. Oktober 2007 (SV; BGS 831.2) das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) die kantonale Amtsstelle nach AVIG. Die Logistikstelle arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM) hat gemäss Sozialverordnung ein bedarfsbezogenes und ausreichendes Angebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen sicherzustellen. Sie entscheidet zudem über Beitragsgesuche für kollektive Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen, respektiv nimmt dazu zuhanden der Ausgleichsstelle, Stellung.

Die Frage, ob und in welcher Weise Aufträge für kollektive AMM zu vergeben, bzw. öffentlich auszuschreiben sind, ist in der Rechtsprechung durch das Bundesgericht noch nie entschieden worden. Es liegen kantonale Entscheide vor, die davon ausgehen, dass die Vergaben nicht dem Submissionsrecht unterliegen. Bei den Beiträgen, die für AMM an Veranstalter ausgerichtet werden, soll es sich demnach um Subventionen im Sinne des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1) handeln. Zur Frage, ob die Ausrichtung von Subventionen als öffentliche Beschaffung qualifiziert werden kann oder nicht, sind die Auffassungen unterschiedlich. So ist auch in der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB; SR 172.056.5) die Vergabe von AMM nicht explizit als Auftragsart aufgeführt.

Da seitens der Rechtslehre und der Rechtsprechung die Frage der Unterstellung der Vergabe von AMM nicht klar geregelt ist, haben sich verschiedene kantonale Praktiken etabliert. Wir haben mit Beschluss Nummer 2012/1859 vom 11. September 2012 ein Konzept zur Vergabe von arbeitsmarktlichen Massnahmen genehmigt. Dieses schreibt eine öffentliche Ausschreibung analog zum Submissionsrecht vor, gewährt aber keinen Rechtsschutz.

3.1.2 Zu Frage 2:

Nach welchen Kriterien erfolgten die Ausschreibung und die Vergabe der Aufträge?

Die eingereichten Offerten werden nach Kriterien bewertet, die im RRB Nr. 2012/1859 vom 11. September 2012 aufgeführt sind. Es sind dies:

Bei den Eignungs- und Zuschlagskriterien für AMM nach Art. 60 AVIG, exklusive Praxisfirmen, sind die Minimalanforderungen in Punkt 4. zwingend und die Punkte 6., 7. und 8. müssen jeweils zu 80% erfüllt sein. Die Kriterien und deren Gewichtung sind:

- | | | |
|----|---|------------|
| 1. | Die formalen Richtlinien sind eingehalten | 5% 6 Pt. |
| 2. | Die Kursorte, Räume und Infrastruktur | 10% 12 Pt. |
| 3. | Erfahrung, Referenzen und Zertifizierung | 10% 12 Pt. |
| 4. | Qualifikation der Kursleitenden | 15% 18 Pt. |
| 5. | Orts- und Branchenüblichkeit der Besoldung/Honorierung | 10% 12 Pt. |
| 6. | Grobkonzept und Lernmodell | 10% 12 Pt. |
| 7. | Tagesplanung und Detailkonzept | 20% 24 Pt. |
| 8. | Kursunterlagen | 20% 24 Pt. |
| 9. | Offerte/Kurskalkulation mit Angaben bezüglich: Honorar/Entlohnung, Administration, Leitung, Material und Lehrmittel, Raummieten, Spesen (Verpflegung/Reise), Weiterbildung etc. | |

Bei den Eignungs- und Zuschlagskriterien für AMM nach Art. 64a und Art. 64c AVIG, inklusive Praxisfirmen, sind die jeweiligen Minimalanforderungen unter Punkt 4. zwingend und die Punkte 7. und 9. müssen jeweils mindestens zu 80% erfüllt sein. Die Kriterien und deren Gewichtung sind:

- | | | |
|-----|---|------------|
| 1. | Die formalen Richtlinien sind eingehalten | 5% 6 Pt. |
| 2. | Die Durchführungsorte, Räume und Infrastruktur | 10% 12 Pt. |
| 3. | Erfahrung, Referenzen und Zertifizierung | 10% 12 Pt. |
| 4. | Qualifikation der Betreuungs-/Bildungspersonen | 10% 12 Pt. |
| 5. | Berufs- oder andere Ausbildungsplätze | 5% 6 Pt. |
| 6. | Betreuungsdichte (betreuende Mitarbeitende pro TN) | 10% 12 Pt. |
| 7. | IKS, Beschaffungs- und Personalreglemente | 10% 12 Pt. |
| 8. | Orts- und Branchenüblichkeit der Besoldung | 10% 12 Pt. |
| 9. | Umsetzungskonzept und Unterlagen | 30% 36 Pt. |
| 10. | Offerte/Programmkalkulation in Bezug auf den Umfang des Auftrags mit Angaben bezüglich: Entlohnung, Material und Lehrmittel, Raummieten, Spesen (Verpflegung/Reise), Weiterbildung etc. | |
| 11. | Zusätzlich zwei verbindliche Programmkalkulationen bei 33% tieferem und 33% höherem Auftragsvolumen. | |

