

Dienstag (Vormittag), 7. Juni 2016

Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion

62 2016.RRGR.78 Motion 022-2016 Wenger (Spiez, EVP)
Bauen ohne Generalunternehmer
Richtlinienmotion

Vorstoss-Nr.: 022-2016
 Vorstossart: Motion
 Eingereicht am: 19.01.2016
 Eingereicht von: Wenger (Spiez, EVP) (Sprecher/in)
 Luginbühl-Bachmann (Krattigen, BDP)
 Marti (Kallnach, SVP)
 Weitere Unterschriften: 3
 RRB-Nr.: 526/2016 vom 4. Mai 2016
 Direktion: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion

Bauen ohne Generalunternehmer

Der Regierungsrat wird beauftragt, Arbeiten an kantonalen Bauten – wenn möglich – selber zu vergeben und die Bauausführung nicht an Generalunternehmer zu delegieren.

Begründung:

Öffentliche Aufträge werden zum Teil an Generalunternehmen vergeben. KMU werden dadurch einem noch stärkeren finanziellen Druck ausgesetzt, und die Bauten werden nur noch mit dem billigsten Anbieter gebaut. In der Regel sind nur noch die Gestehungskosten für die Arbeitsvergabe von Bedeutung.

Für den Steuerzahler sind jedoch die Lebenszykluskosten die Kostengrösse, die er bezahlen muss. Bei vielen Bauarbeiten übersteigen die Kosten für Unterhalt und Betrieb die Investitionskosten deutlich. Eine langfristig kostengünstige Auftragsvergabe ist über einen Generalunternehmer schwierig umzusetzen.

Auch ethische und soziale Aspekte kommen mit der GU-Praxis zu kurz.

Durch eine direkte Arbeitsvergabe können Submission und Ausführung besser überwacht und im Sinne der Bevölkerung umgesetzt werden. Dieses System eignet sich auch besser gegen soziale Ausbeutung. Der Architekt trägt mehr Verantwortung für «seinen» Bau und ist bis zuletzt mit Herzblut für das Gelingen seiner Ideen engagiert.

Antwort des Regierungsrats

Bei der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages. Die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Der Regierungsrat teilt die Haltung der Motionäre, dass der Kanton als Auftraggeber die KMU keinem unnötigen Druck aussetzen soll und dass kantonale Hochbauten sicher nicht grundsätzlich mit den billigsten Anbietern gebaut werden dürfen. Generalunternehmer (GU) und auch Totalunternehmer (TU) werden beim kantonalen Hochbau denn auch nur in klar begründeten Ausnahmefällen beauftragt und auch dies nur mit den üblichen Vorgaben und Auflagen, die eine wirtschaftliche, gesetzmässige und saubere Auftragserfüllung bestmöglich gewährleisten.

Aufträge an Total- oder Generalunternehmer kommen grundsätzlich nur bei Projekten in Frage, die

entweder sehr komplex sind (wie z. B. der neue BFH-Campus in Biel oder der Laborneubau an der Murtenstrasse in Bern) oder strikte auf ein vorgegebenes Kostendach und fixe Endtermine ausgerichtet werden müssen (wie beispielsweise die Sanierung und bauliche Anpassung der Liegenschaft an der Mittelstrasse 43 in Bern für eine Nutzung durch die Universität). Wesentliche Risiken (Kosten- und Terminrisiken) werden dabei auf den Total- oder Generalunternehmer übertragen.

Bereits das anzuwendende Beschaffungsrecht verlangt eine Auftragserteilung an das wirtschaftlichste und nicht an das billigste Angebot. Es wird also eine Gesamtsicht verlangt und deshalb werden bei den Ausschreibungen von Total- oder Generalunternehmerleistungen die massgebenden Faktoren für die Lebenszykluskosten (Unterhalt und Betriebskosten) regelmässig mitberücksichtigt.

Im Weiteren muss sich jeder offerierende Total- oder Generalunternehmer verpflichten, die geltenden Arbeitsschutzbestimmungen sowie die Lohn- und Arbeitsbedingungen der Gesamtarbeitsverträge, der Normalarbeitsverträge und die orts- und berufsüblichen Vorschriften einzuhalten. Er muss auch die notwendigen Bestätigungen der beigezogenen Subunternehmen beibringen und haftet für deren Leistungen.

Zusammenfassend hält der Regierungsrat fest, dass das Total- oder Generalunternehmermodell bereits heute nur in begründeten Ausnahmefällen gewählt und mit flankierenden Massnahmen dafür gesorgt wird, dass sich die Aufträge nicht zuungunsten der involvierten KMU und deren Personal auswirken. Damit wird die Motionsforderung in der Praxis bereits erfüllt und der Vorstoss kann als erledigt abgeschrieben werden.

Der Regierungsrat beantragt:

Annahme und gleichzeitige Abschreibung

Präsident. Wir kommen zu Traktandum 62, Motion Wenger (EVP) «Bauen ohne Generalunternehmer». Es ist eine Richtlinienmotion und wir führen eine reduzierte Debatte. Die Regierung beantragt Annahme und gleichzeitige Abschreibung. Der Motionär bestreitet die Abschreibung, und ich gebe ihm das Wort.

Markus Wenger, Spiez (EVP). Bei dieser Motion beantragt die Regierung Annahme und gleichzeitige Abschreibung. Liest man die Argumente der Regierung, muss man sagen: Ja, die Regierung hat aus ihrer Sicht Recht, wenn sie das so vorschlägt. *(Der Präsident läutet die Glocke.)* Wenn wir zurückschauen, so haben wir unter den Baugeschäften des Kantons Bern eine grössere Baustelle mit einem Generalunternehmer. Das ist das Frauenspital Bern. *(Der Präsident läutet die Glocke.)* Das Frauenspital Bern ist ein sehr gutes Beispiel zum Bauen mit Generalunternehmern. Ich konnte dort gewisse Sequenzen mitverfolgen. Von Beginn weg kämpften der Architekt, das Planerteam und der Generalunternehmer gegeneinander. Man versuchte, wo immer möglich Kosten geltend zu machen und zog nach Möglichkeit die billigsten Handwerker bei. Es gab auch Konkurse während der Bauzeit. Das ist ein sehr eindrückliches Beispiel für das Bauen mit Generalunternehmern. Aber bei sehr vielen Bauprojekten hat man beim Kanton Bern ein vorbildliches Verhalten festgestellt: Man baute in eigener Regie; man verbaute sehr viel Holz; man verbaute auch relativ viel Schweizer Holz und einheimisches Material. Ich möchte der Baudirektion an dieser Stelle herzlich danken, dass sie sich in der Vergangenheit so sehr für unser Gewerbe und die örtlichen Firmen eingesetzt hat. Unter dem Spardruck ist aber die Zukunft in einem anderen Licht zu sehen. Als Fachexperte begegne ich sehr häufig Bauvorhaben, die mit einem GU gebaut werden, und der Verlierer ist der Kanton. Deshalb bitte ich Sie, diese Abschreibung nicht zu vollziehen. Lehnen Sie die Abschreibung ab, damit auch in Zukunft möglichst mit dem einheimischen Gewerbe gebaut werden kann.

Präsident. Wünschen die Fraktionen das Wort? – Das ist der Fall. Denken Sie daran, Sie haben zwei Minuten Redezeit in der reduzierten Debatte. Vielleicht rücken diejenigen, die etwas sagen werden, schon ein bisschen in die Nähe.

Martin Aeschlimann, Burgdorf (EVP). Für die EVP-Fraktion ist das Anliegen verständlich und berechtigt. Im Vorstoss geht es um die Bauqualität und die Lebensdauer von Bauwerken. Ich habe mit diesem Thema täglich zu tun. Die Frage der Bauqualität stellt sich allerdings nicht nur bei Generalunternehmern und Generalunternehmervergaben. Das Risiko der Bauqualität beschäftigt die Bauherrschaft unabhängig davon, ob sie mit einem TU- oder GU-Modell baut. Die Bauherrschaft erhält mit den Garantievorschriften der SIA-Norm 118 eine zwei-, fünf- oder zehnjährige Sicherheit für ihr Risiko. Aber in Bezug auf die Lebensdauer der verbauten Bauteile von 20 bis 30 Jahren oder

manchmal sogar 50 Jahren sind zwei Jahre knapp bemessen. Das ist die eigentliche Garantiefrist. Als Klammerbemerkung erwähne ich das PPP-Modell, das der Kanton beim Bau der Neumatt in Burgdorf ausgetestet hat. Dieses ist bemerkenswert, weil es die Qualität über einen längeren Zeitraum hinweg garantiert, und gerade auch weil das Bauwerk durch den Ersteller selber bewirtschaftet wird.

Doch was spricht nun gegen das General- und Totalunternehmer-Modell? – Das Problem liegt in der doppelten Interessenlage des Totalunternehmers. Er muss einerseits die Interessen der Auftraggeberin wahrnehmen, und andererseits kann er mit der Vergabe an Subunternehmen seine eigenen finanziellen Interessen bedienen. Man kann immer wieder beobachten, dass bei der landesweiten oder gar internationalen Vergabe an Subunternehmen Unternehmer zum Zug kommen, die in letzter Verzweiflung noch einen Auftrag annehmen, und am Schluss leidet die Bauqualität darunter. In diesem Sinn bitten wir den Kanton, dieses Modell nur in äussersten Notfällen anzuwenden. Die EVP unterstützt die Motion und bestreitet die Abschreibung.

Martin Boss, Saxeten (Grüne). Ich gehe nicht mehr auf die negativen Auswirkungen ein. Diese wurden bereits dargelegt. Die Begründungen der Motionäre, weshalb auf General- oder Totalunternehmer zu verzichten sei, sind gut nachvollziehbar und plausibel. Sie zielen nicht nur auf kurzfristige und preisliche Aspekte ab, sondern verweisen auch darauf, dass die Wertschöpfung in den Regionen verbleiben soll, die KMU sich im Prozess beteiligen können und die Nachhaltigkeit in Bezug auf die Lebenszykluskosten wahrgenommen wird. Das ist im Sinn eines verantwortungsvollen Umgangs mit den Bauten. Ein nachhaltiger Vergebungsprozess ist wichtig und in dieser Motion verankert. Die aufgezählten Aspekte sind wichtig und sollen bei zukünftigen Vergaben immer berücksichtigt werden. Der Regierungsrat schreibt in seiner Antwort, dass das Beschaffungsrecht des Kantons die Auftragserteilung an das wirtschaftlichste und nicht an das billigste Angebot vorsieht. Das wird wohl so stimmen. Das soll uns aber nicht daran hindern, dass wir als grüne Fraktion diese Motion mehrheitlich annehmen werden. Wir tun dies im Wissen, dass im einen oder anderen Fall, wenn Kosten, Umfang und Termineinhaltung es erfordern, eine Ausnahmeregelung vorhanden sein muss. Wir unterstützen die Motion und bestreiten die Abschreibung.

Pierre Masson, Langenthal (SP). Kleine und mittlere Unternehmen spielen für die Berner Wirtschaft eine wichtige Rolle. Die SP-JUSO-PSA-Fraktion ist sich dessen auch bewusst. Aus diesem Grund erachten wir das Anliegen der Motion als sympathisch und nachvollziehbar. Daher ist das Geschäft eigentlich unbestritten, und ich komme nur kurz auf die Abschreibung zu sprechen. Die vom Motionär aufgeworfenen ethischen und sozialen Aspekte sind für uns sehr wichtig. Sichere Arbeitsplätze und gute Anstellungsbedingungen schreiben wir uns alle auf die Parteifahne. Gesunde und starke KMU tragen wesentlich dazu bei. Also tragen wir Sorge zu ihnen. Der Druck auf die KMU darf auf keinen Fall erhöht werden. Der Kanton ist schon heute bestrebt, dass bei Vergaben an GU und TU involvierte KMU nicht zu kurz kommen – weiter so! Da die Forderungen aus unserer Sicht bereits erfüllt sind, erachten wir auch die Abschreibung als gerechtfertigt. Aus diesem Grund folgen wir dem Regierungsrat und nehmen die Motion an bei gleichzeitiger Abschreibung.

Alfred Bärtschi, Lützelflüh (SVP). Wir teilen die Ansicht des Motionärs, dass die BVE möglichst viele dieser Bauvorhaben selber vergeben und überwachen soll. Es trifft aber auch zu, dass Bauten wie der erwähnte BFH Campus Biel oder der grosse Laborneubau an der Murtenstrasse für die direkte Vergabe an KMU durch die BVE zu gross und zu komplex sind. Das würde sonst wahrscheinlich eine Aufstockung der BVE nach sich ziehen, was wir nicht unbedingt möchten. Hingegen erstaunt, dass es GU respektive Totalunternehmen gibt, die an die Arbeitsvergabe spezielle Geschäftsbedingungen wie zum Beispiel eine Zahlungsfrist von 60 bis 90 Tagen knüpfen, wie ich gehört habe. Das ist schon ein bisschen speziell, und ich bitte die Regierungsrätin, einmal abzuklären, ob das wirklich zutrifft. Die SVP erachtet die Ausführungen des Regierungsrats als schlüssig und nimmt die Motion bei gleichzeitiger Abschreibung an. Es gibt Einzelne, die die Abschreibung bestreiten werden.

Bernhard Riem, Iffwil (BDP). Unsere Fraktion ist der Meinung, dass der Kanton als Auftraggeber die KMU keinem unnötigen Druck aussetzen soll. Insbesondere in der Bauwirtschaft herrscht ein enormer Preisdruck, und es gibt immer wieder Fälle, die bei uns Fragen aufwerfen. Dies betrifft gerade auch die Bauqualität. Die Motionäre haben Beispiele geschildert. Generalunternehmungen neigen tendenziell dazu, die billigsten Offerten und nicht in jedem Fall die wirtschaftlichsten Angebo-

te zu berücksichtigen. Ich will in keinem Fall die Arbeiten von Generalunternehmern pauschal kritisieren. Die Stärke solcher Unternehmungen besteht bei öffentlichen Projekten in der Übernahme von Koordinations- und Aufsichtsarbeiten. Sie können die Verwaltung entlasten und viel vorhandenes Wissen einbringen. Wir erwarten einfach vom Regierungsrat, dass er bei der Arbeitsvergabe direkt KMU bevorzugt und Total- und Generalunternehmungen nur in klar begründeten Fällen beauftragt. Es geht nicht um eine Art wirtschaftlichen Heimatsschutz und auch nicht darum, dass der Kanton teurer baut, sondern um langfristig wirtschaftliche und qualitativ gute Lösungen, aber auch um die Glaubwürdigkeit des Kantons bei der lokalen Bevölkerung. Die BDP-Fraktion stimmt der Motion einstimmig zu. Hinsichtlich der Abschreibung ist sie geteilter Meinung.

Peter Flück, Unterseen (FDP). Grundsätzlich unterstützen wir die Motion. Die erwähnten Anliegen sind auch der FDP-Fraktion natürlich sehr wichtig. Auf der anderen Seite sehen wir aber auch, dass gewisse Aufträge an Generalunternehmungen oder TU vergeben werden müssen. Die Regierung zeigt das in ihrer Antwort auf. Ich habe das in meiner Funktion als Präsident einer grösseren Pensionskasse auch festgestellt. Es gibt durchaus Situationen bei Grossaufträgen, in denen ein Auftrag an einen TU vergeben werden muss. Das hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass man sonst die personellen Ressourcen bereithalten muss. Das wäre eine andere Diskussion, die geführt werden müsste, wenn man entsprechend Personal aufstocken möchte, um solche Aufträge zukünftig anders zu vergeben. Die FDP-Fraktion unterstützt die Motion, ist aber geschlossen für eine gleichzeitige Abschreibung.

Daniel Trüssel, Trimstein (glp). Es wurde alles gesagt, und ich werde nichts wiederholen. Die glp unterstützt selbstverständlich die Motion und wird sich ebenfalls gegen eine Abschreibung aussprechen. Grundsätzlich muss sich der GU immer dem Wettbewerb stellen. Das heisst, das Endprodukt kostet gleichviel, ob man mit oder ohne GU arbeitet. Die Marge, die der GU gewinnt, ist nicht nur auf Effizienz zurückzuführen, sondern geht zulasten der Qualität. Wir entziehen uns beispielsweise konsequent sämtlichen GU-Projekten. Wir machen dort schlicht nicht mit, weil wir sehen, was für ein «Hickhack» passiert. Es kommen in der Regel sehr, sehr fragwürdige Unternehmer zum Zug. Es kommen sehr, sehr fragwürdige Planungsteams zum Zug. Dies geschieht zulasten der Kosten und der Qualität, was sich schlussendlich vielfach in himmeltraurigen Energiedaten niederschlägt. Wir haben im Auftrag eines institutionellen Investoren GU-Projekte mit konventionell hergestellten Objekten verglichen. GU-Projekte erfüllen in keiner Art und Weise die verlangten Minergie-Anforderungen, geschweige denn, wenn wir in Richtung Minergie-P-Eco fahren. Man sieht dort eine deutliche Qualitätsdifferenz, und ich bin der Meinung, dass man das GU-Wesen ein bisschen an die Kandare nehmen muss. Der Kanton Bern kann definitiv mit einer Vorbildfunktion vorausgehen. Ich möchte nicht vergessen zu erwähnen, dass es sich um eine Richtlinienmotion handelt. Die Regierung wird immer noch die Freiheit haben, in einzelnen Fällen mit GU zusammenzuarbeiten, wenn das tatsächlich Sinn ergibt.

Präsident. Es sind keine Wortmeldungen mehr verzeichnet. In diesem Fall übergebe ich das Wort der Regierungsrätin. – Sie winkt ab. Ich nehme an, der Motionär will nicht wandeln? – Somit kommen wir zur Abstimmung. Wir stimmen zweimal ab: einmal über die Motion und dann noch über deren Abschreibung. Wer die Richtlinienmotion annehmen will, stimmt ja, wer sie ablehnt, stimmt nein.

Abstimmung

Annahme

Ja	141
Nein	0
Enthalten	0

Präsident. Sie haben die Motion einstimmig überwiesen. Wir kommen zur Abschreibungsfrage. Wer die Motion abschreiben will, stimmt ja, wer sie nicht abschreiben will, stimmt nein.

Abstimmung

Der Grosse Rat beschliesst:
Abschreibung

Ja	79
Nein	62
Enthalten	2

Präsident. Sie haben die Motion abgeschrieben. Somit sind wir mit den Geschäften dieser Direktion am Ende angelangt. Ich wünsche Frau Regierungsrätin Egger noch einen guten Tag.