

Regierungsratsbeschluss

vom 26. Juni 2023

Nr. 2023/1077

KR.Nr. I 0080/2023 (STK)

Interpellation Fraktion FDP.Die Liberalen: Einheitliche Vergabepaxis im Kanton Solothurn Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

Der Regierungsrat wird gebeten, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Wie viele Aufträge wurden in den einzelnen Departementen im Kanton Solothurn seit dem 1. Juli 2022 aufgrund einer Ausnahme (im Sinne von Art. 10 oder Art. 21 Abs. 2 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen [IVöB]) freihändig (statt in einem Einladungs-, offenen oder selektiven Verfahren) vergeben?
2. Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass bei solchen freihändigen Vergaben von Aufträgen über alle Departemente dieselbe Praxis mit den gleichen Kriterien für die jeweiligen Ausnahmeregelungen angewendet werden?
3. Wurden bei allen freihändigen Vergaben durch den Kanton Solothurn an Behinderteninstitutionen, Organisationen der Arbeitsintegration, Wohltätigkeitseinrichtungen und Strafanstalten seit dem 1. Juli 2022 die Ausnahmeregelung von Art. 10 lit. e oder Art. 21 Abs. 2 IVöB und § 2 Abs. 2 des Submissionsgesetzes (SubG) korrekt und nach einheitlichen Kriterien angewendet?
4. Kann sich der Regierungsrat vorstellen, zwecks einheitlicher Vergabepaxis für alle aufgrund einer Ausnahme freihändig zu vergebenden Aufträge durch eine zentrale Stelle prüfen zu lassen, ob eine Ausnahmeregelung im Sinne von Art. 10 oder Art. 21 Abs. 2 IVöB und § 2 Abs. 2 SubG erfüllt ist und die Empfehlungen dieser zentralen Stelle dann auch zwingend umzusetzen?

2. Begründung

Seit dem 1. Juli 2022 gilt im Kanton Solothurn das neue Submissionsgesetz (SubG), welches die Vergabe von öffentlichen Aufträgen in Ergänzung zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) vom 15. November 2019 regelt.

Das Beschaffungsrecht verlangt, dass Aufträge des Kantons Solothurn ab einem Gesamtwert von 250'000 Franken (bzw. 500'000 Franken im Bauhauptgewerbe) öffentlich ausgeschrieben werden müssen. Die Idee ist, dass es zur Schonung der Staatsfinanzen und zum Wohl der Steuerzahlenden unter verschiedenen möglichen Anbietern und Dienstleistern einen Wettbewerb gibt. Der Verzicht auf eine Ausschreibung ist nur in Ausnahmefällen erlaubt, welche in Art. 10 lit e IVöB und Art. 21 Abs. 2 IVöB geregelt sind.

Eine Übersicht über alle Vergaben pro Amt (Anzahl und Vergabesumme total) finden sich im Geschäftsbericht 2021, Teil «Finanzen und Leistungen» unter dem Kapitel 1.7.9 Submissionsstatistik (S. 91). Die Ämter weisen die Vergaben auch in ihren Globalbudgetblättern unter den statistischen Messgrössen aus.

Im Kanton Solothurn werden Vergabeverfahren von den (sachlich) zuständigen Dienststellen (§ 2 Abs. 1 SubV) der einzelnen Departemente durchgeführt. Zwar besteht bei der Staatskanzlei, Legistik und Justiz eine Dienststelle, die Gesetzgebungsprojekte im öffentlichen Beschaffungsrecht leitet und Dienststellen in den Departementen in Fragen des öffentlichen Beschaffungsrechts berät. Jedoch besteht für die betreffenden Dienststellen keine Pflicht, bei freihändigen Vergaben die Ausnahmefälle verbindlich abzuklären.

Jüngst wurde bei verschiedenen freihändigen Vergaben des Kantons (z.B. Darmkrebscreening) argumentiert, dass eine öffentliche Ausschreibung nicht zwingend sei, da die Auftragsnehmerin «nicht gewinnorientiert tätig» resp. gemäss Art. 10 lit. e IVöB eine «Wohltätigkeitseinrichtung» sei. Die Auslegung, was eine Wohltätigkeitseinrichtung ist und was nicht, muss streng gehandhabt werden. Es stellt sich die Frage, ob die strenge Auslegung im Kanton Solothurn überall korrekt und nach einheitlichen Kriterien angewendet wurde und wird.

Die dezentrale Organisation des Beschaffungswesens birgt die Gefahr, dass im Kanton Solothurn Ausnahmefälle im Zusammenhang mit freihändigen Verfahren je nach Departement unterschiedlich beurteilt werden. Das Ziel der Interpellation ist, eine einheitliche Vergabepaxis im Kanton Solothurn sicher zu stellen und damit die Glaubwürdigkeit des Kantons als Auftraggeberin zu stärken, dort wo möglich den Markt spielen zu lassen und damit Kosten zu sparen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Wie in der Begründung der Interpellation richtig ausgeführt wird, ist das totalrevidierte Submissionsrecht (IVöB, SubG und SubV) im Kanton Solothurn am 1. Juli 2022 in Kraft getreten. Hinsichtlich Zuständigkeiten für die Durchführung der Vergabeverfahren gilt, dass diese bei den einzelnen Dienststellen liegt (§ 2 Abs. 1 SubV). Die Departemente können ihre Zuständigkeiten an ihnen unterstellte Ämter oder Verwaltungseinheiten delegieren (§ 21 Abs. 4 SubV). Die Departemente sorgen auch für die angemessene Aus- und Weiterbildung ihrer Mitarbeitenden in Submissionsbelangen (§ 21 Abs. 5 SubV). Die mit Vergabeverfahren befassten Dienststellen von Kanton und Gemeinden können sich mit konkreten submissionsrechtlichen Fragen an die Staatskanzlei, Legistik und Justiz, wenden. Eine Weisungsbefugnis oder Aufsichtsfunktion in Submissionsangelegenheiten kommt der Staatskanzlei hingegen nicht zu. Es ist grundsätzlich die Aufgabe der Departemente, die ihnen unterstellten Einheiten (Ämter, Dienststellen) zu beaufsichtigen und allenfalls Weisungen zu erlassen, vorbehaltlich der Aufsichtsbefugnis des Regierungsrats.

3.2 Zu Frage 1:

Wie viele Aufträge wurden in den einzelnen Departementen im Kanton Solothurn seit dem 1. Juli 2022 aufgrund einer Ausnahme (im Sinne von Art. 10 oder Art. 21 Abs. 2 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen [IVöB]) freihändig (statt in einem Einladungs-, offenen oder selektiven Verfahren) vergeben?

Zwischen Juli 2022 und Mai 2023 wurden im Aufgabenbereich der Departemente die folgende Anzahl von Aufträgen aufgrund einer solchen Ausnahme freihändig vergeben: STK 0, BJD 17, DDI 6, DBK 2, FD 6 und VWD 1.

3.3 Zu Frage 2:

Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass bei solchen freihändigen Vergaben von Aufträgen über alle Departemente dieselbe Praxis mit den gleichen Kriterien für die jeweiligen Ausnahmeregelungen angewendet werden?

Die Departemente und deren Dienststellen können bei allfälligen Unklarheiten in submissionsrechtlichen Fragen die Meinungsäusserung der Staatskanzlei, Legistik und Justiz, einholen. Dazu sind sie aber nicht verpflichtet und an abgegebene rechtliche Einschätzungen der Staatskanzlei nicht gebunden. Weiter sind die Departemente dafür verantwortlich, dass ihre in Vergabeverfahren tätigen Mitarbeitenden ausreichend geschult sind (s. oben, Ziff. 3.1). Wir haben den Eindruck, dass die Departemente sich dieser Aspekte bewusst sind und ihre Verantwortung wahrnehmen. Schliesslich bestehen zahlreiche Praxishilfen (Leitfäden, Checklisten, etc.), welche auf der Internetseite der Staatskanzlei, Legistik und Justiz, verlinkt sind. Dennoch können Unsicherheiten in der Anwendung nicht gänzlich ausgeschlossen werden. So ist z.B. die publizierte (Gerichts- und Verwaltungs-) Praxis zur Anwendung des Ausnahmetatbestands gemäss Art. 10 Abs. 1 lit. e IVöB spärlich und wenig hilfreich. Aus diesem Grund ist vorgesehen, zur Anwendung dieses Ausnahmetatbestands ein Rechtsgutachten durch eine externe juristische Fachperson in Auftrag zu geben. In der Folge kann die entsprechende, in den momentan zur Verfügung stehenden Praxishilfen noch bestehende Lücke geschlossen werden. Auf diese Weise kann eine einheitliche Anwendung über alle Departemente hinweg sichergestellt werden.

3.4 Zu Frage 3:

Wurden bei allen freihändigen Vergaben durch den Kanton Solothurn an Behinderteninstitutionen, Organisationen der Arbeitsintegration, Wohltätigkeitseinrichtungen und Strafanstalten seit dem 1. Juli 2022 die Ausnahmeregelung von Art. 10 lit. e oder Art. 21 Abs. 2 IVöB und § 2 Abs. 2 des Submissionsgesetzes (SubG) korrekt und nach einheitlichen Kriterien angewendet?

Im freihändigen Verfahren erteilte Aufträge an Behinderteninstitutionen gab es seit dem 1. Juli 2022 keine. Das Gleiche gilt für solche Aufträge an Strafanstalten. Was die Aufträge an Organisationen der Arbeitsintegration betrifft, wurde die Ausnahme gemäss Art. 10 Abs. 1 lit. e IVöB durch § 2 Abs. 2 SubG wieder aufgehoben. Solche Aufträge sind im Kanton Solothurn also entsprechend dem jeweiligen Gesamtwert nach dem Submissionsrecht zu vergeben. Dies betrifft vor allem die arbeitsmarktlichen Massnahmen, welche das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) jeweils im offenen Verfahren ausschreibt. Dies wurde durch das AWA seit Geltung des totalrevidierten Submissionsrechts auch stets so gemacht. Im freihändigen Verfahren erteilte Aufträge an Wohltätigkeitseinrichtungen erfolgten in 3 Fällen durch das Departement des Innern.

Wir gehen davon aus, dass die Ausnahmen korrekt angewendet wurden. Die im Jahr 2022 durchgeführten Vergaben wurden gemäss dem Bericht über die Vergabeprüfung 2023 / Submissionsstatistik 2022 der Kantonalen Finanzkontrolle vom 19. April 2023 als korrekt bewertet. Für die im Jahr 2023 erfolgten Vergaben liegt noch kein Bericht vor. Allerdings wurden die submissionsrechtlichen Fragestellungen durch die Departemente auch von diesen einlässlich geprüft.

3.5 Zu Frage 4:

Kann sich der Regierungsrat vorstellen, zwecks einheitlicher Vergabepaxis für alle aufgrund einer Ausnahme freihändig zu vergebenden Aufträge durch eine zentrale Stelle prüfen zu lassen, ob eine Ausnahmeregelung im Sinne von Art. 10 oder Art. 21 Abs. 2 IVöB und § 2 Abs. 2 SubG erfüllt ist und die Empfehlungen dieser zentralen Stelle dann auch zwingend umzusetzen?

Wir erachten eine solche Massnahme zurzeit nicht als notwendig und sinnvoll. Eine solche Prüfung durch eine zentrale Stelle würde zudem nicht nur zusätzliche Ressourcen erfordern, sondern auch zu einer unerwünschten Verlängerung des Vergabeprozesses führen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

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