Die eingereichten Unterlagen werden anhand dieses Punktesystems beurteilt. Danach wird der Preis gemäss Offerte durch die Anzahl Punkte geteilt. Der Preis pro Punkt widerspiegelt das Preis/Leistungsverhältnis und ist für den Zuschlag massgebend.

Werden keine geeigneten Offerten eingereicht oder erfüllt kein Anbieter die Eignungskriterien, kann die Kommission der kantonalen Arbeitsmarktpolitik (KAP) die Abteilungsleitung des AWA beauftragen, die AMM im freihändigen Verfahren zu vergeben.

3.1.3 Zu Frage 3:

Wer prüft die Offerten?

Die Offerten werden durch die Beauftragten der LAM-Stelle geprüft (Punkt 2.8 des RRB Nr. 2012/1859 vom 11. September 2012). Das sind der Leiter LAM, der Projektleiter Qualitätssicherung LAM und eine Juristin des Rechtsdienstes AWA. Diese nehmen zuerst Einzelbewertungen vor und gleichen diese anschliessend im Team ab. Anhand der Ergebnisse dieser Bewertung arbeiten sie zu Handen der KAP einen Vorschlag für einen Zuschlagsentscheid aus. Diese unterbreitet dem Regierungsrat einen Antrag, welcher letztlich den Vergabeentscheid fällt.

3.1.4 Zu Frage 4:

Welche Qualitätsstandards werden bei der Vergabe berücksichtigt?

Das oberste Ziel bei der Betreuung von stellensuchenden Personen ist deren rasche und nachhaltige Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt. Mit den arbeitsmarktlichen Massnahmen unterstützen wir diese Zielsetzung und wollen mit Qualifizierungsmassnahmen allfällige berufliche und persönliche Lücken nach den Vorgaben des AVIG beseitigen.

Die Tätigkeit der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und damit verbunden auch der arbeitsmarktlichen Massnahmen wird mit Wirkungsindikatoren des SECO gemessen und gesamtschweizerischen verglichen. Wir setzen den RAV das Ziel im interkantonalen Benchmark einen möglichst guten Rang zu erzielen (siehe Globalbudget AWA Indikator 311). In der letzten Überprüfung belegten wir den 4. Rang in den Jahren zuvor den 4. Rang (2012), bzw. 5. Rang (2011). Der Qualitätsstandard der arbeitsmarktlichen Massnahmen hat deshalb hohen Ansprüchen zu genügen. Die definierten Zuschlagskriterien sind ausreichend festgelegt, um die Qualität des offerierten Angebotes zu beurteilen.

3.1.5 Zu Frage 5:

Wie wird sichergestellt, dass die Vergabe aufgrund objektiver Kriterien erfolgt?

Die unter Ziffer 3.1.2 erläuterten Zuschlagskriterien gewährleisten eine objektive Bewertung. Die Beauftragten LAM nehmen – wie unter Ziffer 3.1.3 bereits aufgezeigt – zuerst Einzelbewertungen vor und gleichen diese anschliessend im Team ab. Danach erfolgt der gemeinsame Vergabevorschlag. So können unterschiedliche Bewertungen noch besprochen und bereinigt werden.

3.1.6 Zu Frage 6:

Wie beurteilt der Regierungsrat die angeblichen persönlichen Verflechtungen des zuständigen Sachbearbeiters mit den Anbietern von arbeitsmarktlichen Massnahmen?

Wir haben im Vergabekonzept auch die Ausstandsregeln definiert. Diese richten sich nach den §§ 92 und 93 des Gesetzes über die Gerichtsorganisation vom 13. März 1977 (GO; BGS 125.12). Sie sind strikte einzuhalten.

