

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom 6. November 2002

1594. Interpellation von Dr. Bernhard im Oberdorf betreffend Arbeitsvergaben an Architektur- und Bauunternehmungen, Berücksichtigung. Am 10. Juli 2002 reichte Gemeinderat Dr. Bernhard im Oberdorf (SVP) folgende Interpellation GR Nr. 2002/263 ein:

Es fällt auf, dass gewisse Architektur- und Bauunternehmungen wiederholt vom Hochbaudepartement berücksichtigt werden.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Stadtrat – bezüglich der Praxis in den letzten zehn Jahren – um Beantwortung folgender Fragen:

1. In welchen Projekten – einschliesslich in solchen zurückgewiesener Weisungen und veränderter Bauvorhaben – sind welche Architektur- und Bauunternehmungen in welcher Häufigkeit berücksichtigt worden?
2. Wie erfolgte der Zuschlag in all diesen Projekten? Wurden Wettbewerbe ausgeschrieben? Wenn ja: Wann wurde ein Wettbewerb ausgeschrieben, wann nicht?
3. Bei der Ausschreibung durch Wettbewerbe: Wie erfolgte die Einladung und die Auswahl zur Teilnahme an einem Wettbewerb? Wie erfolgt analog die Selektion, falls kein Wettbewerb durchgeführt wurde?
4. Beurteilte immer eine Jury diese Projekte? Wenn ja, wie war diese zusammengesetzt? Wie erfolgte die Auswahl, falls kein Wettbewerb durchgeführt wurde?
5. Erfolgte der Zuschlag auch direkt durch das Hochbaudepartement? Wenn ja, in welchen Fällen? Welches waren in diesen Fällen die Kriterien?
6. Ist eines der Kriterien auch der Bekanntheitsgrad der Architekten und Bauunternehmungen im Hochbaudepartement oder in zugewandten Orten des Departements?
7. Hat der Stil der häufiger ausgewählten Architekten einen besonderen Stellenwert? Wenn ja, welchen?
8. Gedenkt man diesen Teil auch in Zukunft wiederholt zu berücksichtigen? Wenn ja, in welchem Ausmass?

Auf den Antrag der Vorsteherin des Hochbaudepartements beantwortet der Stadtrat die Interpellation wie folgt:

Einleitend ist festzuhalten, dass aus den Fachkreisen, z.B. den Berufsverbänden SIA, BSA, FSAI usw., mit denen der Stadtrat regelmässige Aussprachen pflegt, der vom Interpellanten geäusserte Vorwurf, dass auffallend wiederholt gewisse Architektur- und Bauunternehmungen berücksichtigt werden, nie vorgebracht wurde. Im Gegenteil, die Stadt Zürich ist in der schweizerischen Architekturszene durch ein äusserst breit angelegtes und professionell durchgeführtes Wettbewerbs- und Submissionswesen aufgefallen. In Zürich sind in den letzten 10 Jahren überdurchschnittlich viele junge Architektenteams – aufgrund ihrer Leistungen und nicht wegen ihres Bekanntheitsgrades – mit Bauaufgaben betraut worden. Ebenso erfolgen Vergaben im Bereich Bauaufträge konsequent nach den Grundsätzen des öffentlichen Beschaffungswesens.

Zu Frage 1: Für die verlangte Zusammenstellung aller Vergaben an Architekturbüros und Bauunternehmungen in den letzten 10 Jahren sind die Grundlagen nicht vorhanden. Das Umsatzregister der Stadt Zürich (URZ) enthält Daten – einschliesslich des laufenden Jahres – der letzten vier Jahre. Ältere Umsatz- und Vergabedaten werden nicht aufbewahrt, da diese einerseits aufgrund der Bestimmungen

über das öffentliche Beschaffungswesen als Vergabekriterien irrelevant sind und sich andererseits eine Löschung aus Gründen des Datenschutzes aufdrängt. Eine solche Zusammenstellung würde für die Verwaltung einen exorbitant grossen Aufwand bedeuten, indem alle Bauabrechnungen der letzten 10 Jahre aus dem Schriftgutarchiv des Amtes für Hochbauten von Hand ausgewertet werden müssten.

Zu Frage 2: Die Vergabe von Aufträgen an Architektur- und Bauunternehmungen untersteht seit dem 1. Januar 1999 den Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen, die vor allem die grundlegenden Verpflichtungen des internationalen GATT/WTO-Übereinkommens umsetzen und die im Gesetz über den Beitritt des Kantons Zürich zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (vom 22. September 1996) sowie der zugehörigen Submissionsverordnung (vom 18. Juni 1997) im Detail geregelt sind. Demgemäss ist die öffentliche Hand verpflichtet, Leistungen ab Fr. 248 950.- (Architektenaufträge) bzw. ab Fr. 500 000.- (Baumeisterarbeiten) bereits öffentlich auszuschreiben. Grundsätzlich wird zwischen Bauarbeiten (z. B. Baumeisterarbeiten), Dienstleistungen (z. B. Architektur- und Ingenieurleistungen) und Lieferungen (z. B. Liefern von Geräten, Reinigungsmaterial usw.) unterschieden.

Das öffentliche Beschaffungswesen beruht in seinen Grundzügen auf folgenden Prinzipien:

- **Kein Protektionismus:** Das bedeutet, dass alle Unternehmen gleichberechtigt Zugang zu den Aufträgen haben müssen. Damit sind Kriterien wie z. B. Steuersitz in der Stadt Zürich oder bereits erhaltene andere Aufträge als Vergabekriterien ausgeschlossen.
- **Prinzip der gleich langen Spiesse:** Das heisst, dass alle Anbietenden die gleichen Informationen haben müssen, welche für ein Angebot massgebend sind.
- **Transparenz des Verfahrens:** Setzt voraus, dass die jeweils zur Anwendung kommenden Eignungs- und Zuschlagskriterien im Voraus bekannt sein müssen.

Aufgrund dieser Gesetzesbestimmungen ist vorgegeben, dass sozusagen alle Architekturaufträge in einem Submissionswettbewerb ausgeschrieben, aufgrund der Eignungs- und Zuschlagskriterien bewertet und dem geeignetsten Anbieter zu vergeben sind. Eine direkte Vergabe ist lediglich für Dienstleistungsaufträge unter Fr. 50 000.- möglich, was höchstens einer Studie oder Kleinstaufträgen entspricht. Bereits ab einer Honorarsumme von Fr. 50 000.- ist das Einladungsverfahren zu wählen und ab einem Betrag von Fr. 248 950.- ein offenes oder selektives Verfahren vorgegeben, was in etwa einer Bausumme von 1 Mio. Franken entspricht. Bei Bauaufträgen ist die Gesamtbausumme ein massgebendes Verfahrenskriterium. Bauaufträge und weitgehend auch Lieferungen wurden jedoch – im Gegensatz zu Dienstleistungen – von jeher im klassischen Submissionsverfahren vergeben.

Bei der Vergabe von Bauaufträgen steht zumeist das Preis-Leistungs-Verhältnis als Zuschlagskriterium im Vordergrund. Dies rührt daher, dass mit den detaillierten Arbeitsausschreibungen bezüglich Ausführungsart, Qualität der Arbeit und Termine kein grosser Spielraum besteht. Es können aber auch Kriterien wie z. B. fachliche Kompetenz (z. B. bei Restaurationsarbeiten an Denkmalschutzobjekten)

oder Leistungsfähigkeit (z. B. bei zeitkritischen Bauvorhaben) als Zuschlagskriterien gegenüber dem preislich günstigsten Angebot höher gewertet werden, was jedoch bereits aus den Ausschreibungsunterlagen (Zuschlagskriterien) explizit hervorgehen muss. Aufgrund der hohen Vergabepriorität des Preises kommt es bei Bauaufträgen gelegentlich vor, dass die gleiche Unternehmung in kurzer Zeit für mehrere Objekte den Zuschlag erhält. Da gemäss den Grundzügen des öffentlichen Beschaffungswesens «bereits erhaltene Aufträge» kein Ausschlusskriterium für weitere Zuschläge darstellen, ist dies hinzunehmen.

Bei der Vergabe von Architekturaufträgen steht die Qualität des Projektes im Vordergrund. Sie macht sich an folgenden vier Grundsätzen fest, an welchen das Hochbaudepartement seine Bauten – unabhängig von Grösse oder Prestige – misst:

- Die Bauten haben hohe funktionelle Anforderungen zu erfüllen. Der Nutzen für die künftigen Benutzerinnen und Benutzer steht im Vordergrund.
- Die Bauten müssen kostengünstig sein. Es gilt das Prinzip der Sparsamkeit.
- Öffentliche Bauten haben nachhaltig und dauerhaft zu sein. Dies gilt gleichermassen sowohl für Materialien und Konstruktionen als auch für die Anpassungsfähigkeit an sich wandelnde Bedürfnisse.
- Selbstverständlich haben alle Bauten hohe architektonische und städtebauliche Qualitäten aufzuweisen. Dieser Anspruch steht in keinem Widerspruch zu der ersten Forderung.

Es macht wenig Sinn, ein schlechtes Projekt auszuwählen, nur weil das Architektenteam einen Honorarrabatt gewährt. Erfahrungsgemäss besteht bei der Höhe der Honorare aber wenig Spielraum. Von Seiten der Architektinnen und Architekten attestiert man dem Hochbaudepartement bzw. dem Amt für Hochbauten und dem Amt für Städtebau, dass die Stadt als Auftraggeberin eine faire, aber auch harte Verhandlungspartnerin ist.

Rechtsmittelverfahren: Damit diese Verfahrensgrundsätze auch wirklich eingehalten werden, bestehen für die Vergabeverfahren äusserst niederschwellige Rechtsmittelverfahren. Jede Vergabe gemäss dem öffentlichen Beschaffungswesen kann ohne grossen Aufwand und juristische Kenntnisse beim Verwaltungsgericht eingeklagt werden, wodurch das Bauvorhaben im Zeitablauf empfindlich gestört werden kann. Es liegt daher im Interesse des Hochbaudepartements, klare und juristisch hieb- und stichfeste Wettbewerbsverfahren durchzuführen. Im Verhältnis zu den 2000 bis 2500 Vergabeentscheidungen, die im Hochbaudepartement jährlich erfolgen, werden sehr wenige Beschwerden eingereicht, welche bisher fast ausnahmslos zugunsten des Hochbaudepartements entschieden wurden.

Der Ombudsmann hat sich angesichts der Bedeutung dieser Verfahren und der Werturteile, die zu fällen sind, vorsorglich detailliert mit den Wettbewerbsverfahren, welche das Amt für Hochbauten durchführt, auseinandergesetzt. Er hat dem Amt für Hochbauten attestiert, dass die Verfahren breit abgestützt sind, dass klare Beurteilungskriterien und systematische Beurteilungsverfahren zur Anwendung kommen und damit auf «persönliche Werturteile» oder gar «Begünstigung» wenig anfällig sind.

Die Fachverbände sind als Vertreter ihrer Mitglieder an einem gut funktionierenden Wettbewerbswesen äusserst interessiert. Die Verfahren wurden mit den Fachverbänden abgesprochen und im gegenseitigen Interesse laufend optimiert. Grosse Sorgen bereiten den Verbänden eher kleinere öffentliche Institutionen (Kirchgemeinden, kleine Gemeinden usw.), welche in diesen Verfahren nicht sehr verankert sind. Das Amt für Hochbauten wurde angefragt, in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe mitzuwirken, damit aufgrund der Erfahrungen der Stadt Zürich auch andere Anbieter zu qualitätsvollen Vergabeverfahren kommen.

Zusammenfassend kann aufgrund dieser Darlegungen davon ausgegangen werden, dass die Wettbewerbsverfahren im Hochbaudepartement die Anforderungen bzw. die Rechtsgrundlagen gemäss dem öffentlichen Beschaffungswesen umfassend erfüllen, von hoher Qualität sind und bei den Partnern als transparent und verlässlich eingestuft werden. Das schliesst nicht aus, dass immer wieder einzelne WettbewerbsteilnehmerInnen mit Entscheidungen unzufrieden sind und dies auf dem Rechtsmittelweg geklärt haben wollen. Dafür ist Verständnis aufzubringen, umso mehr sich damit dem Hochbaudepartement immer wieder Gelegenheit bietet, zu verifizieren, ob die Verfahrensabläufe der städtischen Vergabestellen vom Verwaltungsgericht als einwandfrei beurteilt werden.

Zu Frage 3: Die Ausschreibung erfolgt gemäss den Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungswesens. Die Auswahl wird durch das jeweilige Beurteilungsgremium gemäss denjenigen Kriterien vorgenommen, welche den Anbietenden in den Ausschreibungsunterlagen (vgl. Frage 2) bekannt gegeben wurden. Bereits gegen die Ausschreibung und im selektiven Verfahren gegen den Auswahlentscheid kann beim Verwaltungsgericht rekuriert werden.

Zu Frage 4: Die Beurteilung erfolgt immer durch ein Auswahlgremium. Bei klassischen Architekturwettbewerben mit einem Beurteilungsgremium gemäss Wettbewerbsordnung SIA 142 mit externen und verwaltungsinternen Fach- und Sachpreisrichterinnen/-richtern. Bei kleineren Projekten durch verwaltungsinterne Sach- und Fachleute und evtl. externe Experten. Bei Direktvergaben (Vergabesumme unter Fr. 50 000.-) erfolgt die Vergabe durch die Direktoren des Amtes für Hochbauten bzw. des Amtes für Städtebau auf Antrag des jeweiligen Projektteams.

Zu Frage 5: Zuschläge erfolgen nicht direkt durch das Hochbaudepartement, sondern aufgrund der Verfahrensschritte gemäss den Antworten zu den Fragen 2 und 4.

Zu Frage 6: Nein.

Zu Frage 7: Nein.

Zu Frage 8: vgl. Frage 7.

Mitteilung an die Vorsteherin des Hochbaudepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsultanten, das Amt für Städtebau, das Amt für Hochbauten, die Immobilien-Bewirtschaftung Stadt Zürich und den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber