

Luzern, 3. Mai 2022

STELLUNGNAHME ZU POSTULAT**P 570**

Nummer: P 570
Eröffnet: 10.05.2021 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement i.V. mit Finanzdepartement
Antrag Regierungsrat: 03.05.2022 / Teilweise Erheblicherklärung
Protokoll-Nr.: 552

Postulat Zemp Gaudenz und Mit. über das Beschaffungswesen bei Grossprojekten im Totalunternehmer-/Generalunternehmer-Modell

Die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 (IVöB 2019) sieht keine speziellen Regelungen für die Vergabe von Bauaufträgen an Total- und Generalunternehmer vor. Bauaufträge können durch Einzelleistungsträger oder durch General- bzw. Totalunternehmer ausgeführt werden. Die Organisationsform mit Einzelleistungsträger ist für alle Phasen des Bauvorhabens anwendbar. Dabei behält die Auftraggeberin als Bauherrin den direkten Kontakt und die Einflussnahme auf die Planung. Der Planer ist der Treuhänder der Bauherrschaft. Projektanpassungen sind jederzeit möglich und Optimierungen gehen zugunsten der Bauherrin. Bei Beschaffungen besteht Transparenz und die Gewährleistung für die Einhaltung des öffentlichen Beschaffungswesens. Die Berücksichtigung des lokalen Gewerbes ist bei Beschaffungen im freihändigen Verfahren oder im Einladungsverfahren (vgl. §§ 5 und 6 der Verordnung zum Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen [öBV]) möglich, bei welchen die Auftraggeberin den Kreis der Offerierenden selber bestimmt. Ab den Schwellenwerten von 250'000 Franken (Dienstleistungen, Lieferungen und Baunebenleistungen) bzw. 500'000 Franken (Bauhauptleistungen) kommt das offene Verfahren zur Anwendung, welches eine Publikation der Vergabe bedingt (§ 7 öBV). In diesen Verfahren können deshalb Anbieterinnen und Anbieter aus der ganzen Schweiz und dem Ausland ein Angebot einreichen. Aufgrund des Gleichbehandlungsgebotes im Beschaffungsrecht ist eine grundsätzliche Bevorzugung von regionalen Unternehmen nicht möglich (vgl. dazu auch unsere Antwort auf die Anfrage [A 153](#) Keller Irene und Mit. «über das Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen [öBG] im Zusammenhang mit den Entscheiden des Luzerner Kantonsspitals» aus dem Jahr 2016). Das Angebot, welches die Zuschlagskriterien am besten erfüllt, erhält den Zuschlag. Um die schweizerischen Unternehmen (insb. KMU) vor ausländischer Konkurrenz zu schützen, sieht der Entwurf des Einführungsgesetzes zur IVöB, den wir Ihrem Rat mit Botschaft [B 102](#) vom 8. Februar 2022 vorgelegt haben, in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht neu eine Preisniveau-Klausel vor (vgl. auch unsere Antwort zur Motion [M 622](#) Räber Franz). Mit diesem Zuschlagskriterium sollen die unterschiedlichen Preisniveaus in den Ländern, in welchen die Leistung erbracht wird, berücksichtigt werden können.

Die Verantwortung über alle Planungs- und Ausführungsleistungen liegt beim Modell «Einzelleistungsträger» beim Bauherrn. Dabei trägt er die terminlichen und die finanziellen Risiken und insbesondere das Konkursrisiko einzelner Unternehmen. Um die finanziellen Risiken beim Modell mit Einzelleistungsträgern zu minimieren und den bestimmenden Einfluss des Bauherrn auch während der Realisierung sicherzustellen, ist die Realisierung mit einem

Kostengaranten möglich. Beim Kostengarantievertrag sind drei Parteien beteiligt: der Bauherr, die Planerin und das als Garant auftretende Unternehmen. Letzteres trägt die Verantwortung für Absicherung, Prüfung und Unterstützung des Projekts. Als Grundlage für den Kostengarantievertrag dienen die durch den Garant vorgehend erstellte Projektanalyse und der genehmigte Kostenvoranschlag der Planerin. Der Garant ist ein bauerfahrener Partner, der sich nicht in gestalterische Belange des Architekten einmischt, sondern sich auf Steuerungsaufgaben, also das Controlling der Kosten- und Terminziele konzentriert. Die Planerin bewahrt ungeschmälert ihre treuhänderische Funktion für den Bauherrn.

Bei der Beauftragung eines General- bzw. Totalunternehmers übernimmt dieser als allein verantwortlicher Hersteller die Realisierung bzw. die Planung und Realisierung des vollständigen, nutzungsfähigen und schlüsselfertigen Bauwerks unter Übernahme von Kosten-, Termin- und Leistungsgarantien. Der General- bzw. Totalunternehmer übernimmt somit die Gesamtheit aller beauftragten Leistungen. Dabei liegen die Projektrisiken, insbesondere das Konkursrisiko von Unternehmen, beim General- bzw. Totalunternehmer. Die Bauherrin hat aufgrund der Risikoverteilung nur beschränkt Kontakt und Einflussnahme auf die Planung und Ausführung. Sie ist nicht berechtigt, direkte Anweisungen an die Unternehmen zu erteilen. Da ab Baustart Projektanpassungen seitens Bauherrin nur unter Kosten- und Terminfolgen möglich sind, ist eine frühzeitige, genaue Projektdefinition erforderlich. Bei unpräzisen Projektanforderungen ist das Nachtragsrisiko deshalb hoch. Eine Bevorzugung von lokalen Unternehmen ist nicht mehr oder nur unter Kostenfolge möglich, da bei Ausschreibungen und Vergaben nur ein eingeschränktes Mitspracherecht der Bauherrin besteht. Der Kontrollaufwand seitens Bauherrschaft ist bei der Beauftragung an einen Totalunternehmer höher. So muss diese für die Qualitätssicherung und das Nachtragsmanagement zusätzliche Leistungen erbringen. Für die Risikoabdeckung bei Generalunternehmer- bzw. Totalunternehmerbeauftragung muss die Bauherrschaft einen Zuschlag von ca. 5 bis 10 Prozent bezahlen. Im Falle eines Konkurses des General- bzw. Totalunternehmers kann der Bau nicht wie vereinbart vollendet werden. Es besteht das Risiko eines Baustillstandes, Bauverzögerungen und deren Kostenfolgen (Eintragung von gesetzlichen Bürgschaften [Bauhandwerkerpfandrecht, Art. 837 Abs. 1 Ziff. 3 ff. [ZGB](#)] ff. bzw. der Doppelbezahlung, etc.).

Die heutigen vertraglichen Regelungen der Dienststelle Immobilien (immo) bei General- und Totalunternehmerverträgen enthalten bereits einige der im Postulat erwähnten Möglichkeiten. So hat die Dienststelle immo Einsicht und Mitsprache bei der Unternehmerliste. Sie verfügt über ein Mitsprache- und Mitentscheidungsrecht bei Arbeitsvergaben, beim TU-Vertrag Kantonale Verwaltung Seetalplatz etwa bei Vergaben ab 100'000 Franken. Falls auf Verlangen der Dienststelle die Beauftragung an eine Unternehmung mit einem höheren Preis erfolgen soll, kann dies aber nur unter Kostenübernahme durch die Bauherrschaft erfolgen. Eine andere Verteilung der Mehrkosten ist nicht möglich, selbst wenn eine Vergabe an eine regionale Unternehmung durch zusätzliche Steuererträge kompensiert werden sollte, wie dies die Postulanten vorbringen. Ob dies tatsächlich der Fall ist, kann nicht überprüft werden und erscheint im Übrigen fraglich.

Die Dienststelle immo hat ein Einsichtsrecht in die Ausschreibungsunterlagen, wogegen ein Mitspracherecht bei den Vergabekriterien nicht besteht. Der General- und Totalunternehmer ist aber vertraglich verpflichtet, den Arbeitsschutz, die Mindestlöhne, die Arbeitsbewilligungen, die Gleichstellung usw. auch bei den Subunternehmen einzuhalten, die Einhaltung dieser Bestimmungen regelmässig auf der Baustelle zu kontrollieren bzw. kontrollieren zu lassen und der Dienststelle immo Bericht zu erstatten. Bei der Vergabe von Gewerken, für die der Abschluss eines Instandhaltungsvertrages notwendig oder vom General- oder Totalunternehmer empfohlen wird (z.B. Aufzüge, Brandmeldeanlage, Netzersatzanlage, Gebäudehülle), werden der Dienststelle immo gleichzeitig mit dem Vergabeantrag entsprechende Instandhaltungsangebote der Lieferfirma vorgelegt, weshalb nicht nur die reinen Anschaffungspreise berücksichtigt werden.

Die Postulanten bringen vor, dass bei Vergaben an General- bzw. Totalunternehmer die Gefahr bestehe, dass diese Projekte in der Tendenz an die günstigsten Anbieter erteilt würden und Aspekte wie Ökologie, graue Energie und Nachhaltigkeit eventuell weniger im Zentrum stehen würden. Dies trifft nicht zu. Bereits heute werden solche Qualitätskriterien und ökologische Aspekte im Rahmen von technischen Spezifikationen verstärkt berücksichtigt. So wurden etwa bei der Ausschreibung der Kantonalen Verwaltung in der 1. Stufe nachhaltige Kriterien wie Minergie P-Eco sowie der Standard nachhaltiges Bauen verlangt. Dass der Preis nicht das wichtigste Kriterium darstellt, sondern gleich stark wie die Qualität der Lösung gewichtet wird, zeigte sich darin, dass diese beiden Zuschlagskriterien in der 2. Stufe zu jeweils 40 Prozent gewichtet worden sind.

Die Wahl des Modells der Zusammenarbeit (Einzelleistungsträger, General- oder Totalunternehmer) hängt von der Projektkomplexität und der Analyse der Projektchancen und Projektrisiken durch die Auftraggeberin ab. Dabei werden die Themen wie Projektsteuerung, Planungs- und Realisierungsflexibilität und Innovationsanspruch besonders beachtet. Die drei verschiedenen Modelle unterscheiden sich im Wesentlichen durch die Möglichkeit der direkten Einflussnahme der Auftraggeberin, der Anzahl Schnittstellen zwischen Auftraggeberin und Beauftragten, dem Aufwand für deren Koordination und Überwachung sowie der Risikoverteilung zwischen den beiden Parteien. Der Kanton Luzern hat mit der Dienststelle Immobilien ein professionelles Baufachorgan. Er wählt grundsätzlich bei der Planung und Ausführung das effektivste, effizienteste und zum geplanten Vorhaben passende Modell. Bis heute wurden nur vereinzelt kantonale Projekte mit General- bzw. Totalunternehmen umgesetzt. So wurde der Neubau der Sporthalle Kottenmatt, Sursee sowie der Neubau des Asylzentrums Grosshof, Kriens, in der Vergangenheit mit einem Totalunternehmer ausgeführt. Das Grossprojekt für die neue Universität und die Pädagogische Fachhochschule wurde hingegen mit Einzelleistungsträgern umgesetzt. Von den von den Postulanten erwähnten drei Grossprojekten wird die Kantonale Verwaltung Seetalplatz mit einem Totalunternehmer realisiert. Für die beiden Bauvorhaben Campus Horw und Sicherheitszentrum Rothenburg sind die Entscheide noch ausstehend.

Zusammenfassend halten wir fest, dass eine gezielte Vergabe an regionale Anbieterinnen und Anbieter auch bei Ausschreibungen mit Einzelleistungsträgern lediglich im Rahmen von freihändigen Verfahren bzw. Einladungsverfahren, nicht jedoch im offenen Verfahren möglich ist. Bei Verträgen mit General- bzw. Totalunternehmer wird vertraglich ein Einsichts- und Mitspracherecht bei der Unternehmerliste eingeräumt. Gegen Vergütung der Mehrkosten ist ein Mitentscheidungsrecht des Bauherrn bei der Arbeitsvergabe möglich. Qualitätskriterien und ökologische Aspekte werden im Rahmen von technischen Spezifikationen verstärkt berücksichtigt. Im Rahmen der Möglichkeiten, die wir in der Ausschreibung und den Verträgen mit den Total- und Generalunternehmer haben, werden wir auch darauf hinweisen können, dass regionale Unternehmen mindestens zur Offerte eingeladen oder auch berücksichtigt werden sollen.

Natürlich sind wir aus volkswirtschaftlicher Sicht interessiert daran, dass viele Aufträge in unserem Kanton erteilt werden und das regionale Gewerbe berücksichtigt wird. Auch sind kurze Transportwege von Mitarbeitenden ganz im Sinne unserer Mobilitätsvorstellungen. Die Grenzen, die mit dem Beschaffungsrecht gesetzt werden, sind jedoch einzuhalten, damit ein fairer Wettbewerb möglich bleibt. Vor diesem Hintergrund können wir auch nicht auf die mit dem Postulat geforderte Anpassung des Beschaffungswesens zu Gunsten von regionalen Unternehmen innerhalb von Totalunternehmer- bzw. Generalunternehmer-Modellen eingehen. Deren Umsetzung würde auch bedeuten, dass – trotz einer General- bzw. Totalunternehmervergabe – der Bauherr die Steuerung der Vergabe behält. Dies steht im Widerspruch zu den damit verfolgten Zwecken. Bei Vergaben prüfen wir jedoch bewusst auch in Erwägung unserer Gestaltungsmöglichkeiten, ob ein Projekt mit einem Total- bzw. Generalunternehmervertrag, mit Einzelleistungsträgern oder mit einer Mischform realisiert werden soll. Sollte sich nach einer Abwägung der Vor- und Nachteile ein Total- oder Generalunternehmervertrag als beste Lösung erweisen, setzen wir uns im Rahmen unserer Möglichkeiten

und innerhalb der gesetzlichen Grenzen für unsere regionale Wirtschaft ein. Im Sinne dieser Ausführungen beantragen wir Ihnen, das Postulat teilweise erheblich zu erklären.