



24-481 B3.5.4

Postulat von Daniel Burkhardt (SVP) und 23 Mitunterzeichnenden betreffend "Optimierung von Planungs- und Bauprozessen bei öffentlichen Bauvorhaben in Dübendorf"
(GR Geschäft Nr. 16/2024)
Beantwortung

Ausgangslage

Am 6. Mai 2024 reichte der Gemeinderat Daniel Burkhardt (SVP) und 23 Mitunterzeichnenden folgendes Postulat beim Gemeinderatspräsidenten ein:

"Postulat zur Optimierung von Planungs- und Bauprozessen bei öffentlichen Bauvorhaben in Dübendorf"

Die unterzeichneten Mitglieder des Gemeinderats erkennen die Notwendigkeit, die Planung und Realisierung öffentlicher Bauvorhaben in Dübendorf 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 Zeitpläne - schlagen wir vor, alternative Verfahren zur Optimierung von Qualität, Effizienz und Kosten zu prüfen.

Der Stadtrat wird hiermit ersucht, hinsichtlich öffentlicher Bauvorhaben der Stadt selbst sowie der Primarschulpflege als Bauherrin für Schulen 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 Bauhandbuchs berücksichtigt werden kann, die die Planungsprozesse vereinfachen und zur Sicherstellung von Qualität und Einheitlichkeit beitragen können?*
- 3. Inwieweit ferner 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 wir auf die spezifischen Vorteile dieser Verfahrensweise hinweisen, die sie als besonders wertvoll für die Stadt Dübendorf kennzeichnen:

- ✓ Selektive Teilnehmerauswahl basierend auf Fachkenntnissen.*
- ✓ Ganzheitliche Beschaffung, die Planung und Ausführung vereint.*
- ✓ Reduziertes Rekursrisiko und vereinfachte Projektlegitimierung durch nur eine Volksabstimmung.*
- ✓ Verbindliche Angebote zu Qualität und Preis inklusive transparentem Honorarangebot.*
- ✓ Selbstständige Teambildung durch Planer und Unternehmer.*
- ✓ Mitsprache bei der Auswahl der Handwerker, was die lokale Wirtschaft stärkt.*

Diese Vorteile zeigen, dass selektive Gesamtleistungswettbewerbe das Potenzial bieten, die Planung und Realisierung öffentlicher Bauvorhaben in Dübendorf signifikant zu verbessern. Wir bitten daher den Stadtrat, diese Aspekte in seiner Prüfung und Berichterstattung eingehend zu berücksichtigen."



Erwägungen

Das Postulat ist am 6. Mai 2024 beim Stadtrat eingegangen. Der Stadtrat hat Postulate gestützt auf Art. 38 der Geschäftsordnung des Gemeinderates Dübendorf innert sechs Monaten nach Einreichung, d. h. im vorliegenden Fall bis spätestens 6. November 2024, schriftlich zu beantworten.

Beschluss

1. Das Postulat von Daniel Burkhardt soll wie folgt beantwortet werden:

Die Reduktion der Kosten von Neubauprojekten ist ein zentrales Anliegen des Stadtrats. Verschiedene Massnahmen werden bereits getroffen. Dazu zählen beispielsweise das Einholen von Zweitmeinungen für ein Bauprojekt. Auch werden die Vor- und Nachteile von verschiedenen Organisationsformen abgewogen. Um die Fragen der Postulierenden beantworten zu können, wird im Folgenden kurz der rechtliche Kontext und die Organisationsform von Bauprojekten "Totalunternehmung (TU)" beleuchtet, denn die genannten "selektiven Gesamtleistungswettbewerbe" sind "selektive Verfahren" bei denen eine "Totalunternehmung (TU)" ermittelt werden soll.

1. Rechtlicher Kontext (Submission)

Bei der Beschaffung von Bauleistungen bewegt sich die Stadt Dübendorf in einem klar definierten rechtlichen Rahmen, mit dem Ziel der Gleichbehandlung aller Schweizer und in besonderen Fällen aller europäischen Wettbewerbenden. Umgekehrt ist Korruption und Vetternwirtschaft vorzubeugen. Die Grundlage hierfür liefert das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB), die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB), und im Kanton Zürich die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB₂₀₁₈). In ihnen wird klar definiert, wie die öffentliche Hand Bauaufträge ausschreiben und vergeben darf.

Es sind unterschiedliche Vergabeformen vorgesehen. Sofern die geschätzten Erstellungskosten Fr. 8'700'00.00 exkl. Mehrwertsteuer überschreiten, müssen aufgrund des "Government Procurement Agreement" (GPA), das unter den Vertragsstaaten der WTO wie auch der Schweiz vereinbart wurde, alle Auftragnehmer im "offenen Verfahren" oder im "selektiven Verfahren" ermittelt werden. Der massgebende Unterschied ist, ob der Pool von potenziellen Bewerbenden vor dem Wettbewerb durch eine Präqualifikation eingeschränkt wird. Ist dies nicht der Fall, spricht man von einem "offenen Verfahren", ansonsten von einem "selektiven Verfahren". Architekturwettbewerbe sind Sonderformen dieser Verfahren.

Die Wahl zwischen offenen und selektiven Verfahren obliegt der auslobenden Instanz; sollte allerdings auf einer detaillierten Chancen- und Risiken-Abwägung beruhen. Das Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund (KBB) stellt fest, dass die Chancen des "offenen Verfahrens" der grösstmögliche Wettbewerb, die Innovationsförderung, die höchste Wirtschaftlichkeit und die kürzere Verfahrensdauer sind. Als Risiken werden die Kosten der Anbieter für die Of- fertstellung, der Evaluationsaufwand und der Informationsschutz aufgeführt. Für das "selektive Verfahren" sieht es die Chancen im Schonen der Anbieter Ressourcen, der Entlastung der Evaluationsteams und der Informationsschutz. Als Risiken werden der beschränkte Wettbe-



werb, beschränkte Lösungsvarianten (wenig Innovation), die längere Verfahrensdauer und die Beschwerdemöglichkeit gegen den Präqualifikationsentscheid angegeben.¹

2. Organisation von Bauprojekten

In der Bauwirtschaft kann die Organisation zwischen Auftraggebenden, hier Stadt Dübendorf, und Auftragnehmenden unterschiedlich gestaltet werden (Einzelunternehmer, Generalplaner (GP), Generalunternehmer (GU), Totalunternehmer (TU)).

Die Modelle der Organisation eines Bauprojekts unterscheiden sich hinsichtlich:

- Rechten und Pflichten beider Parteien (Auftragsinhalt und dessen Garantien),
- Anzahl involvierter Parteien,
- direkter Einflussnahme der Auftraggebenden,
- Anzahl der Schnittstellen zwischen Auftraggebenden und Beauftragten,
- Aufteilung der Chancen und Risiken zwischen Auftraggebenden und Beauftragten,
- fachlicher Kompetenz für die Leitung des Gesamtvorhabens als Projektleitung oder Auftraggebende.

Vor der Wahl eines Modells ist eine Analyse der Chancen und Risiken der verschiedenen Modelle notwendig. Wichtig ist hier nicht nur die Seite der Auftragnehmenden, sondern auch der Auftraggebende mitzudenken (Institutionelle Gliederung, Kompetenzen, bauliches und juristisches Knowhow, Personal, etc.).

3. Beantwortung der Fragen

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?

Aus fachlicher Sicht ist nicht nachvollziehbar, weshalb "selektive Gesamtleistungswettbewerbe" innovativer sein sollen. "Selektiv" bedeutet lediglich, wie oben dargelegt, dass beim Wettbewerbsverfahren eine Präqualifikation geschieht. Im Normalfall geschieht dies anhand von vergleichbaren Referenzprojekten. Wie das Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund (KBB) darlegt, ist die geringere Anzahl von Wettbewerbern durch eine Vorauswahl tendenziell eher im Interesse der Planenden (grössere Chance auf Wettbewerbsgewinn, weniger unbezahlte Arbeit für Akquise) jedoch nicht unbedingt im Interesse der Stadt, beziehungsweise der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler (geringere Auswahl von Lösungsansätzen). Umgekehrt verspricht eine grössere Auswahl von Lösungsansätzen beim offenen Verfahren oftmals auch preisgünstigere, nachhaltigere und kosteneffizienten Bauprojekte. Ob TU-Lösungen, die im Gesamtleistungswettbewerb zum Zug kommen, wirtschaftlicher und innovativer sind, ist vom Einzelfall abhängig. Totalunternehmungen übernehmen das gesamte Risiko (z. B. Teuerung, Verzögerung, Schäden, etc.). Um wirtschaftlich sein zu können, werden Margen eingerechnet, um ein potenzielles Minusgeschäft zu kompensieren. Teilweise können diese Margen durch effizientere Abläufe im Unternehmen kompensiert werden. Wie sich diese unternehmerischen Abwägungen auf den Kosten für die Stadt (im Vergleich zu anderen Organisationsformen) auswirken, ist nicht abschliessend beantwortbar. Jedoch ist festzuhalten, dass innovative Ansätze tendenziell weniger erprobt sind und für die Totalunternehmer ein vergleichsweise grösseres wirtschaftliches Risiko darstellen. Ähnlich einfallabhängig ist, wie sich die Wahl

¹ https://perimap.admin.ch/goto_perimap_file_32077_download.html



einer TU-Lösung auf die Qualität auswirkt. Generell ist die Qualität ein Hebel, wo Unternehmen Kosten sparen können. Bei der TU-Lösung hat die Bauherrenschaft jedoch die kleinsten Hebel, frühzeitig zu intervenieren. Bleiben schlechte Ausführungsqualität unbemerkt, kann sich dies auf eine geringere Langlebigkeit und höhere Kosten im Unterhalt auswirken.

Die Postulierenden zählen zudem spezifische Vorteile des "selektiver Gesamtleistungswettbewerbe" auf die hier gesondert eingegangen werden soll:

"Selektive Teilnehmerauswahl basierend auf Fachkenntnissen"

Auch bei anderen Modellen werden Anforderungen an die Fachkenntnis gestellt. Die zuständige Baukommission definiert Zuschlagskriterien "Qualität" (Erfahrung mit ähnlichen Bauten, Konstruktionsweisen, Teamzusammensetzung, Lehrlingsausbildung etc.), welche die Fachkenntnis der Beteiligten gewährleistet.

"Reduziertes Rekursrisiko und vereinfachte Projektlegitimierung durch nur eine Volksabstimmung"

Bei Bauprojekten der öffentlichen Hand gibt es unterschiedliche Rekursrisiken. Die Ablehnung eines Geschäfts durch den Stadtrat, Gemeinderat oder das Volk sind im rechtlichen Sinne kein Rekurs. Beim Baugesuch kann eine begrenzte Anzahl von berechtigten Personen und gegebenenfalls Verbänden einen Rekurs einlegen. Dies basiert auf einem konkreten Bauprojekt und nicht auf der Organisations-, bzw. der Beschaffungsform des Bauprojekts. Wenn ein Projekt beispielsweise denkmalpflegerische, naturschützerische oder nachbarschaftliche Interessen tangiert, ist es irrelevant, wie das Projekt zustande gekommen ist (offenes/selektives Verfahren) und wie das Verhältnis zwischen Auftragsgeberin (hier Stadt) und Auftragsnehmenden organisiert ist. Allerdings muss angemerkt werden, dass gegen jede Submission (Vergabe von Aufträgen gemäss BöB, bzw. IVöB) ein Rekurs von unterlegenen Mitbewerbern eingereicht werden kann. Aufgrund der geringeren Anzahl von Submissionen bei einer TU-Lösung gibt es folglich auch weniger Rekursmöglichkeiten. Bei guter Planung und fachlich korrekter Ausführung der Submissionen ist jedoch keine Terminfolge aus allfälligen Rekursen gegen Submissionen zu erwarten. Beim Speicher Obere Mühle hat sich das Projekt durch einen baurechtlichen Rekurs verzögert, welcher unabhängig von der Vergabeform ist. Im Submissionswesen sind keine Rekurse eingegangen. Beim Hallenbad Oberdorf wurden zwei Stimmrechtsbeschwerden eingereicht, welche unabhängig von der Vergabeform sind. Tatsächlich können diese Beschwerdemöglichkeiten bei jeder politischen Abstimmung angewandt werden. Somit sind Verfahren, die weniger formelle politische Abstimmungen bedingen, auch weniger angreifbar.

"Mitsprache bei der Auswahl der Handwerker, was die lokale Wirtschaft stärkt."

Die Aussage, dass Gesamtleistungswettbewerbe das lokale Handwerk fördern, ist nicht korrekt. Viele grosse Totalunternehmungen bewerkstelligen viele Gewerke (Arbeitsgattungen auf der Baustelle) *in house*, um kosteneffizienter arbeiten zu können. Zudem hat die Auftraggeberin, hier Stadt Dübendorf, eigentlich kein Mitspracherecht, an wen die TU Aufträge extern vergibt. In der freien Wirtschaft kann der Bauherr auf die Unternehmerwahl einwirken und zahlt lediglich die Mehrkosten. Die öffentliche Hand kann das nicht ohne weiteres, sofern kein ordentliches Submissionsverfahren stattgefunden hat, welches gewährleistet, dass alle Wettbewerbenden eine gleiche Chance auf den Auftrag haben. Jegliche Absprachen, dass lokale Gewerbe von TU engagiert werden müssen, wären zudem eine grobe Verletzung der Grundsätze der Gleichbehandlung von Wettbewerbern und rechtswidrig. Verschiedene rechtliche Instanzen haben zudem wiederholt festgehalten, dass Ortsansässigkeit kein Kriterium bei Vergaben der öffentlichen Hand sein darf. Bei der Organisationsform der Einzelunternehmer



können allerdings auch kleine, lokale KMUs sich um Aufträge bewerben. Somit wären diese förderlicher für die lokale Wirtschaft.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass "selektive Gesamtleistungswettbewerbe," wie alle anderen Vergabeformen und Projektorganisationen Chancen und Risiken bergen. Es sind Tools im Baukasten des Bauherrn, um einen optimalen Projektverlauf zu gewährleisten. Sie sollten zielgenau eingesetzt werden für die individuelle Bauaufgabe. Bei grösseren, standardisierten Bauaufgaben können "selektive Gesamtleistungswettbewerbe" tatsächlich ein probates Mittel sein, um qualitativ hochwertige Resultate zu erzielen.

Modellunabhängig im Vergleich ein weitaus grösserer Hebel, um Erstellungskosten zu reduzieren, ist es, den Fokus auf die kostentreibenden Aspekte in einer möglichst frühen Phase der Projektentwicklung zu legen.

2. Inwieweit in diesem Zusammenhang auch die Entwicklung von Standardbauplänen und eines Bauhandbuchs berücksichtigt werden kann, die die Planungsprozesse vereinfachen und zur Sicherstellung von Qualität und Einheitlichkeit beitragen können?

Standardbaupläne und Bauhandbücher sind keine gängige Praxis. Bei der Vielzahl von unterschiedlichen Bauaufgaben in der Stadt Dübendorf wäre deren Erstellung kostenintensiv, mit wenig Outcome. Zudem muss angemerkt werden, dass Standardbaupläne und Bauhandbücher von Planenden erstellt werden müssten und nicht von der Stadt als Bauherrin.

3. Inwieweit ferner die Anwendungsmöglichkeiten der Modulbauweise evaluiert werden können, um Bauzeiten zu verkürzen und Kosten zu senken?

Modulare Bauweisen können tatsächlich, sofern es das Programm und der Erstellungsort zulassen, ein probates Mittel sein, um die Bauzeit zu verkürzen und Kosten zu senken. Dies kann im Architekturwettbewerb eingefordert oder zumindest gefördert werden. Solche Ideen finden bereits beim Schulhaus Birchlen und den geplanten Schulhausprovisorien Sonnenberg Anwendung.

2. Dem Gemeinderat wird beantragt, gestützt auf Art. 38 Ziffer 3a der Geschäftsordnung des Gemeinderates das Postulat "Optimierung von Planungs- und Bauprozessen bei öffentlichen Bauvorhaben in Dübendorf" als erledigt abzuschreiben.

Kommunikation

1. Dieser Beschluss ist öffentlich.
2. Die öffentliche Kommunikation erfolgt mit: Stadtratsbulletin
3. Kurztext für Stadtratsbulletin: Das Postulat von Daniel Burkhardt (SVP) und 23 Mitunterzeichnenden betreffend "Optimierung von Planungs- und Bauprozessen bei öffentlichen Bauvorhaben in Dübendorf" wurde am 6. Mai 2024 an den Stadtrat überwiesen. Der Stadtrat beantwortet das Postulat fristgerecht zuhanden des Gemeinderates.
4. Auskunftsperson bei Medienfragen: Dominic Müller, Hochbauvorstand.



Mitteilung durch Protokollauszug

- Gemeinderat Daniel Burkhardt (per E-Mail)
- Gemeinderatssekretariat – z. H. des Gemeinderates
- Hochbauvorstand
- Stadtplanung, alle
- Akten

Stadtrat Dübendorf

André Ingold
Stadtpräsident

Mathias Vogt
Stadtschreiber