

Regierungsratsbeschluss

vom 22. Juni 2021

Nr. 2021/895

KR.Nr. K 0108/2021 (BJD)

Kleine Anfrage Stephanie Ritschard (SVP, Riedholz): Vergabeprozess BSU Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Busbetrieb Solothurn und Umgebung BSU nutzt offenbar nicht alle rechtlich zulässigen Möglichkeiten aus, um regionale und innovative Unternehmen bei Ausschreibungen besser zu berücksichtigen. Der BSU riskiert dadurch nicht nur einen längerfristig höheren Preis, sondern auch die lokale Wirtschaft zu schädigen.

Der Regierungsrat wird gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Der Kanton ist mit 23% am BSU beteiligt und entsendet einen Vertreter in den Verwaltungsrat.
 - a) Wie ist dieses Mandat ausgestaltet?
 - b) Hat der Kanton ein Weisungsrecht gegenüber dem Kantonsvertreter im Verwaltungsrat?
 - c) Findet ein regelmässiger, standardisierter Austausch statt bezüglich Wirtschafts- und Beschaffungspolitik?
2. Nimmt der Kanton bzw. der Vertreter des Kantons Einfluss auf die Ausschreibungspraxis und Vergabekriterien sowie deren Gewichtung?
3. Werden die Beschaffungsstellen der BSU, bzw. deren Verwaltungsräte, regelmässig von den Beschaffungsexperten im Kanton in Submissionsfragen geschult und über die rechtlichen Möglichkeiten informiert?
4. Stimmt es, dass es schon heute möglich wäre, die Ausschreibungskriterien anders zu setzen, d.h. mehr zu Gunsten von innovativen und lokal verankerten Unternehmen zu gewichten und dabei insbesondere den Preis weniger zu gewichten? Wie wurden im konkreten Fall die finanziellen und technologischen Risiken gewichtet? Offenbar hat der siegreiche Anbieter noch sehr wenige Elektrobusse in Betrieb, was als Hochrisikostrategie basierend auf einem Prototyp bezeichnet werden kann.
5. Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass der Spielraum, den es bei Ausschreibungen gibt, besser zugunsten regionaler und innovativer Unternehmen ausgenutzt werden sollte und kann?
6. Wäre die Entflechtung der Besitzverhältnisse von BSU und Regionalverkehr Bern–Solothurn RBS eine denkbare Option, um die Interessen des Kantons Solothurn besser gewährleisten zu können? Diese Kritik wird regelmässig vorgebracht.

7. Gibt es strategische Überlegungen, die Busbetriebe im Kanton Solothurn, insbesondere BSU und Busbetrieb Olten-Gösgen-Gäu, organisatorisch zusammenzuführen und dem Kanton ein höheres Mitspracherecht einzuräumen? Welche Synergien würden dadurch entstehen?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Die in der Kleinen Anfrage aufgeworfenen Fragen veranlassen uns, den konkreten Antworten einige grundsätzliche Überlegungen zum Verhältnis zwischen dem Kanton und Aktiengesellschaften, welche öffentliche Leistungen bereitstellen und an welchen er gleichzeitig beteiligt ist, voranzustellen.

In der Schweiz stehen die meisten konzessionierten Transportunternehmen, welche Leistungen des öffentlichen Verkehrs bereitstellen, vorwiegend im Eigentum der öffentlichen Hand. Sofern als Aktiengesellschaft organisiert, verfügen private Einzelaktionäre in der Regel bloss über marginale Anteile. Klassischerweise verfügen jeweils Gemeinden, die Kantone und der Bund (insb. bei Bahnunternehmen) gemeinsam über eine dominante Mehrheit der Aktien.

Die Eigentumsverhältnisse der konzessionierten Transportunternehmen lassen sich mit der Entstehungsgeschichte der Unternehmen erklären. Diese entstanden in einer Zeit, in welcher keine öffentlichen Beiträge für Verkehrsleistungen vorgesehen waren. Da jedoch schon früh unbestritten war, dass die konzessionierten Transportunternehmen ihre Leistungen im öffentlichen Interesse erbringen, beteiligten sich traditionellerweise Kanton und Gemeinden am Aktienkapital. Damit konnten die notwendigen Betriebsmittel beschafft werden. Mit den Reformen der Gesetzgebung über den öffentlichen Verkehr in den Jahren 1998 und 2006 (Bahnreformen 1 und 2) wurden in den letzten Jahrzehnten das Verhältnis zwischen öffentlicher Hand und den konzessionierten Transportunternehmen grundsätzlich neu gestaltet. Das Gemeinwesen in der Rolle als Eigentümerin von Bahn- bzw. Busunternehmen verlor damit massgebend an Bedeutung.

Die zu erbringenden Leistungen des öffentlichen Regionalverkehrs wurden fortan gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung (PBG; SR 745.1) definiert. Für Investitionen der konzessionierten Transportunternehmen wurde mit der Bahnreform 2 die Grundlage geschaffen, dass diese unabhängig von der Kapitalisierung der konzessionierten Transportunternehmen vorgenommen werden können.

