

REGIERUNGSRAT

22. Februar 2023

22.338

Interpellation Robert Alan Müller, SVP, Freienwil (Sprecher), Werner Scherer, SVP, Killwangen, Daniel Notier, SVP, Wettingen, vom 21. November 2022 betreffend vermehrter frühzeitiger Steuerung von Hochbauprojekten des Kantons hinsichtlich wirtschaftlich vorteilhafterer Gesamtleistungswettbewerbe und Planerwahlverfahren unter Wahrung der WTO/GATS Bestimmungen; Beantwortung

I.

Text und Begründung der Interpellation wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat antwortet wie folgt:

Vorbemerkungen

Gemäss der Normen des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins (SIA¹) stehen den Auftraggebenden von Hochbauprojekten unterschiedliche projektabhängige Evaluationsverfahren zur Verfügung. Die möglichen Beschaffungsformen und Verfahrensarten unterteilen sich grundsätzlich in die Kategorien 'Lösungsorientierte Beschaffung' und 'Leistungsorientierte Beschaffung':

1. Lösungsorientierte Verfahren

Sie eignen sich für komplexe, anfangs nicht klar definierbare Bauaufgaben, für die eine Vielfalt unterschiedlicher Lösungsvorschläge gewünscht ist. Die Qualität der Lösung steht dabei im Vordergrund (Generalplaner-/Architektur-/Gesamtleistungswettbewerb oder Studienauftrag).

2. Leistungsorientierte Verfahren

Die Leistungsofferte ist eine leistungsorientierte Beschaffungsform, die bei klarer Aufgabendefinition zur Anwendung kommt und die beste Leistung anhand der Referenzen der Anbietenden sowie der Offerten sucht (Honorarsubmissionen inklusive Generalplaner-Ausschreibung, Planerwahlverfahren).

Die grossen institutionellen und privaten Immobilien- und Arealentwickler wenden zunehmend das lösungsorientierte Verfahren des Wettbewerbs oder des Studienauftrags an, weil die Vorteile der unterschiedlichen Umsetzung mit oft innovativen Lösungsansätzen in der Gesamtbetrachtung überwiegen. Im Vergleich mit den Gesamtkosten des Vorhabens liegen zu relativ bescheidenen Verfahrenskosten mehrere auf gleicher Basis geprüfte Varianten und Lösungsvorschläge zur Beurteilung vor.

¹ SIA-Normen 142–144

Dabei können eingebrachte Ideen zu wesentlichen Betriebs- und Kostenvorteilen und somit zu einer gesamthaft besseren Lösung für die Bauherrschaft führen.

Der Regierungsrat regelt operative Fragen zu Planung, Bau und Unterhalt der kantonalen Immobilien in Immobilienstandards. Sie dienen als wichtiges Steuerungsinstrument zur Raumbereitstellung. Auch der Generalablaufplan für Hochbauvorhaben (GAP) stellt ein Immobilienstandard dar, in welchem die Abwicklungsmodelle und Beschaffungsformen mit den entsprechenden Chancen und Risiken und den damit verbundenen Herausforderungen aufgezeigt werden. Der Generalablaufplan wurde auch mit der grossrätlichen Kommission für Allgemeine Verwaltung (AVW) gespiegelt und die letztmals 2019 vorgenommenen Anpassungen in einer Konsultativabstimmung befürwortet. Basierend auf dem Generalablaufplan gelangen die unterschiedlichen Beschaffungsverfahren, die auf die jeweilige Aufgabenstellung abgestimmt sind, zur Anwendung.

Zur Frage 1

"Wie beurteilt der Regierungsrat die Praxis, bei den Ausschreibungen von Hochbauprojekten anstelle von teuren Projektwettbewerben neu Gesamtleistungswettbewerbe mit den branchenweit anerkannten Vorteilen und den erwähnten Begründungen durchzuführen, anzupassen?"

Die Anwendung des Gesamtleistungs-Wettbewerbs ist bei der Abteilung Immobilien Aargau gelebte Praxis. Unter anderem bei den folgenden Projekten waren die projektspezifischen Rahmenbedingungen für einen Gesamtleistungs-Wettbewerb gegeben: "Justizvollzugsanstalt (JVA); Gesamtsanierung; Neubau Produktionsgebäude" in Lenzburg sowie "Neubau Sportanlagen Mittelschule" in Wettingen. Auch sämtliche Sporthallen- und Schulhausprovisorien sowie der "Campus-Neubau" der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) in Brugg-Windisch wurden mittels Gesamtleister ausgeführt.

Vorteile des Gesamtleistungs-Wettbewerbs sind zum Beispiel, dass der Bauherr nur einen einzigen Ansprechpartner hat und dass der Totalunternehmer nach dem Zuschlag bei den Ausschreibungen der einzelnen Gewerke nicht an die Vorgaben des öffentlichen Beschaffungswesens gebunden ist.

Betreffend Verfahrenskosten unterscheiden sich der Architektur- und der Gesamtleistungs-Wettbewerb nicht substantiell. Bei der Zusammenarbeit mit einem Totalunternehmer muss aber das Vorhaben zu einem frühen Zeitpunkt sehr detailliert definiert werden. Jede spätere Beststellungsänderung löst Mehrkosten aus. Beim traditionellen Architektur-Wettbewerb mit anschliessender Projektierung ist die Planungsflexibilität der Bauherrschaft grösser.

Ungeachtet der vorerwähnten Argumente wird die Abteilung Immobilien Aargau die Ausschreibungsform des Gesamtleistungs-Wettbewerbs bei projektspezifischen Gegebenheiten weiterhin anwenden. Dieses Verfahren kommt für das Projekt "Kantonsschule Fricktal; Anmietungen und Bau von Provisorien" in Stein wiederum zur Anwendung.

Abhängig von den jeweiligen Vor- und Nachteilen eines Verfahrens ist der Regierungsrat der Meinung, dass die optimale Vorgehensweise aber weiterhin projektspezifisch für das einzelne Vorhaben festzulegen ist. Klar ist, dass die Kosteneffizienz immer untrennbar mit einer klar formulierten Bestellung zu Beginn des Projekts zusammenhängt.

Zur Frage 2

"Wie beurteilt der Regierungsrat die Möglichkeit, vermehrt bei den Ausschreibungen von kantonalen Hochbauprojekten Planerwahlverfahren durchzuführen?"

Das Planerwahlverfahren ist in der neuen SIA-Norm 144 (Fachverbandsempfehlung für die Beschaffung intellektueller Dienstleistungen, gültig seit 1. Mai 2022) geregelt und ersetzt die Norm für Architekturleistungsunterlagen aus dem Jahr 2013. Bereits vor Inkrafttreten der SIA-Norm zum Planerwahlverfahren hat die Abteilung Immobilien Aargau diese Beschaffungsform praktiziert, wenn die

projektspezifischen Rahmenbedingungen für dieses Verfahren gegeben waren. Bei den folgenden Projekten wurde das Planerwahlverfahren angewendet:

- Erweiterung des Westflügels Kantonsschule Wettingen (März 2020)
- Erweiterung der Gewerbebetriebe JVA (März 2022)
- Integrationszentrum Aargau in Aarau (Juli 2022)

Es ist zu beachten, dass bei diesem leistungsorientierten Verfahren der Lösungsfindung Grenzen gesetzt sind und dieses je nach Aufgabenstellung einen klassischen Architektur-Wettbewerb nicht zu ersetzen vermag. Die Erfahrungen aus den oben genannten Vorhaben zeigen, dass das Planerwahlverfahren bei überschaubaren und klar definierten Projektvorgaben gut tauglich ist. Die Verfahrenskosten richten sich neben den SIA-Prozessvorgaben auch wesentlich nach dem Gesamtaufwand. Aufgrund der schlankeren Prozessvorgaben und den überschaubaren Projekten fallen beim Planerwahlverfahren gegenüber einem klassischen Architektur-Wettbewerb die Verfahrenskosten entsprechend günstiger aus.

Das Planerwahlverfahren ist – wie auch die erst 2022 erschienene SIA-Bestimmung zeigt – ein eher junges Verfahren. Die Abteilung Immobilien Aargau tauscht sich deshalb regelmässig mit Städten und Kantonen aus, um von den Erfahrungen anderer öffentlichen Bauherrschaften zu profitieren und den Prozess weiter zu entwickeln. Ersten Erkenntnissen zufolge wird seitens Beschaffungsstellen das Verfahren als eine um ein wichtiges Qualitätskriterium erweiterte leistungsorientierte Honorarsubmission angesehen. Von den Planern wird es als "Wettbewerb light" mit hohem Aufwand beurteilt.

Unter Beachtung der vorerwähnten Chancen und Herausforderungen wird die Abteilung Immobilien Aargau diese Ausschreibungsform bei projektspezifischen Gegebenheiten auch künftig anwenden.

Zur Frage 3

"Sieht der Regierungsrat in der Anwendung der obigen Punkte 1 und 2 insgesamt eine Effizienzsteigerung in der Projektabwicklung von kantonalen Hochbauprojekten?"

Die Planung und Umsetzung von Bauvorhaben bedarf einer besonderen Sorgfalt, fallen doch 80 – 85 % der Life-Cycle-Kosten nach Inbetriebnahme des Bauwerks an. Unabhängig vom Abwicklungsmodell müssen für eine nachhaltige Investition sämtliche Projektphasen von der Bestellung, Prüfung von Lösungsmöglichkeiten, Projektdefinition bis hin zur baulichen Umsetzung durchlaufen werden. Jedes Verfahren hat in Bezug auf die zu lösende Aufgabe Vor- und Nachteile. Immobilien Aargau prüft in Zusammenarbeit mit den Nutzerdepartementen die Rahmenbedingungen und legt das Verfahren mit der grössten Effizienz fest. Grundsätzlich ist bei einem Gesamtleistungs-Wettbewerb eine genau definierte Bestellung in einer sehr frühen Projektphase ein Erfolgsfaktor. Der Zeitbedarf für die Projekt-Definitionen muss gegenüber einem klassischen lösungsorientierten Verfahren in einem vorgelagerten Prozess eingesetzt werden. Vorausgesetzt der Markt erbringt das Kostenziel, kann ein Teil dieser Zeit in der Bauausführungsphase wieder wettgemacht werden. Weil mit einem Gesamtleistungs-Wettbewerb gerade der Ausführungskredit beantragt wird, gestaltet sich der politische Prozess gegenüber einem klassischen Verfahren mit Projektierungs- und Ausführungskredit effizienter.

Beim Gesamtleistungs-Wettbewerb muss lediglich ein Submissionsverfahren durchgeführt werden. Dies bringt in Bezug auf die Rechtssicherheit Vorteile, weil die Totalunternehmung bei ihren Arbeitsvergaben die Aufträge nach allfälligen Angebotsrunden frei und ohne das Risiko von Vergabebeschwerden vergeben kann.

Das Planerwahlverfahren hat ebenfalls keinen nennenswerten Einfluss auf die wirtschaftliche Effizienz. Der Zusammenschluss von Planern zu einem Generalplaner zeigt hingegen eine ressourcenbedingte Effizienz und kommt faktisch bei allen mittleren bis grossen Bauvorhaben bei allen Ausschreibungsformen (Wettbewerb, Planerwahlverfahren und Honorarsubmission) zur Anwendung.

Was die wirtschaftliche Effizienz betrifft, zeigen auch Projektauswertungen, bei denen Gesamtleistungs-Wettbewerbe mit klassischen Verfahren verglichen wurden, keine nennenswerten Abweichungen in Bezug auf die Benchmarks (beispielsweise Geschossfläche Fr./m²).

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'179.50.

Regierungsrat Aargau