Auch wenn der zuständige Abteilungsleiter nicht selber über die Vergaben entscheidet, sondern diese nur zusammen mit zwei weiteren Personen zu Handen der KAP vorbereitet, hätten wir erwartet, dass dieser seine freundschaftlichen Beziehungen zu dem Geschäftsführer eines An-

bieters von AMM gegenüber KAP und Regierungsrat transparent offenlegt und bei Vergaben an diesen Anbieter unaufgefordert in den Ausstand getreten wäre. In der Zwischenzeit ist der potenzielle Interessenskonflikt offengelegt und auch dem zuständigen SECO gemeldet worden. Bei der Bewertung von Offerten dieses Anbieters wird der zuständige Abteilungsleiter inskünftig in den Ausstand treten.

Bei der Vergabe von Kursen an seine Lebenspartnerin ist der betroffene Abteilungsleiter bisher immer in den Ausstand getreten und hat seinen Interessenskonflikt deklariert. Diese Kurse sind, gemäss Beschaffungsplan, bisher noch nicht ausgeschrieben worden und fielen deshalb auch nicht in den Zuständigkeitsbereich der KAP.

3.1.7 Zu Frage 7:

Wie wird sichergestellt, dass das Vergabeverfahren korrekt abläuft?

Das Vergabeverfahren entspricht unserem Konzept vom 11. September 2012. Es wurden sämtliche gesetzlichen Vorgaben eingehalten. Die KAP wird dennoch im Sinne der Gewährleistung der grösst möglichen Korrektheit und Zielorientierung des Vergabeverfahrens den gesamten Vergabeprozess im Detail noch einmal durchleuchten, überdenken und auf Verbesserungsmöglichkeiten prüfen und uns Bericht erstatten.

3.1.8 Zu Frage 8:

Wie beurteilt der Regierungsrat die Forderung generell auf Ausschreibungen zu verzichten, da ohnehin kaum Konkurrenzangebote bestehen?

Wir halten, an dem von uns beschlossenen, Ausschreibeverfahren fest. Auf diese Weise haben alle potenziellen Anbieter die Möglichkeit ihre Angebote einzureichen und am Vergabeverfahren teilzunehmen. Der Markt kann so – im Rahmen der Möglichkeiten - belebt und damit die Qualität der Angebote hoch gehalten werden.

Wir stellen gleichzeitig aber auch fest, dass durch die gesetzlichen Vorgaben des AVIG eine wirkliche Konkurrenzsituation im Sinne eines freien Wettbewerbs kaum entstehen kann. Nach diesen Vorgaben können die arbeitsmarktlichen Massnahmen an Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, gemeinsame Einrichtungen der Sozialpartner, Kantone und Gemeinden sowie andere öffentliche und private Institutionen vergeben werden. Dabei dürfen nur die effektiven, nachgewiesenen und notwendigen Kosten bezahlt werden. Im Weiteren müssen sämtliche Löhne offengelegt werden.

Die Gewinnerzielung, aber auch die Vornahme von Reserven und Rückstellungen ist im Bereich der AMM ausgeschlossen. Der Anreiz, Angebote im Bereich der arbeitsmarktlichen Massnahmen durchzuführen, hält sich somit in Grenzen.

3.1.9 Zu Frage 9:

Gibt es andere Bereiche, wo ähnliche Vergabeverfahren angewendet werden wie bei den arbeitsmarktlichen Massnahmen?

Abklärungs-, Bildungs-, Beschäftigungs- und Integrationsmassnahmen gibt es vor allem auch in den Bereichen Invalidenversicherung, Sozialhilfe und Asylwesen sowie bei den Brückenangeboten für Schulabgänger. Diese Massnahmen werden oft freihändig vergeben. Eine Vergabe mit Ausschreibungsverfahren haben wir bisher bei den arbeitsmarktlichen Massnahmen eingeführt. Zu diesem Vorgehen haben wir uns entschieden, weil es sich um ein grosses Auftragsvolumen handelt. Ebenso ist es die Regel, dass im Bereich Asyl öffentlich ausgeschrieben wird. Letztmals wurde die Betreuung der Asylsuchenden in den kantonalen Durchgangszentren und damit einhergehend die Beschäftigung dieser Personen im Jahre 2006 ausgeschrieben. Das Unternehmen ORS Service AG hat damals den Zuschlag erhalten. Nun wird im 2015 dieses Leistungsfeld erneut ausgeschrieben. Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass das hierfür zuständige Amt für soziale Sicherheit (ASO) auch in anderen Bereich regelmässig Ausschreibung durchführt. So bspw. bei der Jugendförderung und zukünftig im Rahmen der Leistungsvereinbarung mit dem Bund auch im Bereich Integration.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (2; js, 2014-3598)
Amt für Wirtschaft und Arbeit (3)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat