

Sitzung vom 01. Oktober 2024

Beschl. Nr. **2024-266**

6.2.0 Allgemeines

Finanzen: Postulat betr. «Optimierung von Planungs- und Bauprozessen bei öffentlichen Bauvorhaben der Stadt Adliswil»; Ablehnung

Ausgangslage

Am 3. Juli 2024 wurde das Postulat von Sebastian Huber (SVP), Martial Jacoma (Die Mitte), Rolf Schweizer (FDP), Daniel Frei (FW), Esen Yilmaz (SP) und Christoph Sütterlin (GLP) mit dem Titel «Optimierung von Planungs- und Bauprozessen bei öffentlichen Bauvorhaben der Stadt Adliswil» eingereicht.

Die unterzeichnenden Mitglieder des Grossen Gemeinderats erkennen die Notwendigkeit, die Planung und Realisierung öffentlicher Bauvorhaben in Adliswil effizienter und kosteneffektiver zu gestalten, ohne dabei Kompromisse bei der Qualität einzugehen. Angesichts der Herausforderungen, die mit traditionellen Projektwettbewerben verbunden sind, insbesondere hinsichtlich der hohen Budgets und verlängerten Zeitplänen, schlagen die Unterzeichnenden vor, alternative Verfahren zur Optimierung von Qualität, Effizienz und Kosten zu prüfen.

Der Stadtrat wird hiermit ersucht, hinsichtlich öffentlicher Bauvorhaben der Stadt als Bauherrin zu prüfen:

1. Inwieweit selektive Gesamtleistungswettbewerbe und andere innovative Verfahren zur Planung und Ausführung bei öffentlichen Bauvorhaben beitragen können, um die Effizienz und Wirtschaftlichkeit zu steigern, ohne die Qualität zu beeinträchtigen.
2. Inwieweit in diesem Zusammenhang auch die Entwicklung von Standardbauplänen und eines Bauhandbuches berücksichtigt werden kann, die die Planungsprozesse vereinfachen und zur Sicherstellung von Qualität und Einheitlichkeit beitragen können.
3. Inwieweit die Anwendungsmöglichkeiten der Modulbauweise evaluiert werden können, um Bauzeiten zu verkürzen und Kosten zu senken.

Um die Bedeutung einer detaillierten Prüfung und möglichen Förderung selektiver Gesamtleistungswettbewerbe zu unterstreichen, möchten die Unterzeichnenden auf die spezifischen Vorteile dieser Verfahrensweise hinweisen, die sich als wertvoll für die Stadt Adliswil kennzeichnen:

- Selektive Auswahl der Teilnehmenden basierend auf Fachkenntnissen
- Ganzheitliche Beschaffung, die Planung und Ausführung vereint
- Verbindliche Angebote zu Qualität und Preis inklusive transparentem Honorarangebot
- Selbständige Teambildung durch Planer und Unternehmer
- Mitsprache bei der Auswahl der Handwerker, was die lokale Wirtschaft stärkt.

Diese Vorteile zeigen, dass die selektiven Gesamtleistungswettbewerbe das Potenzial bieten, die Planung und Realisierung öffentlicher Bauvorhaben in Adliswil signifikant zu verbessern. Die Unterzeichnenden bitten daher den Stadtrat, diese Aspekte in seiner Prüfung und Berichterstattung eingehend zu berücksichtigen.

Erwägungen

Die Vergabe öffentlicher Bauprojekte unterliegt den Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungswesens und wird durch die Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) geregelt. Die Grundpfeiler des Übereinkommens sind die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung sowie der Transparenz der Vergabeverfahren. Zur Beschaffung der Bauvorhaben sind vier Verfahren vorgesehen:

- das freihändige Verfahren
- das Einladungsverfahren
- das selektive Verfahren
- das offene Verfahren

Welches Verfahren anzuwenden ist, richtet sich nach den in der IVöB definierten Schwellenwerten. Dabei ist entscheidend ob es sich um einen Liefer-, Dienstleistungs- oder Bauauftrag handelt und welche Schwellenwerte erreicht werden sowie ob das Beschaffungsvorhaben sich im Rahmen des Staatsvertragsbereichs (WTO-Übereinkommen oder Bilaterales Abkommen mit der EU) bewegt oder nicht.

Freihändiges Verfahren

Beim freihändigen Verfahren können Aufträge direkt und ohne Ausschreibung an eine ausgewählte Lieferantin oder einen ausgewählten Lieferanten vergeben werden.

Einladungsverfahren

Die Vergabestelle lädt direkt mindestens drei Anbieterinnen und Anbieter ein, eine Offerte abzugeben. Eine öffentliche Ausschreibung findet nicht statt. Der weitere Ablauf des Verfahrens ist analog zum offenen Verfahren.

Offenes Verfahren

Beim offenen Verfahren wird der Auftrag öffentlich auf SIMAP (elektronische Plattform des öffentlichen Beschaffungswesens) publiziert. Alle Anbietenden können innert der Angebotsfrist ein Angebot einreichen.

Selektives Verfahren

Das selektive Verfahren ist ebenfalls ein öffentliches Verfahren, welches ebenfalls auf SIMAP öffentlich publiziert wird und das in zwei Phasen durchgeführt wird. Alle interessierten Anbieterinnen und Anbieter können einen Antrag auf Teilnahme einreichen. In der sogenannten Präqualifikation wird auf Grund von zuvor definierten Eignungskriterien ausgewählt, welche Antragstellerinnen und Antragssteller ein Angebot einreichen dürfen.

Die Vergabestelle ist frei, ob das offene oder das selektive Verfahren zur Anwendung kommt. Folgende Überlegungen sind bei der Verfahrenswahl anzustellen:

- In beiden Verfahren erfolgt eine Eignungsprüfung nach zuvor von der Vergabestelle definierten Eignungskriterien
- Das selektive Verfahren begrenzt den Markt, da die Anzahl Teilnehmende zur Abgabe eines Angebotes eingeschränkt wird.
- Das selektive Verfahren benötigt mehr Zeit und die Auswahl der Teilnehmenden, die zur Abgabe eines Angebotes eingeladen werden, kann mit einer Submissionsbeschwerde angefochten werden.
- Teilnehmende hinterfragen eine Absage in der 1. Stufe in einem selektiven Verfahren eher, da sie mit diesem Schritt als für das Vorhaben nicht oder nicht ausreichend geeignete Anbieter qualifiziert werden.

Die spezifischen Eigenheiten und Inhalte der einzelnen Verfahrensarten wie auch die der Wettbewerbe und Studienaufträge basieren auf den Strukturen der SIA (Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein) sowie der KBOB (Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren) welche wie folgt erläutert werden:

Arten von Wettbewerben und Studienaufträgen

Wettbewerbe (SIA-Ordnung 142/2009)

Unter den Begriff des Planungswettbewerbs fallen der Ideen- und der Projektwettbewerb

- Der *Ideenwettbewerb* soll Vorschläge für konzeptionelle Entscheide oder für die Lösung von Aufgaben, die nur allgemein umschrieben und abgegrenzt sind und deren Ausführung nicht unmittelbar vorgesehen ist, liefern.

- Beim *Projektwettbewerb* hat die Bauherrschaft meistens bereits konkrete Vorstellungen. Sie möchte unter verschiedenen Lösungsvorschlägen auswählen können. Sie will die ästhetisch, wirtschaftlich und funktionell beste Lösung erhalten und der Gewinnerin oder dem Gewinner des Siegerprojekts einen Folgeauftrag erteilen.

- Der *Gesamtleistungswettbewerb* umfasst neben den Planungsleistungen die Bauleistungen. Mit diesem Verfahren werden Lösungsvorschläge zu Vorhaben gesucht, bei denen die Aufgabenstellung klar und präzise definiert und die Zusammenarbeit von Architektinnen und Architekten, Ingenieurinnen und Ingenieuren sowie Unternehmen gewünscht ist. Der Gesamtleistungswettbewerb ist anspruchsvoll und entsprechend zeit- sowie kostenaufwendig. Bereits im Vorfeld müssen behördenintern weitreichende Abklärungen und Planungsleistungen erbracht und das Vorhaben sehr detailliert beschrieben werden.

Studienaufträge (SIA-Ordnung 143/2009)

Es wird zwischen Planungs- und Gesamtleistungsstudien unterschieden.

- *Ideenstudien* sollen wie beim Ideenwettbewerb Vorschläge für konzeptionelle Entscheide oder für die Lösung von komplexen Aufgaben, die nur allgemein umschrieben und abgegrenzt sind liefern. In der Regel steht kein Folgeauftrag in Aussicht. Ideenstudien können zum Beispiel Testplanungen sein und sind in der Regel zu vergüten.

- *Projektstudien* dienen der Lösung komplexer Aufgaben, deren Ergebnis zur Realisierung vorgesehen ist. Der Vertiefungsgrad der Projektstudie kann frei gewählt werden und ist im Gegenzug angemessen zu entschädigen. Ein Folgeauftrag kann, muss aber nicht vorgesehen sein.

- Die *Gesamtleistungsstudie* ist das «Spiegelbild» zum Gesamtleistungswettbewerb. Ähnlich wie dieser bedarf diese einer eingehenden, vorgängig definierten, möglicherweise funktionalen, detaillierten Leistungsbeschreibung.

Die Planung und Umsetzung öffentlicher Bauvorhaben basiert somit auf einer Vielzahl von gesetzlichen, marktüblichen und bewährten Abläufen. Jedes Verfahren weist spezifische Vor- und Nachteile auf, wobei jedes Bauvorhaben individuell zu betrachten ist. Die ausgewiesenen Fachexpertinnen und Fachexperten der Abteilung Liegenschaften wählen unter Berücksichtigung der rechtlichen Möglichkeiten das für das jeweilige Bauvorhaben am besten geeignete Ausschreibungs- und Realisierungsverfahren aus, bzw. empfehlen dieses dem übergeordneten Gremium (Projektausschuss oder Stadtrat). Dabei stehen die Wirtschaftlichkeit, ökologische und soziale Nachhaltigkeit sowie die effiziente Nutzung öffentlicher Mittel im Vordergrund, um das optimale Verfahren zu definieren. Die Arbeitsabläufe in der Evaluation und Selektion der Verfahren sind weitgehend standardisiert und damit die in Punkt 2 geforderten Punkte im Planungsprozess bereits umgesetzt.

Die Durchführung eines selektiven Gesamtleistungswettbewerbs bei öffentlichen Bauvorhaben, wie sie von den Postulanten unter Punkt 1 gefordert wird, führt dementsprechend nicht per se zu einer Steigerung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Bauvorhaben.

Wenn Bauprojekte ausschliesslich nur noch als selektive Gesamtleistungswettbewerbe ausgeschrieben werden, besteht die Gefahr, dass innovative und unkonventionelle Lösungsansätze weniger berücksichtigt werden, da das Verfahren eher standardisierte Lösungen bevorzugt. Dies könnte zu weniger massgeschneiderten, projektspezifischen und nicht bedarfsgerechten Lösungen führen. Da in einem selektiven Gesamtleistungswettbewerb in der Regel grössere Unternehmen oder Konsortien den Zuschlag erhalten, die sowohl die Planung als auch die Ausführung übernehmen können, werden kleinere, spezialisierte Unternehmen oft von der Teilnahme ausgeschlossen. Dies kann den Wettbewerb einschränken und zu höheren Preisen führen. Da die Planung und Ausführung in einem Gesamtpaket vergeben werden, hat die Bauherrschaft allenfalls weniger Einfluss auf den Prozess und die Möglichkeit, Änderungen vorzunehmen, wenn sich während des Projekts Anforderungen oder Bedingungen ändern. Anpassungen und notwendige Projektänderungen sind meist kostspielig, weil der Nachtragspreis nicht unter Konkurrenz gebildet wird.

Standardisierte Baupläne, wie in Punkt 2 gefordert, bieten Vorteile wie Kosteneffizienz und Zeitersparnis. Diese Vorteile kommen jedoch nur in Projekten zum Tragen, bei denen die standardisierte Nutzung mit der verfügbaren Fläche und anderen äusseren Gegebenheiten übereinstimmt. Häufig geschieht dies jedoch auf Kosten der Flexibilität, der Berücksichtigung bestehender Strukturen und nicht zuletzt der gestalterischen Vielfalt. Die Stadt Adliswil verfügt bereits dort, wo es sinnvoll und möglich ist, über weitgehend standardisierte Detaillösungen, Produkte und Anwendungsbeispiele. Darüber hinaus nutzt die Stadt ein Projekt-handbuch, in dem die Planungsprozesse und die Projektorganisation beschrieben sind. Somit ist auch dieser im Punkt 2 geforderte Vereinfachung im Planungsprozess bereits umgesetzt.

Die unter Punkt 3 geforderte Prüfung, ob die Modulbauweise zur Verkürzung der Bauzeit und zur Kosteneffizienz eingesetzt werden kann, bezieht sich nicht auf das Vertragsverhältnis zwischen der Stadt Adliswil und den beauftragten Unternehmen, sondern auf eine spezifische Bauart im Hochbau. Diese Bauweise besteht darin, Gebäudestrukturen aus vorgefertigten Modulen nach dem Baukastenprinzip zusammenzusetzen. Die Stadt Adliswil hat in der Vergangenheit bereits mehrere Projekte in dieser Bauweise realisiert, zuletzt das Schulhaus Wilacker. Allerdings muss auch die Modulbauweise, wie jedes Bauvorhaben, individuell bewertet werden, um zu bestimmen, ob sie im jeweiligen Fall sinnvoll ist. Dabei sollte nicht nur eine potenziell verkürzte Bauzeit oder ggf. niedrigere Kosten als Vorteile betrachtet werden. Die geplanten Projekte in naher Zukunft, insbesondere im Bereich Schulbauten, sind nicht für die Realisierung in Modulbauweise geeignet, da sie entweder Sanierungen, Erweiterungen oder eine Kombination aus beidem umfassen. Ob eine Modulbauweise bei einem Projekt sinnvoll ist, hängt von verschiedenen Faktoren ab (zeitliche Beanspruchung, Nutzungsart usw.) und wird bei jedem Projekt in die Evaluation miteinbezogen. Damit wird der geforderte Punkt 3 bereits umgesetzt.

Die Unterzeichnenden führen eine Reihe scheinbarer Vorteile auf, die ein selektiver Gesamtleistungswettbewerb gegenüber anderen Verfahren bieten soll. Allerdings sind diese Punkte keineswegs ausschliesslich diesem Verfahren zuzuschreiben. Insbesondere ist die Mitbestimmung bei der Auswahl der Handwerker explizit ausgeschlossen, da ein Gesamtleistungswettbewerb in der Regel zu einem Total- oder Generalunternehmervertrag führt, der genau dieses Mitspracherecht unterbindet.

Die ausschliessliche Anwendung des selektiven Gesamtleistungswettbewerbs kann zwar zu einer scheinbaren Standardisierung und Vereinfachung des Vergabeprozesses führen, jedoch geschieht dies oft auf Kosten von Flexibilität, Vielfalt und möglicher Kosteneffizienz. Das GU- oder TU-Vertragsmodell, welches aus einem Gesamtleistungswettbewerb hervorgeht, erweist sich insbesondere bei Sanierungs- oder Umbauprojekten als gänzlich ungeeignet, da unerwartete Herausforderungen und notwendige Anpassungen nahezu unvermeidlich sind. Die Vertragsformen bieten nur wenig Flexibilität für Nachverhandlungen und alternative Lösungsansätze, wodurch eine kosteneffiziente Realisierung des Projekts erheblich erschwert wird.

Der Stadtrat erachtet es daher als zielführender, je nach Art und Umfang des jeweiligen Projekts verschiedene Vergabemethoden in Erwägung zu ziehen, um optimale Ergebnisse zu erzielen. Grundsätzlich steht der Stadtrat Ausschreibungen im selektiven Gesamtleistungswettbewerb sowie den daraus resultierenden General- oder Totalunternehmermodellen offen gegenüber, wie dies auch jüngst beim Projekt zum Ersatzbau des Entsorgungsparks unter Beweis gestellt wurde.

Aus diesen Gründen lehnt der Stadtrat das Postulat ab.

Der Stadtrat fasst, gestützt auf Art. 81 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates, folgenden

Beschluss:

- 1 Der Stadtrat lehnt das Postulat von Sebastian Huber (SVP), Martial Jacoma (Die Mitte), Rolf Schweizer (FDP), Daniel Frei (FW), Esen Yilmaz (SP) und Christoph Sütterlin (GLP) vom 3. Juli 2024 betr. «Optimierung von Planungs- und Bauprozessen bei öffentlichen Bauvorhaben der Stadt Adliswil» gemäss den Erwägungen ab.
- 2 Dieser Beschluss ist öffentlich.
- 3 Mitteilung an:
 - 3.1 Grosser Gemeinderat
 - 3.2 Ressortleiter Finanzen
 - 3.3 Ressortleiter Werkbetriebe
 - 3.4 Leiterin Liegenschaften

Stadt Adliswil
Stadtrat

Farid Zeroual
Stadtpräsident

Thomas Winkelmann
Stadtschreiber