

Schwyz, 22. Februar 2024

Kleine Anfrage KA 3/24: Submission beim Bau des neuen Verwaltungszentrums Kaltbach in Schwyz

Beantwortung

1. Wortlaut der Kleinen Anfrage

Am 22. Januar 2024 hat Kantonsrat Bernhard Reichmuth folgende Kleine Anfrage eingereicht:

«Beim von der Regierung geplanten Bau des neuen Verwaltungszentrums im Kaltbach Schwyz, handelt es sich um ein aussergewöhnlich grosses Bauvorhaben.

Es ist sehr wünschenswert, wenn bei der Verwirklichung des Projektes möglichst viele Arbeiten und Lieferungen von kantonalen Firmen ausgeführt werden könnten.

Leider ist es für regionale und kantonale KMUs aber immer schwieriger, die Eignungskriterien an einer Submission vom Kanton zu erfüllen. Dies, da einerseits schon bei der Ausschreibung in vielen Arbeitsgattungen die Hürden mit entsprechenden Eignungskriterien und Referenznachweisen sehr hoch sind oder die Arbeiten von kantonalen Firmen infolge zu grosser Arbeitsvolumen gar nicht ausgeführt werden können.

Wichtig ist selbstverständlich, dass alle Werke einwandfrei und unter Berücksichtigung der Kosten erstellt werden. Es gilt dabei die internationalen, nationalen und interkantonalen Bestimmungen im öffentlichen Beschaffungswesen einzuhalten. Das neue Submissionsrecht lässt bei der Bestimmung von Eignungs- und Zuschlags- Kriterien neben dem Preis einigen Spielraum zu.

Um die Submission so zu gestalten, dass einheimische Firmen grössere Chancen haben, ist jedoch etwas Mut und Kreativität gefragt. Selbstverständlich nicht, um Bestimmungen zu verletzen, aber um scharf an deren Grenzen zu gehen. Natürlich kann ein solches Vorgehen auch ein erhöhtes Risiko von Einsprachen nach sich ziehen, was zugunsten des kantonalen Gewerbes aber unbedingt eingegangen werden sollte und mit sorgfältiger und überlegter Vorbereitung minimiert werden kann.

Bewusst früh stelle ich dem Regierungsrat darum folgende Fragen:

- 1. Sind die Vergabestellen gewillt, einige Arbeiten in kleinere Lose aufzuteilen und Bietergemeinschaften zuzulassen?*

2. *Sind die Vergabestellen gewillt, viele kleinere Arbeitsgattungen, welche unter dem entsprechenden finanziellen Schwellenwert liegen, im freihändigen und im Einladungsverfahren an regionale und kantonale Firmen zu vergeben?*
3. *Ist der Regierungsrat gewillt, eine unabhängige Expertengruppe einzusetzen, welche die zuständigen Baugremien des Kantons bei der Festlegung der Submissionsstrategien mit dem Ziel berät, dass ein möglichst grosses Chancenpotential für Auftragsvergaben an im Kanton Schwyz ansässige Firmen entsteht?*

Für die Beantwortung meiner Fragen danke ich dem Regierungsrat recht herzlich.»

2. Antwort des Baudepartements

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Das 1968 in bautechnisch eher einfachem Standard erstellte und seither nie umfassend sanierte Gebäude Bahnhofstrasse 15 (ehemaliges AHV-Gebäude), welches heute einen grossen Teil der kantonalen Verwaltung beherbergt, ist bau- und sicherheitstechnisch sowie energetisch am Ende seiner Lebensdauer angelangt und kann nicht mehr sinnvoll saniert werden.

Für den erforderlichen Neubau erwies sich letztlich das Areal Kaltbach als der geeignetste Standort. An diesem können unter Nutzbarmachung zahlreicher Synergien gleichzeitig die dringend erforderliche neue Einsatzleitzentrale samt Hauptposten der Kantonspolizei sowie ein neues Lokal für die Stützpunktfeuerwehr Schwyz und für den Rettungsdienst Schwyz integriert werden. Mit dem neuen Verwaltungs- und Sicherheitszentrum Kaltbach (VSZK) können nicht weniger als 12 bisherige Aussenstandorte der Kantonsverwaltung (acht Mietobjekte mit jährlichen Mietzinskosten von 1.2 Mio. Franken sowie vier kantonseigene Liegenschaften) aufgelöst werden.

Das Grossprojekt wird aber auch im volkswirtschaftlichen Bereich namhafte Investitionen auslösen; der Ausblick darauf liegt denn auch der vorliegenden Kleinen Anfrage zugrunde.

Der Kanton bzw. das beim Bau des Verwaltungs- und Sicherheitszentrums Kaltbach federführende Hochbauamt sind bei der Ausschreibung und Vergabe von Dienstleistungs-, Bau- und Lieferaufträgen bekanntlich zur Einhaltung der Submissionsgesetzgebung verpflichtet. Das erste Ziel jedes Ausschreibungsverfahrens muss es immer sein, möglichst jenes Gut beschaffen zu können, das den Bedürfnissen im konkreten Fall am besten entspricht. Davon ausgehend können weitere Bestreben eine Rolle spielen, welchen – soweit das Submissionsrecht einen entsprechenden Ermessensspielraum belässt – der Kanton durchaus nachlebt, etwa jenen nach Berücksichtigung des lokalen Gewerbes, nach Erfüllung hoher Nachhaltigkeitsstandards oder nach sparsamem Umgang mit den finanziellen Mitteln. Indes können diese verschiedenen Zielsetzungen auch im Widerspruch zueinander stehen.

Was die vom Fragesteller im Hinblick auf den Bau des neuen Verwaltungs- und Sicherheitszentrums Kaltbach spezifisch thematisierten Vergaben an lokale Unternehmen anbelangt, gilt es vorab darauf hinzuweisen, dass sich der Kanton bei diesem Projekt aus verschiedenen Gründen, nicht zuletzt aber auch aus solchen betreffend die Handlungsfreiheit bei Arbeitsvergaben, bewusst gegen ein General- oder Totalunternehmer-Modell entschieden hat, bei dem die Möglichkeit bestünde, dass der betreffende Unternehmer die zu beauftragenden Firmen mehrheitlich nach seinem eigenen Gutdünken bestimmt. Mit dem gewählten Einzelvertrags-Modell, bei dem die Bauherrschaft über die Ausschreibung und Vergabe der Aufträge entscheiden kann, bestehen auch für die lokalen Unternehmen breitere Möglichkeiten, in den verschiedenen Arbeitsgattungen zu offerieren und Aufträge zu erhalten.

Mit der im Kanton Schwyz per 1. September 2022 in Kraft getretenen totalrevidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 (IVöB, SRSZ 430.120.1) wurde der Qualitäts- gegenüber dem Preiswettbewerb weiter gestärkt. Gestützt darauf hat der Regierungsrat auch seine Richtlinie über die Festlegung der Eignungs- und Zuschlagskriterien und deren Bewertung bei Beschaffungen sowie die Berücksichtigung der Nachhaltigkeit revidiert und die in den verschiedenen Regelfällen vorzusehenden Preisgewichtungen nach unten angepasst. Mithin wird also ein noch stärkerer Fokus auf die Qualität gelegt, was gerade auch den einheimischen Unternehmen zusätzliche Chancen eröffnet.

Beim aktuell laufenden Bauvorhaben der Kantonsschule Ausserschwyz in Pfäffikon wurden bislang über 75 % der Arbeiten in einem Radius von 30 km um die Baustelle vergeben. Dabei war teilweise sogar eine mangelnde Beteiligung von regionalen Unternehmen auszumachen; so sind in einigen Arbeitsgattungen trotz Verlängerung der Eingabefrist und telefonischer Nachfrage keine Offerten von Schwyzer Unternehmen eingegangen.

2.2 Beantwortung der Fragen

2.2.1 Sind die Vergabestellen gewillt, einige Arbeiten in kleinere Lose aufzuteilen und Bietergemeinschaften zuzulassen?

Mittels genauer Submissionsplanung und fachgerechter Unterteilung der Arbeiten – auch innerhalb einer einzelnen Arbeitsgattung (z. B. BKP-Position Schreiner in Einbauschränke, Innentüren, Deckenverkleidungen etc.) – werden auch kleinere Lose nach kompetenzbezogenen und begründbaren Kriterien vorgesehen. Diese unternehmerfreundliche Verkleinerung der Auftragslose trägt gleichzeitig auch allfälligen Auslastungsschwankungen eines Unternehmens besser Rechnung, und überdies kann so auch die Realisierung schneller erfolgen.

Im Weiteren wird das Hochbauamt bei der Definition der Bewertungs- und Zuschlagskriterien darauf achten, dass keine unnötig hohen Anforderungen gesetzt und keine übersetzten Referenznachweise verlangt werden. So sollen zum Beispiel nicht nur Unternehmen zum Zug kommen können, welche schon die grössten und meisten vergleichbaren Projekte realisiert haben, sondern auch solche mit kleineren oder auch mit wenigen Referenzobjekten. Vorausgesetzt ist dabei, dass die Referenzobjekte in einem Mindestmass mit dem Ausschreibungsgegenstand vergleichbar sind und die Unternehmen die geforderten qualitativen Anforderungen erfüllen.

Auch die Zulassung von Arbeitsgemeinschaften ist bei kantonalen Beschaffungen in der Regel nicht ausgeschlossen und speziell im konstruktiven Holzbau explizit vorgesehen, da das Arbeitsvolumen die regionalen Kapazitäten allenfalls überschreitet.

Nicht zulässig sind hingegen Zuschlagskriterien zur Bevorzugung von ortsansässigen Anbietern wie zum Beispiel die Nähe der Betriebsstätte zur Baustelle, wenn diese nicht durch die Eigenart des Auftrags sachlich begründbar sind und sie keinen Bezug zum Leistungsgegenstand haben, was nur ausnahmsweise der Fall sein dürfte.

2.2.2 Sind die Vergabestellen gewillt, viele kleinere Arbeitsgattungen, welche unter dem entsprechenden finanziellen Schwellenwert liegen, im freihändigen und im Einladungsverfahren an regionale und kantonale Firmen zu vergeben?

Aufgrund ihres Volumens werden die Bauleistungen beim neuen Verwaltungs- und Sicherheitszentrum Kaltbach den internationalen Verpflichtungen, namentlich des GATT/WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen, unterliegen (Anhang 1 IVöB). In diesem sogenannten Staatsvertragsbereich gilt bei Bauleistungen die Besonderheit, dass die Gesamtheit der

Bauarbeiten (Bauhaupt- und Baunebengewerbe) betrachtet werden muss (sogenannte Bauwerksklausel), d. h. es muss zusammengerechnet werden, was demselben Bauwerk dient. Somit müssen im Ergebnis grundsätzlich sämtliche, auch kleine Aufträge im offenen oder selektiven Verfahren ausgeschrieben und vergeben werden. Im Rahmen von maximal 20 Prozent des Gesamtwerts des Bauwerks und für Einzelleistungen von maximal 2 Mio. Franken dürfen Aufträge jedoch nach den Bestimmungen des Nicht-Staatsvertragsbereichs vergeben werden (Art. 16. Abs. 3 IVöB). Je nach Auftragssumme steht damit das freihändige, das Einladungs- oder das (etwas weniger komplexe) offene/selektive Verfahren im Binnenbereich zur Verfügung. Auch bei internationalen Ausschreibungen ist bei Projekten wie dem vorliegenden erfahrungsgemäss aber eher nicht mit Angeboten aus dem Ausland zu rechnen.

Beim Verwaltungs- und Sicherheitszentrum Kaltbach wird der angesprochene Bagatellbereich mit Blick auf die grosse Gebäudeinvestitionssumme dennoch einen beträchtlichen Spielraum eröffnen. Diesen werden die Vergabestellen nutzen und Bauaufträge nach Möglichkeit im freihändigen oder im Einladungsverfahren vergeben. Gleiches gilt für Dienstleistungen und Lieferungen unter den einschlägigen Schwellenwerten. In Erinnerung zu rufen bleibt indes auch an dieser Stelle, dass mit Blick auf das konkrete Vorgehen stets vorausgesetzt werden können muss, dass die nachgefragte Leistung tatsächlich lokal und dabei in der erforderlichen Qualität sowie notwendigen Frist erhältlich gemacht werden kann.

Die einschlägigen Schwellenwerte stellen sich (im vom Staatsvertragsbereich nicht erfassten Bereich) gemäss Anhang 2 IVöB wie folgt dar:

Verfahrensarten	Lieferungen (Auftragswert CHF)	Dienstleistungen (Auftragswert CHF)	Bauleistungen (Auftragswert CHF)	
			Baunebengewerbe	Bauhauptgewerbe
Freihändiges Verfahren	unter 150 000	unter 150 000	unter 150 000	unter 300 000
Einladungsverfahren	unter 250 000	unter 250 000	unter 250 000	unter 500 000
offenes / selektives Verfahren	ab 250 000	ab 250 000	ab 250 000	ab 500 000

Im Übrigen vergibt das Hochbauamt insbesondere bei Instandsetzungs- und Instandhaltungsarbeiten an den eigenen Gebäuden schon heute jährlich eine Vielzahl an Aufträgen im freihändigen (Direktaufträge) oder Einladungsverfahren an lokale und regionale Unternehmer. Dieses Vorgehen wird im Hochbauamt wenn möglich also bereits angewendet und, soweit zulässig, auch für die anstehenden Grossprojekte zur Anwendung kommen.

2.2.3 Ist der Regierungsrat gewillt, eine unabhängige Expertengruppe einzusetzen, welche die zuständigen Baugremien des Kantons bei der Festlegung der Submissionsstrategien mit dem Ziel berät, dass ein möglichst grosses Chancenpotential für Auftragsvergaben an im Kanton Schwyz ansässige Firmen entsteht?

Das Hochbauamt ist innerhalb der kantonalen Verwaltung die betraute und erfahrene Stelle für die korrekte und sinnvolle Submission von Hochbauarbeiten. Regelmässig wird dabei auch die Fachstelle Beschaffungswesen beim Departementssekretariat des Baudepartements beigezogen.

Das Submissionsverfahren ist mit der bereits angesprochenen IVöB klar reguliert. Diese sieht in Art. 13 auf Seiten des Auftraggebers oder eines Expertengremiums verschiedene Ausstandsgründe vor, wobei eine Expertengruppe im vom Fragesteller angeregten Kontext in der Vereinbarung nicht vorgesehen ist.

Aber selbst wenn und soweit die Einsetzung einer Expertengruppe als zulässig erachtet würde, erweist sich dies aus Sicht des Baudepartements vorliegend nicht als angezeigt: Einerseits wäre nur schon die Besetzung einer solchen Gruppe problematisch, weil ihr spezifische Unternehmervertreter aus Gründen der Vorbefassung nicht angehören könnten und wohl auch gar nicht daran interessiert wären, weil sie dies von einer späteren Offertstellung ausschliessen könnte. Andererseits würden sich die Prozesse im Vergabeverfahren weiter verkomplizieren. Trotz bzw. aufgrund einer minutiösen Planung sind die Vergabeverfahren oftmals in einen zeitlich engen Fahrplan eingebunden, sodass jeder Beizug zusätzlicher Gremien, zumal externer mit mehreren Personen, den Ablauf erschwert bzw. verzögert und so die zeitgerechte Realisierung zusätzlich in Frage stellt.

Primär entscheidend ist aber, dass die Vergabestellen für das Hauptanliegen des Fragestellers bereits sensibilisiert sind, diesbezüglich über das notwendige rechtliche und fachliche Wissen sowie über Erfahrung verfügen und mit den dargelegten Massnahmen daher in der Lage und gewillt sind, die anstehenden Submissionen sach- und zielgerecht sowie im Interesse auch des lokalen Gewerbes durchzuführen.

3. Zustellung

Fragesteller; Kantonsratspräsident; Fraktionspräsidenten; Mitglieder des Regierungsrates; Staatschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Beauftragter für Information und Kommunikation; Baudepartement; Medien.

Baudepartement des Kantons Schwyz

Der Vorsteher:

André Rügsegger, Landammann

Zustellung an die Medien: 23. Februar 2024