



An den Grossen Rat

18.5439.03

BVD/P185439

Basel, 16. August 2023

Regierungsratsbeschluss vom 15. August 2023

Anzug Tim Cuénod und Konsorten betreffend «transparente und faire Verfahren bei der Vergabe von Planungsaufträgen»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 14. April 2021 vom Schreiben 18.5439.02 des Regierungsrates Kenntnis genommen und dem Antrag des Regierungsrates folgend den nachstehenden Anzug Tim Cuénod und Konsorten stehen lassen und dem Regierungsrat zum erneuten Bericht überwiesen:

«Die Vergabe von Planungsaufträgen an fachlich und organisatorisch fähige Planungsfirmen ist eine verantwortungsvolle Aufgabe. Die Wahl der richtigen Partner für Planungsarbeiten ist ein wichtiger und oft entscheidender Faktor für den Projekterfolg. Gleichzeitig stehen diese Vergaben im Fokus der Bauwelt, die zu Recht faire, transparente und fachlich korrekte Verfahren bei der Erteilung von Planungsaufträgen fordert. Für die Vergabe von Planungsaufträgen sind jedoch darüber hinaus einige Besonderheiten zu berücksichtigen. Einerseits sind, noch ausgeprägter als bei anderen Dienstleistungen, qualitative Kriterien meist entscheidender als der Preis der Planungsleistung; damit kommt der Beurteilung von Angeboten eine zentrale Rolle zu.

In Basel sollten wir grossen Wert darauflegen, die städtebaulichen und architektonischen Qualitäten von öffentlichen Bauten weiterzuentwickeln und damit zu einer qualitätsvollen Gestaltung des städtischen Lebensraums beizutragen. Die sorgfältige Vergabe von Planungsaufträgen mittels geeigneter und transparenter Verfahren ist dabei ein wesentlicher Erfolgsfaktor. Im Kanton Basel-Stadt bestehen heute nicht durchgehend transparente und nachvollziehbare Richtlinien zur Vergabe von Planungsaufträgen. Es ist nirgends definiert, welche Verfahrensart sich für die Vergabe welcher Art von Planungsaufgaben eignen, und wie die Zuständigkeit innerhalb der einzelnen Departemente für die Wahl und die Durchführung der Verfahren geregelt ist. Insbesondere bei Bauprojekten des Erziehungsdepartementes sowie staatsnaher und staatseigener Betriebe wie der Universität und auch bei Bauprojekten, an denen mehrere Departemente beteiligt sind, ist die Wahl des Vergabeverfahrens oft unklar.

Eine für alle Departemente verbindliche Richtlinie zur Vergabe von Planungsaufträgen soll hier Klarheit und Transparenz schaffen. Im Kanton Zürich existiert seit 2014 die kantonale Richtlinie „HBA Wegleitung - Vergabe von Planungsaufträgen“, die sämtliche Kriterien für Vergabeverfahren transparent und nachvollziehbar erläutert und definiert. Diese Richtlinie könnte als bereits verfügbare Grundlage bei der Erarbeitung der Basler Richtlinie herbeigezogen werden. Ausserdem soll geprüft werden, ob die Richtlinie zudem bei staatsnahen oder eigenen Betrieben (BVB, IWB etc.), Institutionen mit kantonaler Beteiligung (Messe, Universität etc.) oder bei Bauprojekten auf kantonseigenen Parzellen im Baurecht zur Anwendung gelangen könnte.

Die Unterzeichnenden bitten daher den Regierungsrat, innerhalb von zwei Jahren zu prüfen und zu berichten, mit was für geeigneten Massnahmen (z.B. einer Richtlinie), eine transparente Vergabe von Planungsaufträgen sichergestellt werden könnte.

Tim Cuénod, Thomas Grossenbacher, Leonhard Burckhardt, Jeremy Stephenson, René Brigger, Andrea Elisabeth Knellwolf, Alexandra Dill, Sebastian Kölliker, Heinrich Ueberwasser, Roland Lindner, Pascal Pfister»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Bauprojekte im Verwaltungsvermögen des Kantons Basel-Stadt, und auf diese bezieht sich die vorliegende Anzugsbeantwortung, werden im so genannten 3-Rollenmodell abgewickelt: Neben dem Bau- und Verkehrsdepartement (BVD) für die Planung und Umsetzung von baulichen Massnahmen sowie dem Finanzdepartement (FD) als Eigentümer der Liegenschaften der baselstädtischen Verwaltung sind in der Projektorganisation jeweils auch die entsprechenden Nutzerdepartemente vertreten.

Die Kantonale Fachstelle für öffentliche Beschaffungen (KFöB) begleitet als zentrales und überdepartementales Kompetenzzentrum seit 2016 sämtliche offenen und selektiven Vergabeverfahren der Departemente (d.h. ab einem Auftragswert von 250'000 Franken bei Dienstleistungs-, Liefer- und Bauaufträgen im Baunebengewerbe sowie ab einem Auftragswert von 500'000 Franken im Bauhauptgewerbe) und wird für die beschaffungsrechtliche Prüfung von Sondertatbeständen ab dem Schwellenwert für das Einladungsverfahren beigezogen. Darüber hinaus begleitet sie im Bau- und Verkehrsdepartement sämtliche Vergabeverfahren ab einem Auftragswert ab 50'000 Franken. Damit werden eine einheitliche, transparente und effiziente Umsetzung der beschaffungsrechtlichen Vorgaben sowie die Förderung des Wettbewerbs und des wirtschaftlichen Einsatzes der öffentlichen Mittel gewährleistet.

Planungsaufträge sind als Dienstleistungsaufträge auszuschreiben; die Wahl der Verfahrensart richtet sich dabei nach der geschätzten maximalen Vergabesumme. Das 3-Rollenmodell regelt die Zuständigkeiten: Das jeweilige Nutzerdepartement formuliert seinen Bedarf. Das Finanzdepartement prüft diesen und beauftragt das BVD mit der Umsetzung. Das BVD wiederum erstellt die Ausschreibungsunterlagen (Pflichtenheft, allgemeine Teilnahmebedingungen, Eignungsnachweise, Zuschlagskriterien, Verträge etc.) und legt neben den Grundanforderungen auch die projektspezifischen qualitativen Kriterien fest. Die Ausschreibung wird dann von der verantwortlichen Projektorganisation im 3-Rollenmodell geprüft und frei gegeben. Die beschaffungsrechtlichen sowie die interdepartementalen, organisatorischen und inhaltlichen Zuständigkeiten für die Erteilung von Planungsaufträgen der baselstädtischen Verwaltung sind also geregelt.

Staatsnahe und ausgelagerte Betriebe regeln die Planung und Umsetzung von Bauvorhaben sowie die Durchführung der Vergabeverfahren selber, sofern diese nicht die Verwaltung z.B. über Leistungsvereinbarungen damit beauftragt haben. Kooperationen sollen weiterhin möglich sein, wobei eine Ausweitung bzw. Verschärfung der Vorgaben nicht vorgesehen ist.

1.1 Planungsaufträge für Hochbauvorhaben

Um qualitativ hohe Planungsleistungen von externen Planungsbüros zu erhalten, bestimmt die interdepartementale Projektorganisation gemäss dem 3-Rollenmodell das geeignete Vergabeverfahren. Neben den verfahrenstechnischen Eckwerten legt sie den Inhalt des Planungsauftrages fest. Wie und in welchem Umfang qualitative Aspekte berücksichtigt werden, spielen dabei stets eine wesentliche Rolle. Die Hauptverantwortung für die Umsetzung des Bauvorhabens bleibt beim Bau- und Verkehrsdepartement, wo die entsprechende Bedarfsstelle anschliessend das Vergabeverfahren bei kleinen Bauvorhaben selbstständig oder ab mittelgrossen Bauvorhaben unter Einbezug der KFöB durchführt.

Qualitative Merkmale fliessen in Form von technischen Spezifikationen in die Ausschreibung als sogenannte Grundanforderungen ein, die durch alle Anbietenden zwingend zu erfüllen sind und/oder als Zuschlagskriterien für eine differenziertere qualitative Bewertung der eingereichten Angebote. aus beschaffungsrechtlicher Sicht. Aus beschaffungsrechtlichen Gründen muss dabei auch der Preis zwingend eine Rolle spielen. Je nach Komplexität des Vorhabens kann der Preis aber gegenüber den qualitativen Zuschlagskriterien eine untergeordnete Rolle spielen. Referenzprojekte von Schlüsselpersonen (z.B. Gesamtleitung), Herangehensweise an die Aufgabe und Referenzprojekte der Anbieter sind die am häufigsten angewendeten Zuschlagskriterien bei der Vergabe von Planungsleistungen.

Um die städtebaulichen und architektonischen Qualitäten von öffentlichen Bauten weiterzuentwickeln, wird das Gros der Planungsaufträge mittels Architekturwettbewerben und Planerwahlverfahren vergeben. Diese werden in Anlehnung an die SIA-Normen durchgeführt. Bei Architekturwettbewerben wird aus verschiedenen Projekten das beste ausgewählt. Bei Planerwahlverfahren wird dasjenige Planerteam ausgewählt, das aufgrund eines Lösungsvorschlages zu einzelnen Teilaspekten der Aufgabe (Herangehensweise), Referenzen und dem Honorarangebot am besten für die jeweilige Aufgabe geeignet ist. Um die städtebaulichen und architektonischen Qualitäten von öffentlichen Bauten zu gewährleisten und Transparenz zu schaffen, wirken in den Beurteilungsgremien jeweils externe Fachleute mit. Bei Architekturwettbewerben besteht die Mehrheit der Preisrichter aus qualifizierten Fachleuten aus den massgeblichen Fachgebieten, in denen der Wettbewerb ausgeschrieben wurde. Mindestens die Hälfte dieser Fachpreisrichter muss unabhängig vom Auftraggeber sein.

Im Sinne eines Kompetenzzentrums führt das BVD in der Dienststelle Städtebau & Architektur ein Fachmandat Wettbewerbe, das im Austausch mit SIA, KBOB (Koordinationsgremium der Bauorgane des Bundes) und anderen Kantonen steht.

1.2 Beschaffungsrechtliche Entwicklungen mit der revidierten IVöB (Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen)

Der Bundesrat hat per 1. Januar 2021 das im 2012 revidierte Agreement on government Procurement (GPA) in Kraft gesetzt. Am 15. November 2021 wurde die revidierte IVöB von der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) als Interkantonales Organ für das öffentliche Beschaffungswesen (InöB) an einer Sonderplenarversammlung durch die Regierungsräte und Regierungsrätinnen der Kantone verabschiedet. Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt stimmte dem Einführungsgesetz zur revidierten IVöB (EG IVöB) am 23. Juni 2022 zu. Die revidierte dazugehörige Verordnung wird voraussichtlich noch dieses Jahr vom Regierungsrat behandelt, der auch über den Zeitpunkt der Inkraftsetzung entscheiden wird.

Wenn auch der Revisionsprozess im Kanton Basel-Stadt noch nicht abgeschlossen ist, besteht inzwischen Klarheit darüber, dass die Revision keine expliziten Auswirkungen auf die Vergabe von Planungsaufträgen haben wird und dass das öffentliche Beschaffungsrecht im Kanton Basel-Stadt auch mit der revidierten IVöB zumindest verfahrenstechnisch das Gleiche bleiben wird. Dennoch wird es zu einigen wesentlichen Änderungen gegenüber dem heute geltenden Recht kommen. Neben einer gesamtschweizerischen Harmonisierung sollen besonders auch politische Zielsetzungen vermehrt in die künftige Vergabepaxis einfliessen wie die Stärkung des Qualitätswettbewerbs und die stärkere Berücksichtigung der Nachhaltigkeit bei öffentlichen Beschaffungen. Dies wird vor allem in Art. 29 der revidierten IVöB ersichtlich, der gegenüber dem bisherigen baselstädtischen Recht (§ 30 VöB) mehr mögliche Zuschlagskriterien vorsieht wie Zweckmässigkeit, Termine, technischer Wert, Wirtschaftlichkeit, Lebenszykluskosten, Ästhetik, Nachhaltigkeit, Plausibilität des Angebots, Kreativität, Kundendienst, Lieferbedingungen, Infrastruktur, Innovationsgehalt, Funktionalität, Servicebereitschaft, Fachkompetenz oder Effizienz der Methodik. Darüber hinaus gibt es noch weitere Möglichkeiten zur stärkeren Berücksichtigung des qualitativen Aspekts wie z.B. der Ausschluss von einem Vergabeverfahren aufgrund mangelhafter Auftragserfüllung, Unverlässlichkeit oder Vertrauensunwürdigkeit aus früheren öffentlichen Aufträgen.

Mit der Inkraftsetzung der revidierten beschaffungsrechtlichen Grundlagen im Kanton Basel-Stadt wird der kantonalen Verwaltung, den staatsnahen und ausgelagerten Betrieben über die revidierten Gesetzgebungen und den TRIAS-Leitfaden für öffentliche Beschaffungen ein gegenüber heute weitaus spezifischeres Instrumentarium für die Durchführung der Vergabeverfahren zur Verfügung stehen. Wie sich die Praxis nach der Inkraftsetzung der revidierten IVöB entwickeln wird, bleibt abzuwarten.

2. Fazit

Gestützt auf die Erfahrungen aus der aktuellen Praxis erachtet der Regierungsrat die heute vorhandenen Regelungen als genügend, um eine transparente und zielführende Vergabe bei Planungsaufträgen sicherzustellen. Zusätzliche Richtlinien sieht er nicht als sinnvoll und nötig.

3. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Tim Cuénod und Konsorten betreffend «transparente und faire Verfahren bei der Vergabe von Planungsaufträgen» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin