Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Anfrage Jean-Daniel Wicht / Pierre Mauron 2016-CE-72
Zuschlag für das teuerste Angebot im öffentlichen Beschaffungswesen (Thierryturm und KUB)

I. Anfrage

Bald beginnen in der Stadt Freiburg die Bauarbeiten für zwei Grossprojekte: Bau der Rechtswissenschaftlichen Fakultät neben dem Thierryturm und Renovation der Kantons- und Universitätsbibliothek (KUB).

Dabei handelt es sich für den Kanton um zwei symbolträchtige Bauten im Stadtzentrum, mit gewichtigen Kosten für das Gemeinwesen.

Die Arbeiten in Verbindung mit diesen zwei Bauwerken unterliegen selbstverständlich den Vorschriften des öffentlichen Beschaffungswesens, mit dem Ziel, erstklassige Bauwerke zu wettbewerbsfähigen Preisen zu erhalten, ohne die lokalen Unternehmen zu bevorzugen.

Es ist hingegen nicht nachvollziehbar, dass ausserkantonale Unternehmen gegenüber Freiburger Unternehmen den Vorzug erhalten.

Für diese zwei offenen Verfahren hat der Staatsrat über die RUBD bzw. das Hochbauamt kein Freiburger Planungsbüro, sondern ein Berner Büro mit der Erarbeitung der Ausschreibung beauftragt. Er beauftragte das Planungsbüro Techdata AG in Bern mit der Ausarbeitung der Ausschreibungsunterlagen für die Heizungs-, Lüftungs-, Sanitär- und Elektroplanung (HLSE).

Beim Zuschlag des Auftrags wurde eine Gewichtung des Preises von nur 20 % zugelassen, obwohl das Kriterium Preis bei vergleichbaren Bauten normalerweise wichtiger ist (40–50 %). Da eines der grundlegenden Ziele der Einführung des öffentlichen Beschaffungswesens das Einholen des wirtschaftlich günstigsten Angebots war, ist es nicht verwunderlich, dass das Kriterium Preis eine grosse Rolle spielt. Mehrere Studien zeigen, dass in den meisten Fällen das günstigste Angebot den Zuschlag erhält.

Im Fall dieser beiden Bauwerke aber erhielt ein Berner Ingenieurbüro den Zuschlag für die Rechtswissenschaftliche Fakultät, zu einem Preis von 1 797 012 Franken, während mehrere renommierte Freiburger Unternehmen Angebote in Höhe von 1 321 769 Franken bis 1 302 917 Franken einreichten. Für die KUB wurde der Auftrag für 1 322 892 Franken an das gleiche Berner Ingenieurbüro vergeben, obwohl das drittplatzierte Freiburger Büro ein Angebot in Höhe von 1 142 500 Franken unterbreitete und andere Freiburger Büros noch günstigere Angebote vorlegten, wovon sich das günstigste auf 914 782 Franken belief. Nur schon mit dem zweitplatzierten Freiburger Büro (Rechtswissenschaftliche Fakultät) bzw. mit dem drittplatzierten (KUB) hätte der Kanton für die Rechtswissenschaftliche Fakultät 475 243 Franken und für die KUB 180 392 Franken eingespart, was insgesamt 655 635 Franken ausmacht.

Wie kann der Staatsrat in einer Zeit, in der er regelmässig daran erinnert, dass Sparmassnahmen ergriffen werden müssen, und in der zahlreiche Direktionen keine neuen Arbeitsstellen schaffen dürfen, ein ausserkantonales Planungsbüro mit der Vorbereitung dieser Ausschreibung beauftragen und in der Folge diese Aufträge an ausserkantonale Unternehmen vergeben, deren Angebote sehr viel kostspieliger sind als die der Freiburger Unternehmen?

Auch wenn das öffentliche Beschaffungswesen darauf abzielt, den regionalen Protektionismus zu bekämpfen, ist es nicht gerechtfertigt, ins andere Extrem zu fallen und die Aufträge grundsätzlich an ausserkantonale Unternehmen zu vergeben, unabhängig vom Preis. Dazu kommt, dass die Sachkenntnisse unserer Ingenieurbüros über die Kantonsgrenze hinaus anerkannt sind.

Aus diesem Grunde unsere Fragestellung an den Staatsrat:

1. Warum zog der Staatsrat, d. h. die RUBD über das Hochbauamt, für die Erarbeitung der HLSE-Ausschreibungen für den Bau der Rechtswissenschaftlichen Fakultät und der KUB nicht die Dienste eines Freiburger Ingenieurbüros in Anspruch?
2. Wer hat die Vergabekriterien dieser Ausschreibungen begutachtet? Der Berner Auftragnehmer oder der Bauherr?
3. Wie kann der Staatsrat zulassen, dass der Kanton Freiburg einem Berner Ingenieurbüro mit dem Zuschlag eines öffentlichen Auftrags mindestens 655 635 Franken mehr zahlt (im Verhältnis zum günstigsten Freiburger Angebot von maximal 902 205 Franken), um Arbeiten auszuführen, die eines der Freiburger Büros ohne weiteres kompetent ausführen könnte, ohne dieses Geld unnötig auszugeben?
4. Hat der Staatsrat noch Vertrauen in die Freiburger Unternehmen und in die diplomierten Ingenieure der Hochschule für Technik und Architektur Freiburg? Zweifelt der Staatsrat daran, dass sie diese grossen Arbeiten ausführen können?

17. März 2016

II. Antwort des Staatsrats

1. *Warum zog der Staatsrat, d. h. die RUBD über das Hochbauamt, für die Erarbeitung der HLSE-Ausschreibungen für den Bau der Rechtswissenschaftlichen Fakultät und der KUB nicht die Dienste eines Freiburger Ingenieurbüros in Anspruch?*

Das Hochbauamt hat ein neutrales, erfahrenes Planungsbüro gewählt, das über solide Referenzen für diese Art des öffentlichen Auftrags verfügt.

Techdata ist ein Unternehmen mit Niederlassungen in der ganzen Schweiz, das mit Lausanne und Genf insbesondere in der Romandie vertreten ist. Zu seinem Tätigkeitsbereich gehört in der Hauptsache die Vertretung der Interessen der Bauherren. Zu seinen Referenzen gehören zahlreiche öffentliche Aufträge, im Wesentlichen komplexe Aufträge.

2. *Wer hat die Vergabekriterien dieser Ausschreibungen begutachtet? Der Berner Auftragnehmer oder der Bauherr?*

Ein Expertengremium hat die Dossiers geprüft. Dieses bestand aus Serge Boschung, Vorsteher des

Freiburger Amts für Energie, Michel Bonvin, ehemaliger Professor beim Institut Systemtechnik der HES-SO Valais-Wallis und Urs Rieder, Professor und Vizedirektor der Abteilung Technik & Architektur der Hochschule Luzern. Das Expertengremium wurde ebenfalls hinzugezogen, um in einem ersten Schritt die Komplexität der beiden Dossiers und in einem zweiten Schritt die Komplexität der Aufträge zu beurteilen.

Der Bauherr hat über die Gewichtung der Vergabekriterien unter strikter Anwendung der Regeln für öffentliche Aufträge entschieden. Die beiden geplanten Bauten wurden aufgrund der energietechnischen Herausforderungen als sehr komplex beurteilt. Die öffentlichen Gebäude müssen abhängig von ihrer Verwendung, ihrer Konfiguration, ihrem Standort und ihrer technischen Durchführbarkeit die Anforderungen der Standards Minergie-P oder Minergie-A erfüllen. Die Komplexität der Aufgabe wurde in den im Rahmen der Ausschreibungen übermittelten Unterlagen genau beschrieben. Für Bauten mit einer erwiesenermassen hohen Komplexität empfiehlt der Westschweizer Leitfaden eine Gewichtung des Preises von 20 %.

3. *Wie kann der Staatsrat zulassen, dass der Kanton Freiburg einem Berner Ingenieurbüro mit dem Zuschlag eines öffentlichen Auftrags mindestens 655 635 Franken mehr zahlt (im Verhältnis zum günstigsten Freiburger Angebot von maximal 902 205 Franken), um Arbeiten auszuführen, die eines der Freiburger Büros ohne weiteres kompetent ausführen könnte, ohne dieses Geld unnötig auszugeben?*

In seiner Sitzung vom 16. Februar 2016 vergab der Staatsrat die Leistungsaufträge für die HLKSE-Generalplanung für die Heizungs-, Lüftungs-, Klima-, Sanitär- und Elektroaufträge an die Ingenieur- und Planungsfirma Gruner Roschi AG. Es sei hier festgehalten, dass das Freiburger Unternehmen BMS SA, Route de Rosé 49, 1754 Matran, Mitglied des Zuschlagkomitees war. Der Gesamtauftrag, der an das Ingenieurbüro Gruner Roschi AG vergeben wurde, beläuft sich auf 1 165 500 Franken für alle Leistungen. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus den 480 400 Franken des Auftrags für die Vergrösserung und den Umbau der Kantonsbibliothek und aus den 685 100 Franken des Auftrags für die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität.

Die Vergabestelle zielt auf eine wirtschaftliche wie auch auf eine möglichst vorteilhafte Realisierung ab. Die in den ersten Phasen eines Projekts getroffenen Entscheide haben einen direkten Einfluss auf die Endkosten des Bauwerks. Je weiter fortgeschritten und je konkreter ein Projekt ist, umso schwieriger ist eine Anpassung, mit der die Kosten im Rahmen gehalten werden können. Die Suche nach der vorteilhaftesten Lösung muss folglich von Beginn weg erfolgen und dafür muss die notwendige Zeit investiert werden.

Im Rahmen der Prüfung der auf die Ausschreibung erhaltenen Dossiers wurde die Qualität gegenüber der Kosten der Leistung bevorzugt, wodurch die Kosten des Projekts klar besser kontrolliert werden können. Ausgehend von der Tatsache, dass die Bewerber ihre Leistungen insbesondere aufgrund der gewählten technischen Prinzipien berechneten, haben alle grundlegenden Änderungen zwangsläufig Auswirkungen, die sich als bedeutend erweisen können. So planten einige Bewerber beispielsweise einzig eine natürliche Lüftung für die Lüftung und Kühlung der Räume der Rechtswissenschaftlichen Fakultät, ausser für die Hörsäle. Ein Konzept für ein vollständig verglastes Gebäude im Zentrum der Stadt zwischen dem SBB-Bahnhof und der Avenue de l'Europe, das einzig für die Fassade des Innenhofs Fensterflügel vorsieht, ist jedoch praktisch nicht umsetzbar, wenn ein Mindestmass an Komfort sichergestellt werden soll.

Infolgedessen wären zusätzliche Studien notwendig gewesen und das Konzept hätte überarbeitet werden müssen. Das gleiche gilt, wenn der gleiche Bewerber ankündigt, dass er die Anforderungen des Minergie-A-Labels erfüllen kann, indem der Strombedarf im Wesentlichen mit im Dach integrierten Sonnenkollektoren abgedeckt wird. Die Analyse des Expertengremiums ergab indes, dass die verfügbare Dachfläche nicht ausreicht, um die notwendige Produktion sicherzustellen, und dass die konzeptuellen Vorschläge nicht genügen, um die angestrebten Ziele zu erreichen.

Der Gewinner hingegen ging so weit, Lösungen für gewisse mögliche Konflikte zwischen dem architektonischen Konzept und der horizontalen und vertikalen Verteilung der verschiedenen Techniken des Gebäudes vorzuschlagen. Besonders bei komplexen Gebäuden ist es die Aufgabe des Ingenieurs, den Architekten bereits ab der ersten Projektphase bei all seinen Vorhaben zu begleiten und mit ihm ein echtes Projektteam zu bilden.

Bei seinem Entscheid achtete der Staatsrat folglich für diese beiden Gebäude, deren Gesamtkosten auf 175 Millionen Franken geschätzt werden, auf eine wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel.

Der Staatsrat hält abschliessend fest, dass beim Kantonsgericht (KG) Beschwerden gegen die betreffenden Zuschlagsverfügungen hängig sind. Unter Vorbehalt der Zulässigkeit der Beschwerden wird sich das KG somit ebenfalls zu diesen Fragen äussern.

4. *Hat der Staatsrat noch Vertrauen in die Freiburger Unternehmen und in die diplomierten Ingenieure der Hochschule für Technik und Architektur Freiburg? Zweifelt der Staatsrat daran, dass sie diese grossen Arbeiten ausführen können?*

Der Staatsrat zweifelt keinesfalls daran, dass die Freiburger Unternehmen und die diplomierten Ingenieure der Hochschule für Technik und Architektur Freiburg fähig sind, solch komplexe Bauten zu verwirklichen. Aufgrund dieses Vertrauensverhältnisses hat er die Aufträge für die folgenden Gebäude denn auch Freiburger Planungsbüros und Architekten anvertraut:

> Berufsfachschule | Technik und Kunst | Freiburg (EMF)
> Kantonsgericht
> Adolphe Merkle Institut
> Kollegium Gambach
> Um- und Ausbau Kollegium des Südens
> EVA
> Verwaltungsgebäude der Kantonspolizei MAD3
> Hochschule für Soziale Arbeit Freiburg (HSA-FR) und Hochschule für Gesundheit Freiburg (HfG-FR)

Für das letzte Projekt wurde die Gewichtung des Preises für die HLKS-Leistungen auf 25 % festgesetzt. Es war etwas weniger komplex als die beiden hier behandelten Aufträge, insbesondere wegen der weniger dicht bebauten Umgebung und der einfacheren Gestaltung der Fassade. Der Auftrag wurde von einer Gruppe von lokalen Auftragnehmern gewonnen.

28. Juni 2016