

Vorlage an den Landrat

Titel: **Bericht zum Postulat [2014-232](#) von Christoph Frommherz:
«Mehr TU- und GU-Wettbewerbe bei Bau-Grossprojekten»**

Datum: 23. August 2016

Nummer: 2016-245

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)

Vorlage an den Landrat

2016/245

Bericht zum Postulat [2014/232](#) von Christoph Frommherz: «Mehr TU- und GU-Wettbewerbe bei Bau-Grossprojekten»

vom 23. August 2016

1. Text des Postulats

Am 26. Juni 2014 reichte Christoph Frommherz das Postulat [2014/232](#) «Mehr TU- und GU-Wettbewerbe bei Bau-Grossprojekten» ein, welches vom Landrat am 19. März 2015 mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

Der Kanton Basel-Landschaft hat eine leidvolle Geschichte von ökonomisch missglückten Bauprojekten hinter sich. Während der kosten- und fristgerechten Umsetzung von Bauprojekten in den letzten Jahren gute Fortschritte erzielt wurden, bestehen nach wie vor Zweifel, ob die Vorprojektierungen und Planungen des Kantons dem Kostenfaktor die notwendige Beachtung schenken. Verschiedene Projektreviews der Finanzkontrolle deuten in diese Richtung. Man hält zwar die Baukredit-Budgets ein, ob diese Budgets aber wirklich das beste Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen bieten, kann kaum überprüft werden.

Gerade in den frühen Projektphasen wäre es jedoch sehr wichtig Kosten-/Funktionalitätsfragen besonders zu beachten, denn hier erfolgen die entscheidenden Weichenstellungen. Dass in dieser Phase überwiegend kantonsinterne Stellen ohne Wettbewerbs-Exponierung das Sagen haben, ist ein potentieller Kostentreiber für die Projektbudgets.

Eine mögliche Lösung dieses Problems ist die Durchführung von Totalunternehmer- bzw. Generalunternehmer-Wettbewerben. Dabei wird bereits in einem sehr frühen Planungsstadium eine Wettbewerbssituation geschaffen und die Kreativität der verschiedenen Wettbewerber genutzt um die gewünschte Funktionalität zu einem möglichst günstigen Preis zu erhalten.

In der Privatwirtschaft, aber auch in anderen Kantonen konnten mit diesen Verfahren vor allem bei Grossprojekten hohe Einsparungen erzielt werden.

Antrag:

Der Regierungsrat wird eingeladen zukünftig bei allen grösseren Bauvorhaben (Investitionen grösser als CHF 10 Millionen) die Durchführung eines TU- oder zumindest GU-Wettbewerbs zu prüfen.

2. Stellungnahme des Regierungsrates

In diesem Postulat werden diverse Feststellungen mit Bezug zum Verlauf eines Projekts, unter anderem betreffend die Projektdefinition getroffen. Zur Klärung werden nachfolgend zunächst die wesentlichen Prozesse, Begriffe und Abläufe zusammenfassend erläutert.

2.1 Bedarf und Auftrag

Die Bedarfsermittlung für bauliche Massnahmen und Projekte im Hochbau ist im Kanton Basel-Landschaft in den Prozessmodellen des Hochbauamts geregelt und abgebildet, vereinfacht dargestellt in der Grafik 2.2.2. Auslöser für ein Bauprojekt kann demnach ein politischer Auftrag aus der Regierung oder dem Parlament (formulierter Auftrag), eine Bestellung einer Direktion oder eines Nutzers (formuliertes Raumbegehren) oder ein Auftrag aus dem Portfoliomanagement des Hoch-

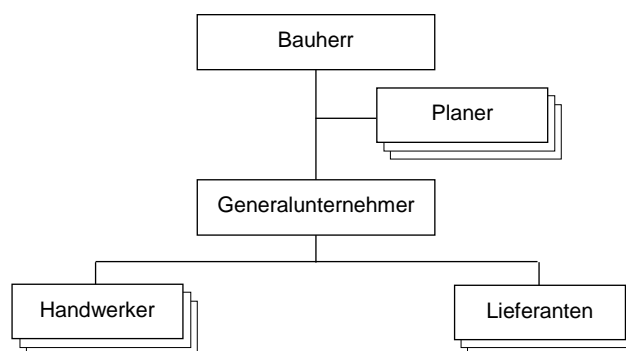
bauamts, zum Beispiel für Instandsetzungen (formulierter Auftrag), sein. Beim überwiegenden Teil der in der Vergangenheit und aktuell geplanten Projekte handelt es sich um formulierte Raumbegehren aus dem Bedarfsmanagement, respektive bei sehr grossen Bauvorhaben (FHNW/Uni-Bauten) um direkte politische Aufträge. In den kommenden Jahren, voraussichtlich ab 2020, werden seitens des Hochbauamts, entsprechend der langfristigen Instandsetzungsplanung, verstärkt Aufträge aus dem Portfoliomanagement (Instandsetzungen) erwartet.

2.2 Begriffe, Verfahrenswahl und Projektverlauf

2.2.1 Begriffe

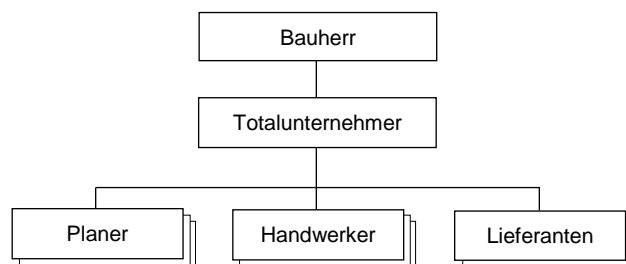
Generalunternehmer (GU): Ausführung

Der Generalunternehmer verpflichtet sich gegenüber dem Bauherrn in einem einzigen Werkvertrag zur gesamten Ausführung eines bereits projektierten Bauvorhabens. Der Generalunternehmer verwirklicht also immer ein fremdes Projekt, was nicht bedeutet, dass er bisweilen nicht auch die Ausführungs-(Detail-)Planung übernimmt. Es ist ihm freigestellt, einzelne oder auch alle Arbeiten durch Dritte ausführen zu lassen.¹



Totalunternehmer (TU): Planung und Ausführung

Der Totalunternehmer übernimmt neben der Ausführung auch die vollständige Planung eines Bauvorhabens. Er verwirklicht ein gesamtes Projekt. Dieses führt er entweder selber aus oder er lässt es in seinem Namen und auf seine Rechnung bei einem Dritten ausführen, der mit der Bauherrschaft in kein Vertragsverhältnis tritt. Abgesehen von den Planungsarbeiten, die der Totalunternehmer für die von der Bauherrschaft bestellte Baute leistet, weist der Totalunternehmer sämtliche Merkmale des Generalunternehmers auf. Die Planung und die Ausführung werden in einem einzigen Vertrag geregelt.²

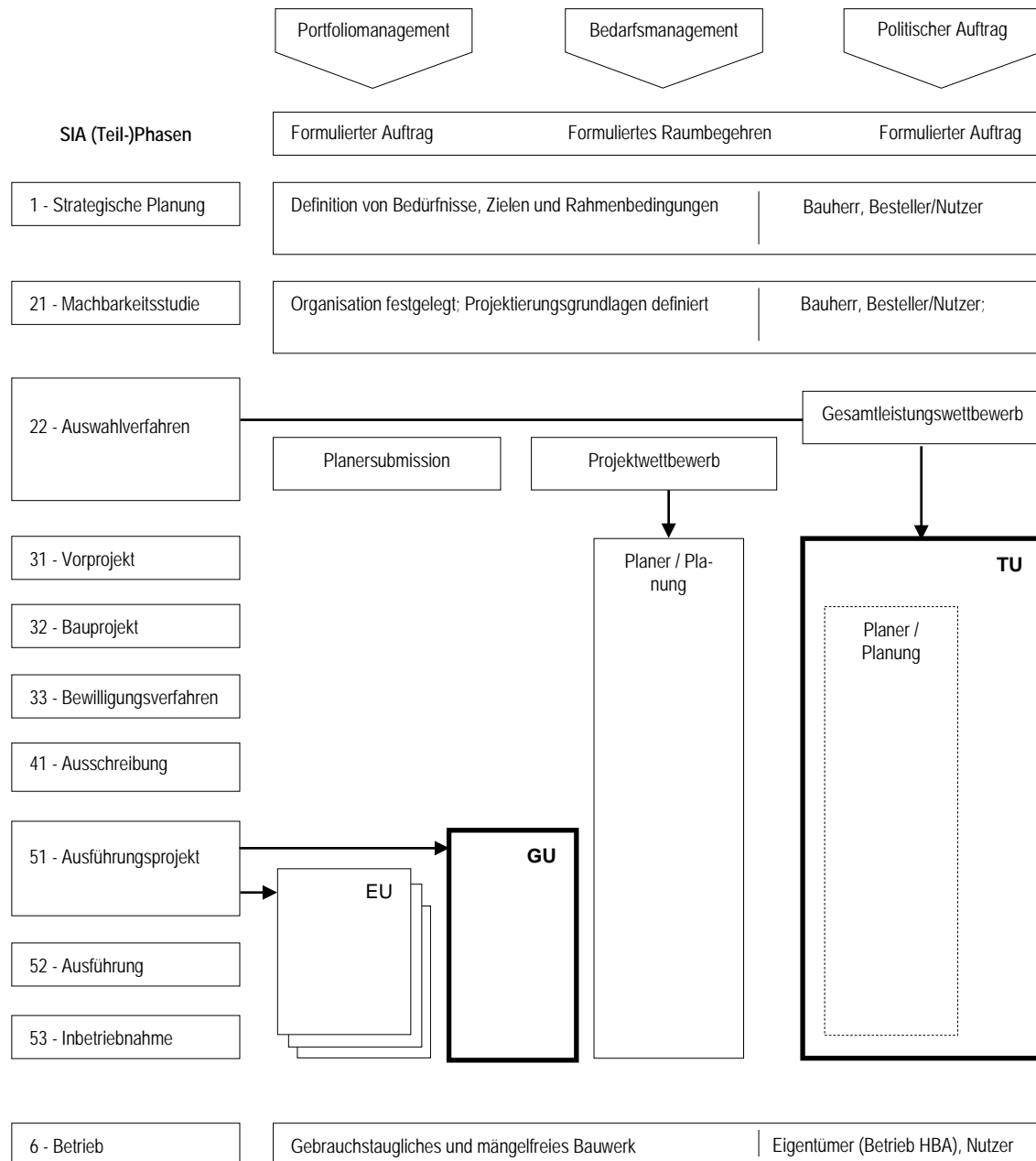


¹ GAUCH, a.a.O., Nr. 233 f.

² GAUCH, a.a.O., Nr. 233 f.

2.2.2 Zeitlicher Ablauf der Verfahrenswahl

Nachfolgend wird schematisch aufgezeigt, zu welchem Zeitpunkt im Projektverlauf eine TU-Leistung³, respektive eine GU-Leistung vergeben werden können.



Die Vergabe von TU-Leistungen erfolgt frühestens nach einem Gesamtleistungswettbewerb. Sämtliche Planungsleistungen ab der SIA-Teilphase 31 Vorprojekt sind dann im Leistungsumfang des TU enthalten. Im Gegensatz dazu erfolgt die GU-Vergabe erst in/nach der Phase 41 Ausschreibung. Sämtliche Planungsleistungen werden von einem externen Planer erbracht, der in einem eigenen Vertragsverhältnis zum Bauherrn steht. Im „klassischen“ Realisierungsmodell wird die Ausführung durch Einzelunternehmer (EU) erbracht.

³ Vergabe TU-Leistung: dargestellt ist der früheste mögliche Vergabe-Zeitpunkt in Folge einem Gesamtleistungswettbewerb. Denkbar ist eine TU-Vergabe auch nach der Phase 31 Vorprojekt.

2.2.3 Definition Projekt

Nachdem ein formulierter Auftrag oder ein formuliertes Raumbegehren vorliegt, wird die Projektbasis definiert. Die darin formulierten Grundlagen und Rahmenbedingungen für ein Bauvorhaben der öffentlichen Hand basieren auf gesetzlichen, politischen und strategischen Vorgaben und dem Leistungsauftrag des Hochbauamts.

