KANTON solothurn

# *Regierungsratsbeschluss*

vom 4. Mai 2021

Nr. 2021/639

**Öffentliches Beschaffungswesen: 1. Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) vom 15. November 2019; 2. Totalrevision des Gesetzes über öffentliche Beschaffungen (SubG);**
**Kenntnisnahme vom Vernehmlassungsergebnis und weiteres Vorgehen**

---

## 1. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 2020/1894 vom 22. Dezember 2020 den Vernehmlassungsentwurf «Öffentliches Beschaffungswesen: 1. Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) vom 15. November 2019; 2. Totalrevision des Gesetzes über öffentliche Beschaffungen (SubG)» in erster Lesung beraten und beschlossen. Die Staatskanzlei wurde ermächtigt und beauftragt, über diesen Entwurf das öffentliche Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die Vernehmlassungsfrist endete am 22. März 2021. Es haben sich nachstehende Organisationen am Vernehmlassungsverfahren beteiligt:

### 1.1 Eingereichte Vernehmlassungen

Eine Vernehmlassung eingereicht haben:

- Obergericht (1)
- Stadt Olten (2)
- VSEG, Verband Solothurner Einwohnergemeinden (3a), und VGSo, Verband des Gemeindepersonals des Kantons Solothurn (3b)
- SP, Kanton Solothurn (4)
- CVP, Kanton Solothurn (5)
- LSO, Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (6)
- kgv, Kantonal-Solothurnischer Gewerbeverband (7)
- FDP.Die Liberalen, Kanton Solothurn (8)
- BVS, Baumeisterverband Solothurn (9)
- Solothurner Handelskammer (10)
- OGG, Regionalverein Olten Gösgen Gäu (11)
- GPG, Verein Gemeindepräsidentenkonferenz Gäu (12)
- PKSO, Pensionskasse Kanton Solothurn (13)

- AFÖB, Allianz für ein fortschrittliches öffentliches Beschaffungswesen (14)
- SVP, Kanton Solothurn (15)
- Grüne, Kanton Solothurn (16)
- usic Regionalgruppe Solothurn (17)
- Solothurnischer Staatspersonal-Verband (18)
- Stadt Solothurn (19)
- Grünliberale Partei Kanton Solothurn (20)
- Solothurner Banken (21)

1.2 Verzicht auf eine Vernehmlassung

Auf eine Vernehmlassung ausdrücklich verzichtet hat die SIKO, Solothurnische Interkonfessionelle Konferenz.

## 2. Vernehmlassungsergebnis

Die Vernehmlassungsantworten werden im Folgenden zusammengefasst wiedergegeben. Für die Einzelheiten wird auf die Vernehmlassungsantworten selbst verwiesen.

2.1 Zu Frage 1:
Stimmen Sie dem **Beitritt zur totalrevidierten IVöB 2019** zu (Beschlussesentwurf 1)?

Dem Beitritt zur IVöB 2019 wird grossmehrheitlich zugestimmt (1, 2, 3a, 3b, 4, 5, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 19, 20, 21). Drei Vernehmlasser können die Frage nicht mit Ja oder Nein beantworten und fordern Anpassungen im Submissionsgesetz bezüglich der Zuschlagskriterien (7, 10, 15). Von allen Vernehmlassern wird jedoch die Harmonisierung des Submissionsrechts unter den Kantonen und zwischen Bund und Kantonen (sowie Gemeinden) begrüsst.

Von einem Teil der Vernehmlasser wird bedauert, dass die Zuschlagskriterien in Artikel 29 Absatz 1 IVöB nicht mit denjenigen in Artikel 29 Absatz 1 BöB übereinstimmen; dementsprechend wird gefordert, sich für eine entsprechende Änderung der IVöB einzusetzen oder das Preisniveaukriterium und/oder das Zuschlagskriterium «Verlässlichkeit des Preises» ins Submissionsgesetz aufzunehmen (5, 7, 8, 10, 12, 14, 15, 17). Es wird zum Teil auf den Kanton Aargau verwiesen, der diese Kriterien in der zweiten Lesung im Grossen Rat übernommen habe. Es sei wichtig, dass eine schweizweite Harmonisierung im zentralen Bereich der Zuschlagskriterien erfolge. Wenn die geforderten Zuschlagskriterien in Artikel 29 Absatz 1 BöB enthalten seien, müsse dies auch in der IVöB möglich sein. Diese seien entgegen der in der Vernehmlassungsvorlage geäusserten Meinung auch praktikabel und könnten gestützt auf Artikel 63 Absatz 4 IVöB ins kantonale Recht aufgenommen werden (7, 8, 10, 12, 14, 15). Insbesondere bei komplexeren Projekten, beispielsweise umfangreichen Bauvorhaben, sei es wichtig, dass innerhalb des Preiskriteriums neben dem nominalen Preis entweder mit der «Plausibilität des Angebots» und/oder mit der «Verlässlichkeit des Preises» das Diktat des Billigsten relativiert, respektive das Gewicht des Qualitätsanspruchs erhöht werden kann (8, 9). Das Zuschlagskriterium «Plausibilität des Angebots» kann und soll auf kantonaler Ebene entsprechend dem Kriterium «Verlässlichkeit des Preises» nach der dafür von der KBOB definierten mathematischen Formel (sog. «Tessiner Modell») angewandt und so der Qualitätswettbewerb gefördert werden (9, 20). Die «Verlässlichkeit des Preises» sei aufgrund der mathematischen Formel einfacher anzuwenden als die «Plausibilität

des Angebots» (12). Die Haltung der BPUK werde unterstützt, wonach das Preisniveaukriterium kaum umsetzbar sei, da Produktionsketten oft über mehrere Länder verteilt seien und eine anteilsmässige Aufschlüsselung schwierig sei. Ausländische Anbieter dürften auch nicht diskriminiert werden, was mit dem de facto Heimatschutzkriterium der Fall wäre (20).

Begrüsst wird, dass das Kriterium Nachhaltigkeit an mehreren Stellen in der neuen IVöB Erwähnung findet (5, 14, 16, 19, 20).

2.2 Zu Frage 2:
Begrüssen Sie grundsätzlich die vorgeschlagene **Totalrevision des Gesetzes über öffentliche Beschaffungen (SubG)**?

Auch diese Frage wird grossmehrheitlich bejaht (1, 2, 3a, 3b, 4, 5, 8, 9, 11, 12, 13, 16, 17, 19, 20, 21). Ein Vernehmlasser bejaht sie teilweise und ersucht um Aufnahme des Zuschlagskriteriums «Verlässlichkeit des Preises» im Submissionsgesetz (14). Drei Vernehmlasser können die Frage weder mit Ja noch mit Nein beantworten, weil sie die Übernahme der beiden in Artikel 29 BöB vorgesehenen Zuschlagskriterien «Verlässlichkeit des Preises» und «die unterschiedlichen Preisniveaus in den Ländern, in welchen die Leistung erbracht wird» im Submissionsgesetz fordern (7, 10, 15). Es wird diesbezüglich auf die obigen Ausführungen verwiesen (Ziff. 2.1).

Im Submissionsgesetz sollten keine Abweichungen von der IVöB vorgenommen werden, weil sonst wieder ein neuer «Flickenteppich» unter den Kantonen entstehe; jedoch sollten Dumping-Angebote mit dem sog. «Tessiner Modell», welches einfach umsetzbar sei, verhindert werden. Durch Verordnung könnten entsprechende Ausführungsbestimmungen zum Zuschlagskriterium «Plausibilität des Angebots» erlassen werden (20).

2.3 Zu Frage 3:
Sind Sie damit einverstanden, dass davon **abgesehen** wird, die **Pensionskasse Kanton Solothurn** weiterhin dem Geltungsbereich des Submissionsgesetzes **zu unterstellen** (§ 2 E-SubG i.V.m. Art. 10 Abs. 1 Bst. g IVöB)

Der Vorschlag, die Pensionskasse Kanton Solothurn nicht zu unterstellen, findet grossmehrheitlich Zustimmung (1, 3a, 3b, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 12, 13, 15, 16, 18, 19, 20, 21). Eine Minderheit möchte sie unterstellen (2, 9).

Für die Nichtunterstellung werden zusammengefasst folgende Gründe vorgebracht (3a, 3b, 4, 5, 6, 7, 10, 12, 13, 15, 18, 20): Das öffentliche Beschaffungswesen bezwecke die Sicherstellung eines haushälterischen Umgangs mit den Finanzmitteln der öffentlichen Hand. Die Altersguthaben der PKSO-Versicherten stellten keine solchen dar und die Bewirtschaftung derselben keine Beschaffung der öffentlichen Hand. Es bestehe kein Grund, einen Teil der Investitionen der PKSO (Immobilien) dem Submissionsgesetz zu unterstellen und damit anders zu behandeln als die Investitionen in Wertschriften. Eine marktkonforme Rendite liesse sich nur erzielen, wenn für die PKSO die gleichen Rahmenbedingungen gelten würden wie für alle anderen Vorsorgeeinrichtungen. Eine tiefere Rendite ziehe auch höhere Kosten für den Kanton in Form von Sanierungsbeiträgen bei Unterdeckung nach sich. Ein funktionierender Wettbewerb und eine gute Kundenbetreuung liessen sich nicht durch das öffentliche Beschaffungswesen erzielen. Mit einer Unterstellung unter das Submissionsrecht werde es der PKSO aufgrund des langdauernden und komplexen WTO-Verfahrens praktisch verunmöglicht, eigene Immobilienprojekte zu entwickeln. Ein haushälterischer Umgang mit den Geldern der Versicherten werde durch die berufsvorsorgerechtlichen Vorgaben des Bundesgesetzgebers, die Haftung der Organe und die Kontrolle durch die Revisionsstelle und den BVG-Experten gewährleistet. Die Unterstellung würde auch eine Ungleichbehandlung der PKSO im Vergleich zu anderern Vorsorgeeinrichtungen bedeuten. Auch der autonome Status und der Umstand, dass die Vorsorgeeinrichtungen des Bundes nicht unterstellt sind, werden gegen eine Unterstellung vorgebracht. Auch ausserhalb des Bereichs Anlagen

sei eine Unterstellung nicht sinnvoll, so würde sie beispielsweise in der Informatik zu einer Beeinträchtigung der Innovation führen.

Auch wenn die PKSO nicht unterstellt werde, erwarte man von ihr, dass sie sich bei ihren Beschaffungen an den Grundsätzen der IVöB und an deren Nachhaltigkeitskriterien orientiere (16). Rechtlich sei die PKSO verselbständigt, faktisch jedoch nicht. Die Entlassung aus der Submissionspflicht könne hingenommen werden, um die Kasse agil zu halten; politisch angemessen sei dies jedoch so lange nicht, wie die Steuerzahler für die Ausfinanzierung früherer Fehlbeträge noch hafteten (21).

2.4 Zu Frage 4:
Unterstützen Sie die in Aussicht genommene Regelung, wonach durch Verordnung das **kantonale Amtsblatt** (weiterhin) als **zusätzliches Publikationsorgan**, aber mit einer Pflicht zur Publikation in beschränktem Umfang, bezeichnet werden soll (§ 5 Abs. 3 E-SubG)?

Hier sind die Meinungen geteilt. Eine Mehrheit der Vernehmlasser spricht sich für die vorgeschlagene beschränkte Publikation im Amtsblatt aus (1, 2, 3a, 3b, 4, 8, 9, 12, 16, 19, 21), eine Minderheit für einen gänzlichen Verzicht auf diese (5, 7, 10, 11, 15, 20). Die Internetplattform simap.ch sei etabliert und genüge für die Veröffentlichung, eine zusätzliche Amtsblattpublikation verursache nur Kosten und Doppelspurigkeiten (5, 7, 10, 15, 20). Ein Vernehmlasser empfhielt, von Amtsblattpublikationen tendenziell intensiv Gebrauch zu machen (21).

2.5 Zu Frage 5:
Stimmen Sie der Aufhebung der Möglichkeit für die **Gemeinden**, in rechtsetzenden Reglementen **tiefere Schwellenwerte** festzulegen, zu (§ 6 E-SubG)?

Der Änderung wird mit einer Ausnahme (21) zugestimmt (1, 2, 3a, 3b, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 19, 20). Die Aufhebung der Möglichkeit der Gemeinden, tiefere Schwellenwerte vorzusehen, sei im Sinne einer umfassenden Harmonisierung des Vergaberechts richtig (5, 7, 10, 14, 17, 20). Die Gemeinden erhielten damit auch mehr Spielraum (7, 10, 20). Gemeinden, welche gegenwärtig tiefere Schwellenwerte hätten, hätten dies schon lange rückgängig machen wollen (12). - Mit der Möglichkeit der Gemeinden, tiefere Schwellenwerte vorzusehen, habe man bisher keine schlechten Erfahrungen gemacht; eine Änderung dränge sich mit Blick auf die Gemeindeautonomie nicht auf. Tiefere Schwellenwerte entsprächen dem Geist des angepassten Submissionsrechts (21).

2.6 Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen und weitere Anliegen

*§ 3 Absatz 2 SubG*
Die Grundlage für die Schadenersatzklage im Submissionsgesetz und in § 48 Absatz 1 Buchstabe $c^{bis}$ GO wird begrüsst (1).

*§ 5 SubG*
Die Delegationsnorm solle ergänzt werden mit der Möglichkeit, kantonale Ausführungsbestimmungen zu den Nachhaltigkeitskriterien gemäss § 12 IVöB mittels Verordnung zu erlassen (16).

Artikel 56 Absatz 1 IVöB
Es sei zu prüfen, ob die Rechtsmittelfrist der IVöB von 20 Tagen für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde in § 67 VRG genannt werden könnte (1).

*Artikel 9 IVöB*
Es sei eine Ausnahmebestimmung im kantonalen Submissionsgesetz aufzunehmen, wonach kommunale Konzessionsvergaben im Versorgungsbereich (z.B. Energieversorgung) sowie die Übertragung von öffentlichen Aufgaben im Gesundheitsbereich (ambulante und stationäre

Pflege) vom Submissionsrecht ausgenommen sind (3a, 3b, 11, 12). Spitex-Leistungen müssten vom Anwendungsbereich des Submissionsrechts ausgenommen werden (4). Die IVöB (Art. 10 Abs. 1 Bst. e) solle so ergänzt werden, dass auch Aufträge an Spitex-Organisationen vom Submissionsrecht ausgenommen sind. Es gehe nicht an, dass für Leistungsvereinbarungen mit der Spitex künftig der Preis massgend sei; viel wichtiger sei die Qualität der Pflege sowie ein umfassendes Dienstleistungsangebot (4).

*Artikel 45 IVöB*
Das beantragte Vollzeitpensum sei für die Einführungsphase des neuen Submissionsrechts nachvollziehbar, sollte jedoch befristet werden (20).

*Artikel 63 Absatz 4 IVöB*
Aufträge im Bereich der arbeitsmarktlichen Massnahmen (Art. 10 Abs. 1 Bst. e IVöB) seien weiterhin der Ausschreibungspflicht zu unterstellen (5, 7, 10, 15). Es handle sich bei diesen Aufträgen um ein verhältnismässig grosses Beschaffungsvolumen; sodann gehörten nicht nur Wohltätigkeitseinrichtungen zu den Leistungserbringern (7, 10, 15).

Es solle eine Ergänzung im SubG aufgenommen werden, wonach ein Verfahrensabbruch erfolgen könne, wenn im offenen Verfahren nur ein Angebot eingehe (11). Dasselbe fordert auch ein weiterer Vernehmlasser und ergänzt, die Eingabe nur einer Offerte könne bei grösseren Projekten auf Preisabsprachen hinweisen; ein Abbruch sollte möglich sein, wenn das Angebot über dem Kostenvoranschlag liege (12).

## 3. Erwägungen

Das Ergebnis der Vernehmlassung erlaubt es, unter Berücksichtigung der vorgebrachten Anliegen und Vorschläge, die Arbeiten weiterzuführen. Die Staatskanzlei ist zu beauftragen, in Absprache mit dem Vorsteher des Bau- und Justizdepartementes Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat auszuarbeiten.

## 4. Beschluss

4.1 Von den eingegangenen Stellungnahmen wird Kenntnis genommen. Der Regierungsrat dankt allen Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben.

4.2 Die Staatskanzlei wird beauftragt, in Absprache mit dem Vorsteher des Bau- und Justizdepartementes Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat auszuarbeiten.

Andreas Eng
Staatsschreiber

**Verteiler**

Staatskanzlei (2)
Staatskanzlei, Legistik und Justiz (4)
Bau- und Justizdepartement
Departement für Bildung und Kultur
Finanzdepartement
Departement des Innern
Volkswirtschaftsdepartement
Aktuarin JUKO
Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben (21; Versand durch Staatskanzlei, Legistik und Justiz)