

INTERPELLATION VON MORITZ SCHMID, JOSEF ZEBERG UND KARL RUST
BETREFFEND ÖFFENTLICHE BAUTEN,
QUALITÄTSSICHERUNG VOR ALLEM IM AUSBAU GEWERBE
(VORLAGE NR. 1127.1 - 11179)

ANTWORT DES REGIERUNGSRATES

VOM 6. JANUAR 2004

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsräte Moritz Schmid, Walchwil, Josef Zeberg, Baar, und Karl Rust, Zug, sowie eine Mitunterzeichnerin und 15 Mitunterzeichner haben am 28. Mai 2003 eine Interpellation mit 6 Fragen eingereicht. Die Interpellanten glauben festgestellt zu haben, dass in den letzten Jahren vom Kanton in Auftrag gegebene Bauarbeiten vielfach nicht vertragsgemäss ausgeführt worden seien, vor allem was den Ausbau wie beispielsweise mit Maler- oder Schreinerarbeiten betreffe. Dafür nennen die Interpellanten das kantonale Gymnasium in Menzingen und den Forstwerkhof in derselben Gemeinde. Sie machen dafür mangelnde fachliche Erfahrung der Bauleitung verantwortlich, aber auch die Vielfalt der Bauberufe im Ausbaubereich. Eine saubere Offerte sei im Grunde nur mit Hilfe von Fachleuten zu erstellen. Nachträgliche Kontrollen und Expertisen seien kosten- und zeitintensiv. Andererseits liessen sich ungenügende Resultate nach Abschluss der Arbeiten nur schwer oder gar nicht mehr nachweisen. Rückforderungen von unberechtigterweise geleisteten Zahlungen stellten jeweils ein grosses Ärgernis dar.

Auf dem freien Markt herrsche ein ruinöser Preiswettbewerb. Darunter leide die Qualität. Langfristige Bauschäden seien die Folge. Die Qualitätssicherung lasse sich mit geringem Aufwand erreichen, wie das Maler- und Gipsergewerbe beweise. Fachkontrollen führten erfahrungsgemäss zu erheblichen Einsparungen, welche die Kosten der Kontrollen um ein Mehrfaches übersteigen würden. Auch bei der Oberbauleitung seien Effizienzgewinne möglich. Im Kanton Baselstadt habe man die Problematik

bereits vor 12 Jahren erkannt und Massnahmen ergriffen. Positiv sei, dass der Kanton als einer der Ersten in einzelnen Fällen besondere Zuschlagskriterien festlege, um die Qualität höher zu gewichten als den Preis.

Die Fragen der Interpellanten drehen sich sodann um die Qualitätssicherung, die Eignungs- und die Zuschlagskriterien in Submissionen, um die Oberbauleitung sowie die als verbindlich bezeichneten Qualitätssicherungen des Maler- und Gipsergewerbes. Ferner möchten die Interpellanten wissen, ob der Regierungsrat gewillt sei, Arbeiten in öffentlichen Bauten der Qualitätssicherung der jeweiligen Verbände zu unterstellen und diese Qualitätssicherung zum Gegenstand von Submissionsunterlagen zu machen (siehe Vorlage Nr. 1127.1 - 11179).

Nachdem der Kantonsrat die Interpellation an seiner Sitzung vom 26. Juni 2003 dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen hat, äussern wir uns wie folgt:

1. Einleitende Bemerkungen

- a) Die Interpellanten stossen sich an schlecht ausgeführten Arbeiten im Bauwesen, namentlich von Unternehmungen des Baunebengewerbes. Sie machen dafür mangelhafte Ausschreibungen im Rahmen des geltenden Submissionsrechts verantwortlich, dann aber auch schlechte Arbeit wegen ungenügender Preise und ungenügender Qualitätssicherung, sei es während der Ausführung von Arbeiten oder anlässlich der abschliessenden Kontrollen. Sie schlagen vor, Fachverbände beizuziehen und deren Spezialwissen zu nutzen. Damit bringen sie Verbandsinteressen in die Diskussion.
- b) Der Binnenmarkt ist in der Schweiz im Wesentlichen durch Beschaffungsvorschriften des Bundes, das Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995 und ein Konkordat geregelt. Unterhalb der mit Rücksicht auf internationales Recht festgelegten Schwellenwerte für Arbeiten und Lieferungen gilt jedoch immer das Binnenmarktgesetz und kantonales Recht, das wir mit unserem Submissionsgesetz vom 27. Juni 1996 (BGS 721.51) und der darauf gestützten Submissionsverordnung vom 10. September 1996 (BGS 721.53) besitzen. Alle submissionsrechtlichen Erlasse enthalten strenge Verfahrensregeln. Anbieterinnen und Anbieter stehen auf der einen Seite, der Auftraggeber auf der anderen. Der Zuschlag für eine Lieferung oder eine Arbeit erfolgt immer auf

das wirtschaftlich günstigste Angebot unter Beachtung des Preis-/Leistungsverhältnisses und anhand von Zuschlagskriterien. Damit jemand überhaupt einen Zuschlag erhält, muss er sich für die Arbeit oder die Lieferung auch eignen. Die Kantone können ständige Listen von qualifizierten Anbieterinnen und Anbietern führen, welche von vornherein die Eignung für eine Arbeit nahe legen. Bei der Prüfung der Angebote ist der Beizug von Sachverständigen möglich, wie sich aus dem Konkordat klar ergibt (§ 24 Abs. 1 VRöB). Die Kontrolle der Arbeit und des Ergebnisses ist nicht Gegenstand des Submissionsrechts, sondern das Recht und auch die Pflicht des Auftraggebers im Rahmen des jeweiligen Werkvertrags. Der Auftraggeber muss Mängel rechtzeitig rügen und ihre Behebung durchsetzen. So einfach das scheint, so schwierig ist die Praxis.

- c) Unser Hochbauamt ist Fachorgan für öffentliche Hochbauten und vertritt den Kanton Zug als Bauherrn. Es besorgt jedoch nur wenige Arbeiten selber. Planungs-, Projektleitungs- und Bauleitungsmandate vergibt der Kanton an private Unternehmungen. Die Fachkompetenz der Planer und der weiteren Baufachleute, die im Dienste des Kantons stehen, muss nachgewiesen sein. In der Regel sind Referenzobjekte Voraussetzung.

Wenn dann Arbeiten für das Bauhaupt- und Baunebengewerbe zur Ausschreibung gelangen, können für die Beurteilung der Ausschreibungsunterlagen selbst die Berufs- und Fachverbände beigezogen werden. Der Kanton macht sich somit die Fachkompetenz der Spezialisten im Baugewerbe zu nutzen, wie es die Interpellanten verlangen. Er geht jedoch nicht soweit, die Berufs- und Fachverbände auch in die Entscheidungsfindung bei Submissionen und in die Kontrolle der Arbeiten und der Arbeitsergebnisse einzubeziehen. Eine solche Lösung würde Verbandsinteressen mit staatlichen Aufgaben verquicken. Die Unabhängigkeit des Kantons als Offerent von Arbeiten und Lieferungen wäre in Frage gestellt. Die Zuständigkeiten liessen sich kaum richtig unterscheiden. Letztlich würde die öffentliche Hand automatisch den Verbänden folgen, ob bei den Submissionen selbst oder bei der Bauausführung und den Kontrollen.

- d) Wir gehen mit den Interpellanten einig, dass immer wieder Baumängel vorkommen und Arbeiten nicht vertragsgemäss erledigt werden, ob nun die Ausschreibungsunterlagen fachgerecht waren oder mangelhaft. Ebenso trifft es zu, dass der freie Markt den ruinösen Preiswettbewerb ermöglicht. Dieser Wettbe

werb findet allerdings auch unter ausschliesslich privaten Parteien statt und nicht nur im Verhältnis zur öffentlichen Hand als Auftraggeber. Der Kanton Zug ist jedenfalls nicht in der Lage, den Wettbewerb zu mildern. Die Praxis beweist, dass gemäss geltendem Submissionsrecht der Preis so gewichtet wird, dass er nicht das alleinausschlagende Gewicht hat. Nur mit einer angemessenen Gewichtung des Preises ist auch Gewähr geboten, dass die öffentlichen Mittel haushälterisch eingesetzt werden.

2. Beantwortung der Fragen

1. *Wie erfolgt die fachkompetente und wirtschaftliche Qualitätssicherung?*
 - a) *durch das Hochbauamt als Oberbauleitung*
 - b) *beim Planungskonzept (Architekt Submission) und*
 - c) *bei der Fachbauleitung und Ausführung/Fachkontrollen?*

Antwort: Das Hochbauamt legt zusammen mit den Planern den Ausbaustandard und die geforderte Qualität fest. Der Projekt- und Bauleiter erstellt danach die Ausschreibungsunterlagen und legt sie dem Hochbauamt und in der Regel den Berufs- und Fachverbänden zur Kontrolle vor. Gemäss Ziffer 226 in den BESONDEREN BESTIMMUNGEN ZU DEN AUSSCHREIBUNGSUNTERLAGEN muss der Unternehmer diese Unterlagen auf allfällige Lücken, Widersprüche und Unklarheiten prüfen. Macht er auf Ungereimtheiten anlässlich der Offerteinreichung nicht ausdrücklich aufmerksam, obwohl seine Fachkenntnisse und Erfahrung ihn dazu befähigt hätten, so ist er nicht berechtigt, die Ungereimtheiten zu seinen Gunsten auszulegen.

Wir stellen fest, dass viele Unternehmer die Vorbedingungen und die besonderen Bedingungen in den Ausschreibungsunterlagen nicht oder kaum lesen. Zudem werden die Offerten oft in letzter Minute ausgefüllt und eingereicht.

Es trifft zu, dass Architekten und jüngere Projekt- und Bauleiter in der Regel nicht über eine Fachkompetenz verfügen, um rund 50 Bauberufe im Ausbaubereich überblicken zu können. Von Projekt- und Bauleitern mit abgeschlossener Bauleiteraus- bildung und mehrjähriger Berufspraxis kann man dies erwarten. Wie in anderen Berufsfeldern gibt es jedoch nicht nur hoch qualifizierte, erfahrene Fachleute, sondern auch Arbeitskräfte mit mittlerer Kompetenz, die am Anfang ihrer Laufbahn stehen. Der Kanton kann als Bauherr solchen Berufsleuten nicht jede Chance verwehren.

Qualitätssicherung verlangt, dass die Oberbauleitung, die Architekten, die Projekt-, Bau- und die Fachbauleitung mängelfreie Ausschreibungsunterlagen erstellen, die Unternehmer mängelfreie Angebote einreichen und sich bei der Ausführung strikte an den Leistungsbeschrieb und die "Regeln der Baukunst" halten. Es ist Aufgabe der örtlichen Projekt- und Bauleitung, die verlangte Ausführungsqualität an Ort zu kontrollieren. Hier gibt es leider immer wieder Schwachstellen. - Der Bauvorgang ist keine mathematische Rechnung, an der am Schluss nur das eine und richtige Resultat steht. Theoretisches Fachwissen und praktische Fertigkeiten gehen auf dem Bau Hand in Hand. Erfahrungsgemäss verfügen nicht alle am Bau Beteiligten über beide Kompetenzen, obschon die Möglichkeiten der Berufsbildung sehr gut sind und Weiterbildungsangebote offen stehen. Es wäre vermessen, auf dem Bau eine Arbeitsweise wie in hoch präzisen Berufen zu verlangen. Eine Ausweitung von Vorgaben, Kontrollen und Nachkontrollen schafft keinen Zusatznutzen.

2. *Werden Eignungskriterien festgelegt und wird bei den Zuschlagskriterien vermehrt zwischen Qualität und Preis differenziert?*

Antwort: Die Eignungskriterien sind unter Ziffer 240 in den Ausschreibungsunterlagen wie folgt festgehalten:

- Fachliche Qualifikation, Kompetenz und Erfahrung bei gleichwertigen oder ähnlichen Arbeitsgattungen;
- Technische, unternehmerische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit;
- Kredit- und Vertrauenswürdigkeit;
- Referenzen, bei welchen die Auftraggeberin die ordnungsgemässe Erbringung der in den letzten drei Jahren erbrachten Leistungen überprüfen und Auskünfte einholen kann (im Unternehmerblatt ausfüllen);
- einsetzbare Personalkapazität der für die Ausführung des zu vergebenden Auftrages vorgesehenen Personen (im Unternehmerblatt ausfüllen);
- aktuelle Nachweise (vgl. Formular "Erklärung / Bestätigung");

Die Zuschlagskriterien sind unter Ziffer 250 in den Ausschreibungsunterlagen in der Reihenfolge ihrer Bedeutung wie folgt definiert:

	Leistung	Bewertung max. 40 Punkte
Die <u>angekreuzten</u> Leistungskriterien werden <u>objektbezogen</u> beurteilt und bewertet:		
<input type="checkbox"/> Qualität	.....	Pkte
<input type="checkbox"/> Termine (gemäss Offertbeilage)	.....	Pkte
<input type="checkbox"/> Wirtschaftlichkeit	.....	Pkte
<input type="checkbox"/> Kundendienst	.....	Pkte
<input type="checkbox"/> Ökologie / Umweltverträglichkeit	.....	Pkte
<input type="checkbox"/> Kreativität / Innovation	.....	Pkte
<input type="checkbox"/> Infrastruktur	.....	Pkte
	Preis	max. 60 Punkte
Total wirtschaftlich günstigstes Preis-/ Leistungsverhältnis		max. 100 Punkte

3. *Ist der Regierungsrat bereit, dass die Oberbauleitung in diesem Sinne ihre Aufgaben und Leistungen effizient und ergebnisorientiert erbringt?*

Antwort: Das Hochbauamt tritt für den Kanton als Bauherrschaft auf und nicht als Oberbauleitung. Das Hochbauamt erfüllt seine Aufgaben und erbringt die Leistungen wirksam und zielorientiert. Die Bauleitung selbst wird jeweils im Auftragsverhältnis von externen Firmen wahrgenommen. Das Hochbauamt prüft, ob die Beauftragten - ob es Planer, Unternehmer oder eben Bauleiter sind - ihren Vertrag erfüllen. Das Hochbauamt erteilt in der Regel Unternehmern keine Weisungen, die Einzelheiten eines Bauvorgangs betreffen. Im Übrigen weichen die Vertragsverhältnisse bei den Bauvorhaben wenig voneinander ab.

4. *Hat der Regierungsrat Kenntnis von den Qualitätssicherungen, wie sie zum Beispiel das Maler- und Gipsergewerbe kennen und wie stellt er sich zu solchen Qualitätssicherungen/-kontrollen?*

Antwort: Der Regierungsrat hat davon Kenntnis, dass beispielsweise das Maler- und Gipsergewerbe bestrebt ist, die Qualitätssicherung zu fördern. Es hilft bei der

Erstellung von Leistungsbeschrieben mit und kann fachspezifische Qualitätskontrollen während der Ausführung von Handwerksarbeiten durch auswärtige Sachverständige anbieten. Die regelmässige und alle Arbeitsgattungen einschliessende Qualitätssicherung, wie sie die Interpellanten wohl erhoffen, würde jedoch den Bauablauf stark behindern. Je nach Bauvorhaben wären bis 50 zusätzliche Kontrollteams am Werk, und dieses wohl nicht gratis.

5. *Ist der Regierungsrat gewillt die Arbeiten in öffentlichen Bauten der Qualitätssicherung (Offertwesen und Fachkontrollen) der jeweiligen Verbände zu unterstützen?*

Antwort: Der bereits erwähnte § 2 der Submissionsverordnung lässt es zu, für die Beurteilung von Ausschreibungsunterlagen die Berufs- und Fachverbände beizuziehen. Die Beurteilung soll selbstverständlich die Qualität des Offertwesens steigern, wie es die Interpellanten wünschen. Nicht alle Ausschreibungen sind so weitreichend, dass zwingend jede Ausschreibungsunterlage der Prüfung durch Berufs- und Fachverbände bedarf. Die Fachkontrolle von Ausführungsarbeiten, wie sie die Interpellanten verstehen, ist in der Submissionsverordnung nicht verankert. Wir haben bereits dargelegt, warum wir eine generelle Kontrolle bei der Vorbereitung und Abwicklung staatlicher Aufträge durch die jeweiligen Verbände ablehnen. Der Beizug in Einzelfällen bleibt möglich, doch müsste ihn in erster Linie der externe Architekt oder Bauleiter veranlassen, da es um seine Entlastung geht.

6. *Ist der Regierungsrat bereit, die Qualitätssicherung in den Vorbestimmungen der Offertunterlagen aufzunehmen?*

Antwort: Nein, dazu sind wir nicht bereit. In erster Linie bedeutet ja Qualitätssicherung nichts anderes, als dass eine Kontrolle von verwaltungsextern ausgeführten Arbeiten erfolgt. Jeder Auftraggeber wird dafür sorgen, dass sein Auftrag qualitativ einwandfrei erledigt wird. Der Kanton setzt im Baugewerbe die Projekt- und örtliche Bauleitung ein, welche über besonderes Fachwissen verfügt. Es kann nicht angehen, dass zusätzlich aus Verbänden eine Vielzahl von Fachexperten rekrutiert werden und ein doppelter Aufwand entsteht, der unter Umständen wiederum Fragen aufwirft, so dass es auch noch zu Oberexpertisen kommt. - Der Kanton will schlanke Verfahren, klar umrissene Vertragsverhältnisse und einwandfreie Erfüllung von Aufträgen.

Zusammenfassend ergibt sich, dass staatliche Submissionen bereits ausreichend detailliert geordnet sind, Arbeitsvorbereitung und Ablauf gut strukturiert und von einer kleinen Verwaltung bewältigt werden können. Die Qualitätssicherung ist im Übrigen nicht nur eine Frage des Bauwesens, sondern sie begleitet alle Aufträge des Kantons.

3. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 6. Januar 2004

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Walter Suter

Der Landschreiber: Tino Jorio