Mit dem Wandel der Rolle des Gemeinwesens als Aktionär eines konzessionierten Transportunternehmens veränderte sich faktisch auch das Verhältnis zwischen Aktionär und seiner Vertretung im Verwaltungsrat.

Die Interessen des Gemeinwesens an den konzessionierten Transportunternehmen fokussieren nun weniger auf das einzelne Unternehmen als auf dessen Leistungen, welche nicht über die Aufsichtsorgane der Gesellschaft, sondern über den bundesrechtlich vorgesehenen Bestellprozess definiert werden.

Die verbleibenden Interessen des Gemeinwesens an den konzessionierten Transportunternehmen liegen insbesondere darin, dass sich das einzelne Unternehmen bei seinem Handeln im Auf-

trag von Bund und Kanton, dem Gemeinwesen selber, den Mitarbeitern, aber auch Dritten gegenüber, den Grundprinzipien des staatlichen Handelns verpflichtet. Das heisst: rechtmässig, im öffentlichen Interesse, verhältnismässig, die Rechtsgleichheit beachtend und gemäss Treu und Glauben zu handeln.

In Bezug auf die Wahrung dieser Interessen kann die Vertretung des Gemeinwesens im Verwaltungsrat der konzessionierten Transportunternehmen weisungsgebunden agieren¹⁾.

Die Sicherstellung der gezielten Ausrichtung von Submissionsunterlagen auf das Profil eines in der Region ansässigen Lieferanten ist von den oben genannten Interessen des Gemeinwesens am konzessionierten Transportunternehmen nicht abgedeckt. Ein solches Vorgehen stünde vielmehr im Widerspruch zu den Grundsätzen des staatlichen Handelns.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Der Kanton ist mit 23% am BSU beteiligt und entsendet einen Vertreter in den Verwaltungsrat.

- a) *Wie ist dieses Mandat ausgestaltet?*
- b) *Hat der Kanton ein Weisungsrecht gegenüber dem Kantonsvertreter im Verwaltungsrat?*
- c) *Findet ein regelmässiger, standardisierter Austausch statt bezüglich Wirtschafts- und Beschaffungspolitik?*

zu a)

Die Vertretung des Kantons in Verwaltungsräten, in welche der Kanton gemäss Statuten der jeweiligen Aktiengesellschaften einen Vertreter zu delegieren hat, wird jeweils auf Beginn der Legislatur vom Regierungsrat bestimmt.

Um Interessenkonflikte zu meiden, werden seitens des Kantons in der Regel weder Mitarbeitende der Verwaltung noch Regierungsmitglieder oder Kantonsräte delegiert. Die delegierten Personen verfügen in erster Linie über einen fachlichen Bezug zur Tätigkeit der Unternehmen, in deren Verwaltungsrat sie Einsitz nehmen.

Die Ausgestaltung des eigentlichen Verwaltungsratsmandats ist Gegenstand des Verhältnisses zwischen dem vom Kanton delegierten Verwaltungsrat und der Aktiengesellschaft.

Die Pflichten des Delegierten in einem Verwaltungsrat von Unternehmen, an welchen der Kanton beteiligt ist, richtet sich im Übrigen nach §§ 26 und 27 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG; BGS 122.111) und Kap. 12 des WoV-Handbuchs (Beteiligungsstrategie). Das vorliegende zu Diskussionen Anlass gebende Beschaffungsgeschäft der BSU war nicht dazu geeignet, eine umfassende Informationspflicht des delegierten Verwaltungsrats gegenüber dem zuständigen Departement zu reklamieren. Denn: die einleitend umschriebenen Interessen des Kantons an der Geschäftstätigkeit der BSU waren zu keinem Zeitpunkt berührt.

¹⁾ PETER FORSTMOSER/MARCEL KÜCHLER: «Vertreter» im Verwaltungsrat und ihr Recht auf Weitergabe von Information», Festschrift für Rolf H. Weber zum 60. Geburtstag, Stämpfli Verlag AG Bern, 2011; S. 42.

zu b)

Das Weisungsrecht des Kantons gegenüber seinem Vertreter im Verwaltungsrat bezieht sich auf seine in Pkt. 3.1 definierten spezifischen Interessen. Es darf sich nicht auf die Sicherstellung der gezielten Ausrichtung von Submissionsunterlagen auf das Profil eines in der Region ansässigen Lieferanten beziehen.

zu c)

Es findet kein regelmässiger, standardisierter Austausch zwischen Kanton und BSU bezüglich Wirtschafts- und Beschaffungspolitik statt.

3.2.2 Zu Frage 2:

Nimmt der Kanton bzw. der Vertreter des Kantons Einfluss auf die Ausschreibungspraxis und Vergabekriterien sowie deren Gewichtung?

Nein. Wir haben keine Kenntnis davon, dass die konzessionierten Transportunternehmen ihre Vergabeverfahren nicht konsequent innerhalb des rechtlichen Rahmens durchführen. Würden uns derartige Informationen vorliegen, würden wir unsere Vertretung im Verwaltungsrat anweisen, darauf aufmerksam zu machen und auf eine Praxisänderung hinzuwirken.

