

Beschluss vom 18. Februar 2020

**Kleine Anfrage 2020/6
betreffend öffentliche Beschaffung mit geringer Transparenz**

In einer Kleinen Anfrage vom 23. Januar 2020 stellt Kantonsrat Stefan Lacher verschiedene Fragen zur öffentlichen Beschaffung im Zusammenhang mit dem Neubau des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes an der Solenbergstrasse in Schaffhausen.

Der Regierungsrat

a n t w o r t e t :

Im Juni 2018 genehmigten die Stimmberechtigten des Kantons einen Kredit von 11.95 Mio. Franken für den Landerwerb und den Neubau des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes an der Solenbergstrasse in Schaffhausen.

Das kantonale Hochbauamt hat in der Folge die Grundlagen und das Programm für einen selektiven Gesamtleistungswettbewerb erarbeitet und diesen im Oktober 2019 publiziert. Die Präqualifikation wurde im Dezember 2019 programmgemäss durch das interdisziplinär zusammengestellte Beurteilungsgremium vorgenommen. Dabei wurden 18 eingegangene Bewerbungen nach den im Wettbewerbsprogramm festgehaltenen Kriterien geprüft und bewertet. Der Steuerungsausschuss hat in der Folge denn auch die fünf vom Beurteilungsgremium empfohlenen Teams zur Teilnahme an der zweiten Stufe des Verfahrens zugelassen. Bei diesen fünf Teams handelt es sich durchgehend um projektspezifische Zusammenschlüsse von jeweils 12 Schweizer KMU unter der Leitung eines mittelständischen Holzbauers als verantwortlicher Gesamtleister.

Das kantonale Hochbauamt evaluiert für jede Bauaufgabe in Abhängigkeit mit den Auftragswerten und den Parametern für die generelle Zielerreichung das geeignete Submissionsverfahren und das angemessene Abwicklungsmodell. Primäres Ziel ist dabei immer die transparente Evaluation von kompetenten und kompetitiven Partnern für die Planung und Ausführung der Bauaufgabe in der vorgegebenen Qualität, innerhalb des festgelegten Terminrahmens und zu nachvollziehbaren Marktpreisen.

Vor diesem Hintergrund lassen sich die spezifischen Fragen wie folgt beantworten:

1. *Wo liegt der Vorteil für den Kanton, wenn ein und derselbe Anbieter eine Auftragspalette in Globo offeriert, gegenüber der Ausschreibung im Einzelleistungsverfahren? Ist so die Förderung eines wirksamen Wettbewerbes unter den Anbieterinnen und Anbietern noch gewährleistet?*

Die Ausschreibung einer Bauaufgabe als Gesamtleistung ist ein allgemein anerkanntes und transparentes Verfahren, welches insbesondere dann Sinn macht, wenn das Anforderungsprofil an eine Bauaufgabe klar ist, eine hohe Sicherheit hinsichtlich der Kosten und Termine sowie ein frühzeitiger Einbezug der ausführenden Hauptgewerke in die Planung gewünscht werden.

Im Vorhaben Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt sind genau diese Voraussetzungen gegeben: Da der Kanton für ein klar umschriebenes Bedürfnis ein kompaktes Gebäude in Holz- oder Hybridbauweise bestellt, bringt er mit der Wahl eines Holzbauers als Gesamtleister zum Ausdruck, dass er diesem die Gesamtverantwortung von der Planung bis zur Inbetriebnahme überträgt.

Der transparente Wettbewerb ist auch beim Gesamleistungsverfahren wirksam, erhält der Kanton doch als Nachfrager zusammen mit den unterschiedlichen Lösungsvorschlägen verbindliche Pauschalofferten und kann aus diesen anhand der Zuschlagskriterien das wirtschaftlich günstigste Angebot auswählen.

2. *Wo sieht der Kanton allfällige Risiken, wenn er Aufträge aus den vier Kategorien: Dienstleistungen, Bauhauptgewerbe, Baunebengewerbe und Lieferungen zu einem einzelnen, grossen Auftrag zusammenfasst? Wird dadurch nicht der Zugang des regionalen Gewerbes zu öffentlichen Beschaffungen geschmälert oder schlimmstenfalls gar verunmöglicht und somit die Gleichbehandlung aller Anbieterinnen und Anbieter untergraben?*

Der Kanton sieht in der Ausschreibung dieser spezifischen Bauaufgabe als Gesamtleistung vor allem Chancen. Er erhält damit als Nachfrager eine Auswahl von verschiedenen Lösungsvorschlägen zusammen mit verbindlichen Pauschalofferten. Diese Offerten stammen von ausgewiesenen Holzbauprofis, welche bereits verschiedene, ähnlich gelagerte Vorhaben in der Rolle als gesamtverantwortliche Gesamtleister erfolgreich abgewickelt haben.

Der Zugang des regionalen Gewerbes zu diesem Wettbewerb war zu keinem Zeitpunkt geschmälert oder gar verunmöglicht, stand doch die Teilnahme am Verfahren als Teil eines Teams jedem Unternehmen aus den nachgefragten Branchen in der gesamten Schweiz offen.

3. *Nach welchen allgemeingültigen Kriterien entscheidet der Kanton, ob und wann ein Totalunternehmer ausgeschrieben wird und für eine öffentliche Beschaffung notwendig ist und wie gewährleistet er, dass die Transparenz im Vergabeverfahren erhalten bleibt?*
4. *Nach welchen allgemeingültigen Kriterien entscheidet der Kanton bei grossen Aufträgen, die keine freihändige Vergabe und kein Einladungsverfahren zulassen, ob und wann im offenen oder im selektiven Verfahren ausgeschrieben wird?*

Das kantonale Hochbauamt evaluiert spezifisch für jede Bauaufgabe in Abhängigkeit mit den mutmasslichen Auftragswerten und den weiteren Parametern für die generelle Zielerreichung das geeignete Submissionsverfahren und das angemessene Abwicklungsmodell. Primäres Ziel ist dabei immer die Evaluation der richtigen Partner für die Planung und Ausführung der Bauaufgabe in der vorgegebenen Qualität, innerhalb des festgelegten Terminrahmens und zu Marktpreisen. Die grösstmögliche Transparenz im Vergabeverfahren wird durch die Einhaltung sämtlicher submissionsrechtlichen Vorschriften erreicht. Das selektive Verfahren wird angewendet, wenn eine grosse Anzahl von Bewerbern erwartet wird, und wenn von den Bewerbern aufwendige Planungsleistungen eingefordert werden. In der ersten Stufe (Präqualifikation) wird das Bewerberfeld durch die Bewertung von abgefragten Referenzen, Kapazitäten und Qualifikationen von Schlüsselpersonen auf eine sinnvolle Anzahl reduziert. Mit diesem Vorgehen wird der gesamthafte Aufwand auf der Bewerberseite auf ein volkswirtschaftlich vertretbares Mass reduziert.

5. *Dem Kanton ist als öffentlicher Auftragsgeber die Praxis von Abgebote mittels Nachverhandlungen und «Preisdrückerei» untersagt. Wie gewährleistet und überprüft der Kanton, dass diese Praktiken von einem von ihm beauftragten Totalunternehmer ebenfalls nicht angewandt werden?*

Oberste Priorität bei allen Bauvorhaben des Kantons geniesst die Zielerreichung unter Einhaltung der Vorgaben aus der Volksabstimmung. Den Stimmberechtigten wurde im Vorfeld der Kreditgenehmigung ein Versprechen abgegeben, welches es einzuhalten gilt. Primäres Ziel der Ausschreibung von Planungs- und Ausführungsaufträgen ist somit immer die Evaluation von kompetenten und kompetitiven Partnern für die Planung und Ausführung der Bauaufgabe in der vorgegebenen Qualität innerhalb des festgelegten Terminrahmens und zu Marktpreisen.

Wenn der Kanton (egal ob freihändig, auf Einladung, offen oder selektiv) Dienstleistungen, Bauleistungen oder Lieferungen ausschreibt, sucht er wie ein privater Nachfrager nach dem wirtschaftlich günstigsten Angebot. Das Submissionsrecht wurde unter Anderem genau dafür geschaffen. Die öffentliche Hand soll für identische Leistungen nicht mehr und nicht weniger bezahlen als private Nachfrager. Kompetente Anbieter offerieren von Beginn an faire Marktpreise.

Im speziellen Fall des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes bedingt sich der Kanton beim beauftragten Gesamtleister für die nicht von ihm selbst ausgeführten Arbeiten die Mitgestaltung der Submissionslisten, Einsicht in die eingegangenen Offerten sowie Mitsprache bei den Auftragsvergaben aus und bietet damit den interessierten lokalen Unternehmen die Möglichkeit, ebenfalls Offerten einreichen zu können.

6. *Kann der Regierungsrat bestätigen, dass im öffentlichen Vergabeverfahren mit Einzelleistungsvergabe (ohne Totalunternehmer) für Gewerbetreibende die Hürden am kleinsten sind, um für öffentliche Aufträge zu offerieren?*

Diese Frage kann so pauschal nicht beantwortet werden. Das Vergaberecht sieht gestaffelt je nach Art und Höhe der zu beschaffenden Güter anhand von Schwellenwerten die freihändige Vergabe, das Einladungsverfahren sowie die öffentliche Ausschreibung mit oder ohne Präqualifikation vor. Je nach Verfahren werden von den Anbietern (egal ob im Einzelleistungsverfahren, im Generalplaner- oder TU- Verfahren) neben dem Preisangebot verschiedene weitere Planungsleistungen und Qualifikationsnachweise eingefordert. Ob ein Anbieter überhaupt ein Angebot einreichen kann und damit sogar den Zuschlag erhält, richtet sich damit hauptsächlich nach seinen im Angebot nachgewiesenen Kompetenzen und dem offerierten Preis.

7. *Wie gedenkt der Regierungsrat zu gewährleisten, dass zukünftig das lokale Gewerbe so oft wie möglich im offenen Verfahren Einzelleistungsangebote offerieren kann?*

Das Kantonale Hochbauamt evaluiert für jede Bauaufgabe in Abhängigkeit mit den Auftragswerten und den Parametern für die generelle Zielerreichung das geeignete Submissionsverfahren und das angemessene Abwicklungsmodell. Primäres Ziel ist dabei immer die Evaluation der richtigen Partner für die Planung und Ausführung der Bauaufgabe in der gewählten Qualität, innerhalb des festgelegten Terminrahmens und zu Marktpreisen.

Tatsächlich verbleiben, unabhängig vom gewählten Submissionskonzept und vom vorgesehenen Abwicklungsmodell, bei allen Bauvorhaben des Kantons nachgewiesenermassen grosse Teile der Planungs- und Bauaufträge im Kanton. Gewisse Steuerungsmöglichkeiten gibt es allerdings nur bis und mit Einladungsverfahren, indem dort grundsätzlich einheimische Gewerbebetriebe berücksichtigt bzw. eingeladen werden. Voraussetzung ist, dass die Schaffhauser Unternehmer in der Lage sind, den Auftrag zu erfüllen. Diese Praxis entspricht selbstverständlich auch dem Anliegen der Regierung. Damit sich Unternehmer preislich nicht abstimmen können, wird bei solchen Vergaben regelmässig zusätzlich ein auswärtiger Unternehmer angefragt. Die Erreichung der primären Projektziele unter Einhaltung der submissionsrechtlichen Bestimmungen sowie die Vermeidung von überhöhten (und allenfalls sogar abgesprochenen) Preisen ist aber als weiteres Anliegen dem ersteren ebenbürtig. Im offenen (und selektiven) Verfahren gibt es keine Steuerungsmöglichkeiten zur Bevorzugung der lokalen Unternehmen.

Schaffhausen, 18. Februar 2020

DER STAATSSCHREIBER


Dr. Stefan Bilger