Beispiel Bauvorhaben Schulbau Sekundarstufe I

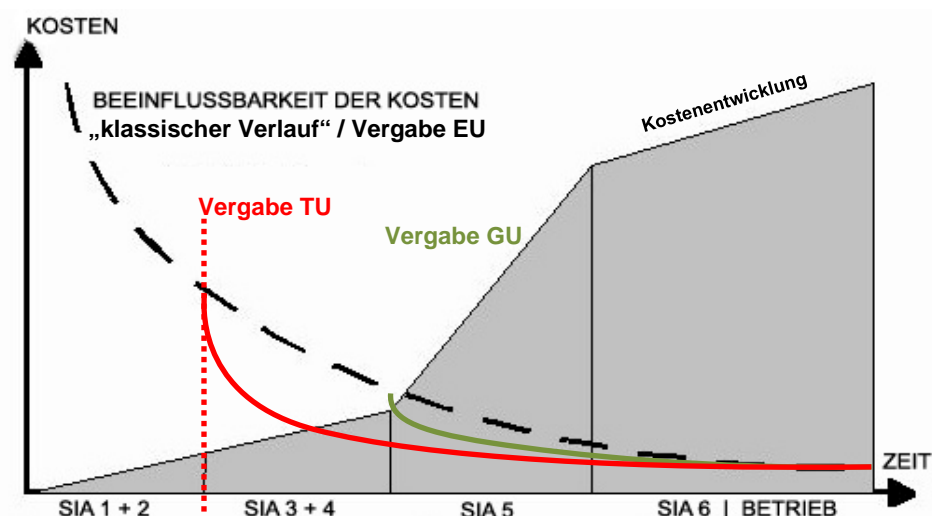
Die Definition eines Bauvorhabens basiert im Wesentlichen auf folgenden Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien:

SGS 642.1	Dekret über die Sekundarschulkreise und Sekundarschulstandorte
SGS 642.11	Verordnung für die Sekundarschule
SGS 648.11	Verordnung über das Raumprogramm von Sekundarschulen Anhang 1 Raumprogrammrichtlinien für Sekundarschulanlagen
SGS 490	Energiegesetz
SGS 490.11	Verordnung über die rationelle Energienutzung (EnGV) Energietategie des Kantons Basel-Landschaft Richtlinie HBA (Nachhaltigkeit, Flächenstandards, Beleuchtung, etc.) Weitere (Liste nicht abschliessend)

In Zusammenarbeit mit der Besteller-Direktion, und gegebenenfalls unter Einbezug des Nutzers, erarbeitet das Hochbauamt (HBA) als Baufachorgan des Kantons die Projektierungsgrundlagen. Sie umfassen alle wesentlichen Parameter eines Projektes, wie Lage, Raumprogramm/Grösse, technischer Ausbaustandard und Ausstattung. Diese Definition, inklusive des allfällig erforderlichen Kreditrahmens, erfolgt in den SIA-Phasen 1 Strategische Planung und 2 Vorstudien.

2.2.4 Beeinflussbarkeit der Kosten nach Projektphasen

Gemäss dem nachstehenden Diagramm nimmt die Beeinflussbarkeit der Kosten in einem Projekt proportional zum Anstieg der effektiven Ausgaben im Projektverlauf ab. Die grösste Beeinflussbarkeit der Kosten besteht in den SIA-Phasen 1 und 2. Wie beschrieben, werden hier alle relevanten Projektmerkmale definiert. Insbesondere der, zunächst vom Besteller erhobene Raumbedarf, welcher nach der Bestellung auf den effektiven Bedarf hin überprüft wird, ist in der Regel der wesentliche Bestandteil eines formulierten Raumbegehrens.



Die postulierte „Wettbewerbssituation in einem sehr frühen Planungsstadium“ ist erst zum Ende der SIA-Phase 2 in der Teilphase 22 Auswahlverfahren mit der Durchführung eines Gesamtleistungswettbewerbs denkbar. Auch hierfür müssen die Projektparameter definiert sein. Beispielsweise bei einem Neubauprojekt die Art, die Anzahl, die Grösse und die Ausstattung der notwendigen Räume, etc. definiert. Analog einem klassischen Projektwettbewerb kann der TU mit einem entsprechend optimierten Entwurfskonzept planen, um im Wettbewerb zu reüssieren. Allerdings unterliegen auch die Gesamtleistungswettbewerbe dem öffentlichen Beschaffungsverfahren und der Preis kann nicht das alleinige Zuschlagskriterium darstellen, was auch den Anforderungen gemäss dem Leistungsauftrag des Hochbauamts entspricht. Nach dem Auswahlverfahren ist die Beeinflussbarkeit der Kosten gegenüber dem klassische Realisierungsmodell mit Einzelunternehmern nur noch in reduziertem Umfang möglich. Speziell aber sind Änderungen gegenüber der Ausschreibung meist nur noch begrenzt möglich, respektive werden sehr teuer. Aufgrund des Projektfortschritts ist im GU-Realisierungsmodell, analog dem EU-Modell, die Beeinflussbarkeit der Kosten bereits ab dem Zeitpunkt der Auftragsvergabe reduziert.

2.3 Bewertung Realisierungsmodelle

Grundsätzlich ist bei der Mehrzahl aller mittleren und grösseren Neubauprojekte, sowohl das Einzelunternehmer-Modell (EU), das Generalunternehmer-Modell (GU) als auch das Totalunternehmer-Modell (TU) für eine Realisierung denkbar. Dies macht es notwendig, dass bei jedem Neubauvorhaben eine Bewertung der Vor- und der Nachteile, respektive eine Gegenüberstellung der Risiken durchgeführt werden müssen. Bei Sanierungen, die den wesentlichen Teil der kantonalen Bautätigkeiten im Kanton Basel-Landschaft ausmachen (ca. 2/3), kommen TU-Modelle so gut wie gar nicht, GU-Modelle nur selten zum Tragen. Dies ist im Wesentlichen mit der höheren Eintretenswahrscheinlichkeit von unvorhergesehenen Ereignissen bei einer Sanierung zu begründen.

Vorteile TU-/GU-Modelle

Die beiden wesentlichen Vorteile einer Realisierung im TU-/GU-Modell liegen in der möglichen Gewährung einer Termin- und einer Kostengarantie. Mögliche Kostenüberschreitungen werden durch die vertraglich vereinbarte Kostengarantie weitgehend vermieden oder werden durch das Baumanagement des TU/GU mindestens frühzeitig erkannt. Das Risiko von Rekursen sinkt durch die geringe Anzahl an Vergaben. Darüber hinaus führt im Besonderen das TU-Modell zu einer Ressourcenentlastung der Projektleitung auf Bauherrenseite.

Nachteile TU-/GU-Modelle

Der TU oder der GU werden unternehmerische Risiken aus der Garantiegabe immer „einpreisen“ und via den offerierten Preis an den Bauherrn weitergeben. Eine Realisierung im TU/GU-Modell führt somit nicht per se zu einer Reduzierung der Projektkosten. Im Weiteren gehen positive Markt-/Preisentwicklungen im TU- und im GU-Modell ausschliesslich zu Gunsten des beauftragten Unternehmens. Insbesondere im TU-Modell kann dies bei langer Projektdauer der Fall sein. Spezielle Projektanforderungen, zum Beispiel Besonderheiten bei der Technisierung oder der Gebäudeautomation, etc. können im Einzelfall gegen eine Realisierung im TU- oder GU-Modell sprechen. Hier können unter bestimmten Voraussetzungen ein Teil-GU-Modell oder das Einzelunternehmer-Modell vorzuziehen sein.

2.4 Anwendung

In den letzten Jahren wurde bei grösseren Projekten die Möglichkeiten für die Durchführung von TU-/GU-Wettbewerben im Kanton bereits geprüft.

Als erstes Projekt im Kanton wurde der Neubau der Turnhallen Gymnasium Liestal mit einem Gesamtleister (sprich TU) erfolgreich realisiert. Das Wettbewerbsverfahren wurde entsprechend als Gesamtleistungswettbewerb ausgeschrieben.

Der Neubau der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) wird derzeit im GU-Modell realisiert. Auch hier wurde im Vorfeld der Vergabe eine Gegenüberstellung von EU, GU und TU vorgenommen. Das HBA hat in der Bau- und Planungskommission (BPK), in der Bildungs-, Kultur- und

Sportdirektion (BKSK) und in der Finanzkommission (FiK) im Juni 2013 detailliert die verschiedenen Realisierungsmodelle erläutert.

Das Bewertungsverfahren zur Abwägung zwischen einer Realisierung im EU-Modell oder im GU-Modell, ist bei den aktuell in der Planung befindlichen Projekten etabliert. Entsprechende Erläuterungen zum getroffenen Entscheid über das Realisierungsmodell werden in den Vorlagen an den Landrat (Baukredit) ausgeführt.

Projekte bei denen ein Gesamtleistungswettbewerb für eine Realisierung im TU-Modell angezeigt sein könnte, befinden sich derzeit nicht in Vorbereitung.

2.5 Allgemeine Anmerkungen

Der Aussage des Postulats, dass der Kanton eine „leidvolle Geschichte von ökonomisch missglückten Bauvorhaben“ hinter sich habe, kann nicht zugestimmt werden. In der weiteren Vergangenheit ist es nur bei wenigen Bauvorhaben des Kantons Basel-Landschaft zu Kostenüberschreitungen gekommen. Als Negativbeispiel mag die Realisierung des Kantonsspitals Liestal gelten. Als unmittelbare Konsequenz aus diesem Projekt wurde im Hochbauamt damals die Organisationsstruktur geändert und ein Qualitätsmanagement- und Qualitätssicherungssystem aufgebaut. Seit 2008 sind das Hochbauamt und damit alle Abläufe und Prozesse zertifiziert nach ISO Norm 9001. Unter anderem haben diese Massnahmen, wie im Postulat weiter ausgeführt, dazu beigetragen die Kosten- und die Termintreue in den Projekten ganz wesentlich zu steigern. Der Bau- und Planungskommission wurden am 10. Dezember 2015 vom Hochbauamt die wesentlichen Bestandteile des Projektmanagements bei Investitionsprojekten vorgestellt.

Die postulierte fehlende Wettbewerbs-Exponierung kantonsinterner Stellen in frühen Projektphasen ist in der Sache begründet. Analog der Privaten Bauherrschaft, definiert der Bauherr, im Falle des Kantons die Besteller-Direktion, respektive der Nutzer den Bedarf für ein Bauvorhaben. Positiv für einen haushälterischen Umgang mit den Ressourcen wirkt sich hier die Struktur im Kanton aus, dass der Nutzer zwar „bestellt“, der bestellte Bedarf von Seiten des Hochbauamts als verantwortlichem Organ und eigentlichem Bauherrenvertreter diesen Bedarf prüft und hinterfragt. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass ein Privater Anbieter (TU) diese Phasen der Bedarfserhebung und der Bedarfsüberprüfung im Sinne des Steuerzahlers wahrnehmen würde, da ihm das Interesse daran und zudem die entsprechenden Kenntnisse fehlen.

2.6 Fazit

Auch für den Regierungsrat ist eine optimale Projektabwicklung in allen Phasen, welche zu guten Resultaten in Bezug auf Kosten, Termine und Qualität bei der Erfüllung der Aufgaben der öffentlichen Hand führen, von zentraler Bedeutung.

Das Hochbauamt als Baufachorgan innerhalb der kantonalen Verwaltung des Kantons Basel-Landschaft ist im Rahmen seines Leistungsauftrags auch der Wirtschaftlichkeit bei der Realisierung von Bauprojekten verpflichtet und nimmt diese Verpflichtung auch wahr. In diesem Zusammenhang ist die vom Verfasser des Postulats beantragte Prüfung der Durchführung von TU- oder zumindest GU-Wettbewerben zwischenzeitlich angewandte Praxis.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat [2014/232](#) «Mehr TU- und GU-Wettbewerbe bei Bau-Grossprojekten» abzuschreiben.

Liestal, 23. August 2016

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Thomas Weber

Der Landschreiber: Peter Vetter