3.2.3 Zu Frage 3:

Werden die Beschaffungsstellen der BSU, bzw. deren Verwaltungsräte, regelmässig von den Beschaffungsexperten im Kanton in Submissionsfragen geschult und über die rechtlichen Möglichkeiten informiert?

Nein. Für die Schulung und Information ihrer Beschaffungsstellen und Verwaltungsräte ist die BSU selber verantwortlich, und nicht der Kanton Solothurn. Bei Bedarf steht die für das Submissionsrecht in der kantonalen Verwaltung zuständige Dienststelle (Staatskanzlei, Legistik und Justiz) allen Vergabestellen im Kanton Solothurn zur Beantwortung von konkreten submissionsrechtlichen Fragen zur Verfügung.

3.2.4 Zu Frage 4:

Stimmt es, dass es schon heute möglich wäre, die Ausschreibungskriterien anders zu setzen, d.h. mehr zu Gunsten von innovativen und lokal verankerten Unternehmen zu gewichten und dabei insbesondere den Preis weniger zu gewichten? Wie wurden im konkreten Fall die finanziellen und technologischen Risiken gewichtet? Offenbar hat der siegreiche Anbieter noch sehr wenige Elektrobusse in Betrieb, was als Hochrisikostrategie basierend auf einem Prototyp bezeichnet werden kann.

Mit den Ausschreibungskriterien wird in erster Linie die Qualität des Gegenstands der Vergabe umschrieben. Der Integration von Gesichtspunkten wie die lokale Verankerung eines Unternehmens bzw. die Innovationsfähigkeit des Anbieters in den Kriterienkatalog sind enge Grenzen gesetzt. Ein innerhalb des zulässigen Rahmens tief gewichteter Preis dient in erster Linie dazu, der Komplexität des Beschaffungsgegenstands Rechnung zu tragen. Die lokale Verankerung eines bestimmten Bewerbers darf nicht zur Begründung einer tief angesetzten Gewichtung des Preises als Zuschlagskriterium angeführt werden.

Gemäss einem an den kantonalen Gewerbeverband gerichteten offenen Brief der BSU vom 29. April 2021 war der Preis im vorliegenden Verfahren mit 45% gewichtet. Auch eine wesent-

lich tiefere Gewichtung des Preises hätte am Ergebnis des Verfahrens nichts geändert. Auch erhalte «der BSU (..) von Scania keinen Prototypen wie behauptet, sondern ein Serienfahrzeug, das alle notwendigen Tests durchlaufen hat und einen sehr guten Entwicklungsstand aufweist.»

3.2.5 Zu Frage 5:

Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass der Spielraum, den es bei Ausschreibungen gibt, besser zugunsten regionaler und innovativer Unternehmen ausgenutzt werden sollte und kann?

Ein gewisser Spielraum existiert bei freihändigen bzw. Einladungsverfahren. Es ist eine gängige Praxis, in freihändigen und Einladungsverfahren im Kanton ansässige Unternehmen zur Offertstellung einzuladen, sofern diese geeignet sind. In offenen Vergabeverfahren ist der Spielraum gering.

3.2.6 Zu Frage 6:

Wäre die Entflechtung der Besitzverhältnisse von BSU und Regionalverkehr Bern–Solothurn RBS eine denkbare Option, um die Interessen des Kantons Solothurn besser gewährleisten zu können? Diese Kritik wird regelmässig vorgebracht.

Nein. Die Besitzverhältnisse (Aktionariat) von BSU und RBS unterscheiden sich im Gegensatz zur operativen Führung stark. Die primär vom Kanton wahrzunehmenden Interessen zur Sicherstellungen der Personentransporte im Rahmen des Fahrplanangebotes werden im Bestellverfahren nach dem Bundesgesetz über die Personenbeförderung sichergestellt.

3.2.7 Zu Frage 7:

Gibt es strategische Überlegungen, die Busbetriebe im Kanton Solothurn, insbesondere BSU und Busbetrieb Olten-Gösigen-Gäu, organisatorisch zusammenzuführen und dem Kanton ein höheres Mitspracherecht einzuräumen? Welche Synergien würden dadurch entstehen?

Diesbezügliche Überlegungen müssten von den genannten Unternehmen selber gemacht werden. Die Interessen des Kantons orientieren sich an den Leistungen der Unternehmen und weniger an deren Organisationsform. Zudem würde sich eine Zusammenführung der Unternehmen nicht zwingend in einem höheren Mitspracherecht des Kantons auswirken.

Im Übrigen gehen wir davon aus, dass bei einer Zusammenführung der BSU und der Busbetrieb Olten-Gösigen-Gäu AG (OGG) keine erheblichen Synergiegewinne zu erwarten sind, da die BSU diesbezüglich bereits von der Partnerschaft mit dem RBS profitiert.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilage

Offener Brief zur abgeschlossenen Submission «Beschaffung Elektrobusse RBS und BSU» vom
29. April 2021

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement (br)
Amt für Verkehr und Tiefbau
Staatskanzlei, Abteilung Logistik und Justiz
Finanzdepartement
Amt für Finanzen
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat