

**16.04.5/4.00**

**Interpellation Andrea Schmidhauser betr. Rahmenvertrag WS Ingenieure AG**

**Antwort des Stadtrates**

Gemeinderätin Andrea Schmidhauser und sechs Mitunterzeichnende haben am 9. März 2009 eine Interpellation mit folgendem Wortlaut eingereicht:

*„Am 26. Februar 2009 hat der Stadtrat entschieden, den laufenden Rahmenvertrag mit der WS Ingenieure AG im bisherigen Umfang weiterzuführen. Da diese Vertragsverlängerung zu Unmut ange-regt hat, möchte ich vom Stadtrat nachfolgende Fragen beantwortet haben.*

Fragen zum Rahmenvertrag:

- *Weshalb hat der Stadtrat vor Vertragsverlängerung nicht das Gespräch mit der Fachkommis-sion I gesucht, zumal die FK diesbezüglich bereits interveniert hat?*
- *Bis wann hätte der Vertrag verlängert werden müssen?*
- *Wann wäre der Vertrag ausgelaufen?*
- *Ist der verlängerte Vertrag identisch mit dem bestehenden?*
- *Wurde der Vertrag je mit solchen in anderen Gemeinden verglichen?*
- *Wurden andere Ingenieurbüros als Vergleich beigezogen?*
- *Wann wurde letztmals die Arbeit des Gemeindeingenieurs öffentlich ausgeschrieben (welcher der aktuelle Rahmenvertrag zugrunde liegt)?*
- *Welche Konsequenzen hätte der Stadtrat von einer Nicht-Weiterführung des best. Rahmenver-trages befürchtet?*

Allgemeine Fragen zum Auftragsverhältnis mit der WS Ingenieure AG:

- *Wie kommt es, dass laufende Aufträge (teilweise knapp unter dem Schwellenwert) an besagtes Planungsbüro vergeben werden?*
- *Weshalb wird fast ausschliesslich mit dem Büro WS Ingenieure zusammengearbeitet?*
- *Wie genau nimmt es der Stadtrat mit der Submissionsverordnung? Welche Philosophie vertritt er dabei?*
- *Wie gross ist das jährliche durchschnittliche Auftragsvolumen über die letzten 10 Jahre an die WS Ingenieure AG?*
  - Wie viel davon basieren auf Direktvergaben?*
  - Wie viele durch Einladungsverfahren?*
  - Wie viele durch den Konkurrenzkampf beim offenen/selektiven Verfahren?*
- *Wie viele der Aufträge gehen an andere Planungsbüros?*
  - (in CHF und %, bitte aufgeteilt in die drei Submissionskategorien)*

**Protokoll** Auszug



**Behörde** Stadtrat

Beschluss-Nr. 218

Sitzung vom 01. Juli 2009

- *Wie oft lag trotz freihändiger Vergabe bei der Abrechnung das Honorar für die Gesamtleistung des Planers über dem Limit der Direktvergabe? (in CHF und %)*
- *Um wie viel wurde dieser Betrag überschritten?"*

Die Interpellation wurde an der Gemeinderatssitzung vom 6. April 2009 begründet. Der Stadtrat beschied dem Parlament, die Antwort innert drei Monaten schriftlich zu erteilen (Art. 44, Abs. 4 und 5 der Geschäftsordnung des Gemeinderates). Die Frist zur Beantwortung durch den Stadtrat läuft am 6. Juli 2009 ab.

Der Stadtrat beschliesst:

1. Die Interpellation von Gemeinderätin Andrea Schmidhauser und sechs Mitunterzeichnenden wird wie folgt beantwortet:

#### Rahmenvertrag

*Weshalb hat der Stadtrat vor Vertragsverlängerung nicht das Gespräch mit der Fachkommission I gesucht, zumal die FK diesbezüglich bereits interveniert hat?*

Laut Art. 27 GO fällt die strategische Führung der Stadtverwaltung in die Zuständigkeit und Verantwortung des Stadtrates als Exekutivorgan. Hierunter fallen auch Vertragsabschlüsse in Belangen der Stadtverwaltung wie vorliegend der Auslagerung von Tätigkeiten im Bau- und Feuerpolizeiwesen. Der Stadtrat und mit ihm der Ausschuss Bau und Infrastruktur überprüfen regelmässig die Qualität der Leistungserbringung durch die WS Ingenieure AG.

*Bis wann hätte der Vertrag verlängert werden müssen? Wann wäre der Vertrag ausgelaufen?*

Am 7. April 1999 erfolgte eine Revision des Vertragsverhältnisses zwischen der Stadt und der WS Ingenieure AG. Dabei ging es um die Anpassung des bisherigen Vertrages vom 18. Juli 1990, das heisst während dessen Laufzeit, an geänderte Rahmenbedingungen. Grundlegende Vertragsbestandteile konnten im Interesse der Stadt rechtlich einwandfrei abgesichert oder verbessert werden, so etwa hinsichtlich der Nutzung des städtischen EDV-Systems: Über den EDV-Vertrag ist die WS Ingenieure AG auf eigene Kosten mit dem städtischen IT-Netz verbunden, und sie muss sich in der Folge zu eigenen Lasten auch den laufenden Entwicklungen in diesem Bereich anschliessen. Weitere Anliegen waren Verbesserungen bei der Gestaltung der Konditionen, der Strukturierung des Outsourcing-Verhältnisses und der Mitwirkungsbefugnisse des Stadtrates bei firmenstrategischen Grundsatzentscheidungen, welche die unmittelbaren Interessen der Stadt als Vertragspartnerin des Rahmenvertrags berühren.

Der Rahmenvertrag mit WS Ingenieure AG hatte anfänglich eine Gültigkeitsdauer von fünf Jah-

**Protokoll** Auszug



**Behörde** Stadtrat

Beschluss-Nr. 218  
Sitzung vom 01. Juli 2009

ren. Danach erneuert sich der Vertrag jeweils um weitere 3 Jahre, wenn er nicht spätestens 12 Monate vor Ablauf gekündigt wird. Bauverwaltung und Baubehörde resp. Stadtrat prüfen jeweils rechtzeitig die Weiterführung des Vertragsverhältnisses. Der Vertrag wurde letztmals im Februar 2009 per April 2010 um weitere drei Jahre bis 6. April 2013 verlängert. Auf Grund der Kündigungsfrist von 12 Monaten wird im 1. Quartal 2012 über die Weiterführung des Vertrags erneut zu befinden sein. Damit wird auch § 2 Abs. 3 der kantonalen Submissionsverordnung angemessen Rechnung getragen.

*Ist der verlängerte Vertrag identisch mit dem bestehenden?*

Die Vertragsverlängerung basiert unverändert auf dem bisherigen Vertrag.

*Wurde der Vertrag je mit solchen in anderen Gemeinden verglichen?*

Für den Stadtrat bestand bisher kein Anlass, den Bülacher Outsourcing-Vertrag mit solchen anderer Gemeinden zu vergleichen. Hingegen führte die Abteilung Bau und Umwelt im Vorfeld der Vertragsverlängerung 2006 Gespräche mit einer vergleichbaren Gemeinde zu den Hintergründen und finanziellen wie organisatorischen Auswirkungen der wenige Jahre zuvor durchgeführten Submittierung des Baupolizeimandats. Dabei zeigte sich, dass je nach Bedürfnislage und Organisationsstruktur einer Gemeindeverwaltung Art und Umfang des Outsourcings im Baupolizeiwesen und Tiefbaubereich, also dort, wo eine Auslagerung solcher Tätigkeiten stattfindet, unterschiedlich gehandhabt werden und auch Änderungen unterworfen sein können. Letzteres war denn auch der konkrete Anlass, über eine Neuausschreibung des Gemeindeingenieurmandats das Outsourcing-Verhältnis der veränderten Verwaltungsstruktur innerhalb des Bau- und Planungswesens anzupassen.

In Bülach ist die organisatorische und aufgabenspezifische Verbindung zwischen privatem Stadt-ingenieurbüro und öffentlicher Bauverwaltung traditionell eng geknüpft. Der Rahmenvertrag samt zugehörigem EDV-Vertrag vom 7. April 1999 ist massgeschneidert auf die spezifischen Bedürfnisse der Stadt Bülach zugeschnitten. Ein Vergleich unseres Mandatsverhältnisses mit jenen anderer Gemeinden wäre deshalb wenig zielführend. Zudem erscheint es aus Gründen des Datenschutzes fraglich, ob andere Gemeinden überhaupt gewillt oder rechtlich in der Lage wären, ihre privaten Verträge zur Einsicht frei zu geben. Die Stadt Bülach ihrerseits wäre hierzu nicht bereit.

Aufgrund des mit dem Ingenieurbüro seit 1959 bestehenden und insbesondere in den 60er- und 90er-Jahren sukzessive vertieften Outsourcing-Verhältnisses sind bei der städtischen Bauverwaltung die personellen Ressourcen und Infrastruktureinrichtungen situationsgerecht auf ein Minimum reduziert worden. Trotzdem die Aufgaben im Hoch- und Tiefbaubereich und im Baupolizeiwesen stetig umfangreicher und komplexer geworden sind, nicht zuletzt weil die Stadt wächst

**Protokoll** Auszug



**Behörde** Stadtrat

Beschluss-Nr. 218

Sitzung vom 01. Juli 2009

und ihr zunehmend Zentrumsfunktionen zugeschrieben werden, wurde die Bauverwaltung nie vergrössert. Im Gegenteil erfolgte Mitte der 90er-Jahre mit der Zusammenlegung der vormals noch getrennten Hoch- und Tiefbauabteilungen ein Stellenabbau. Im Unterschied zu manch anderer Stadt oder Gemeinde vergleichbarer Grösse beschäftigt Bülach auch keinen verwaltungsin-  
ternen Stadtplaner und/oder Stadtingenieur, sondern vergibt projektspezifisch Planungs- und In-  
genieuraufträge an externe Experten. Diese Lösung hat sich bis heute bewährt. Dadurch lassen  
sich bei der Bauverwaltung erhebliche Fixkosten vermeiden. Die unternehmerischen Risiken trägt  
das private Ingenieurbüro; das Honorarvolumen ist auftragsabhängig. Mit Bezug auf den Rah-  
menvertrag mit WS Ingenieure AG resultieren hieraus bedeutende Synergien dank dem von die-  
ser Firma abgedeckten umfassenden Dienstleistungsspektrum: Bau- und Feuerpolizei; Tiefbau;  
Vermessung, Aufbau und Betrieb von BÜ-LIS (Bülacher Landinformationssystem), Führen der  
Hoch- und Tiefbauarchive der Stadt usw. Der Nutzen für die Stadtverwaltung und die Kunden  
liegt insbesondere in einfacheren und rascheren Arbeitsabläufen sowie der Möglichkeit zum Wis-  
senstransfer unter den Betriebszweigen, was sich auch kostenmässig für die Stadt positiv aus-  
wirkt.

*Wurden andere Ingenieurbüros als Vergleich beigezogen?*

Ein vom früheren Stadtschreiber 2005 bei einem privaten Treuhandbüro erwirkter anonymisierter  
Preisvergleich unter mehreren Ingenieurfirmen, welche mit ähnlichen Baupolizeimandaten be-  
traut sind, zeigte, dass die Honoraransätze der WS Ingenieure AG für ihre Tätigkeiten aus dem  
Rahmenvertrag am tiefsten lagen.

Laut Art. 14 des Rahmenvertrags von 1999 werden die Personaleinsatzliste und die anwendbaren  
Honoraransätze zu Beginn jeden Jahres zwischen dem Ausschuss Bau und Infrastruktur, des  
Stadtrates und der WS Ingenieure AG neu beurteilt. Die Honorarberechnung richtet sich grund-  
sätzlich nach den Empfehlungen gemäss KBOB (Koordination der Bau- und Liegenschaftsorgane  
des Bundes). Der Stadt steht somit auch in diesem Belang ein erhebliches, vertraglich gesichertes  
Mitspracherecht zu. Die Honoraransätze liegen im Schnitt erheblich unter den jeweils aktuellen  
KBOB-Ansätzen.

Seit der letzten Anpassung der Honoraransätze per 1. Januar 2006 sind die der Stadt Bülach ver-  
rechneten Preise unverändert geblieben und - auf begründetes Gesuch hin - durch den Aus-  
schuss Bau und Infrastruktur erst per 1. Januar 2009 der Teuerung angepasst worden.

Die Abteilung Bau und Umwelt beteiligte sich mit der WS Ingenieure AG in den Jahren 2004 und  
2005 an einem qualitätsspezifischen Benchmarking unter zahlreichen Zürcher Gemeinden zum  
Thema Baubewilligungsverfahren, durchgeführt vom Statistischen Amt des Kantons Zürich. Die

**Protokoll** Auszug



**Behörde** Stadtrat

Beschluss-Nr. 218  
Sitzung vom 01. Juli 2009

Abteilung Bau und Umwelt war an der Projektplanung beteiligt. Die Resultate zeigten, dass Bülach auch qualitätsmässig richtig liegt.

*Wann wurde letztmals die Arbeit des Gemeindeingenieurs öffentlich ausgeschrieben (welcher der aktuelle Rahmenvertrag zugrunde liegt)?*

Die Bauamtstätigkeit des Stadtingenieurs wurde nie ausgeschrieben. Die altrechtlichen Submissionsverordnungen von Kanton und Gemeinde galten einzig für die öffentliche Beschaffung von Arbeitsleistungen (mittels Werkverträgen) und Waren (mittels Kaufverträgen), nicht jedoch von Dienstleistungen. Letztere wurden erst mit der Schaffung des neuen Submissionsrechts Ende der 90er-Jahre einbezogen. Eine gesetzliche Pflicht zur periodischen Neuausschreibung bestehender Daueraufträge nach einer bestimmten Anzahl Jahre besteht nicht. Ferner ist beachtlich, dass die WS Ingenieure AG auf dem Platz Bülach das einzige Ingenieurbüro ist, welches die Dienstleistungen des Bau- und Feuerpolizeiwesens anbietet.

#### **Kantonale Submissionsverordnung vom 23. Juli 2003**

Die aktuell gültige kantonale Submissionsverordnung datiert vom 23. Juli 2003 und steht seit 1. Januar 2004 in Kraft. Sie basiert auf der kantonalen Submissionsverordnung vom 18. Juni 1997, welche gestützt auf das Gesetz über den Beitritt des Kantons Zürich zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen revidiert worden war. Weitere Rechtsgrundlage bildet das Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995. Ausgelöst wurden diese Regelwerke durch die geänderten GATT/WTO-Bestimmungen.

Die Submissionsverordnung gilt für die Neubeschaffung (Einzelgeschäfte) von Arbeitsleistungen, Waren und Dienstleistungen. Je nach Höhe des Auftragsvolumens und Arbeitsgattung gelten unterschiedliche Vergabeverfahren (Freihändiges Verfahren, Einladungsverfahren, offenes oder selektives Verfahren). Massgebend hierfür sind die von der Submissionsverordnung festgelegten Schwellenwerte. Beim Neuabschluss von Daueraufträgen bestimmt sich der Auftragswert anhand des geschätzten Gesamtwerts für die Laufzeit des Vertrags; bei Verträgen mit unbestimmter Laufzeit berechnet sich der Auftragswert anhand der jährlichen Rate multipliziert mit vier. Was die Submissionsverordnung jedoch bis heute nicht regelt, ist eine Weisung zur Neuausschreibung von laufenden Daueraufträgen nach einer bestimmten Anzahl von Jahren.

Mit Schreiben vom 30. Mai 2008 hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) bei den Kantonen und den interessierten Kreisen das Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB) eröffnet, worin schweizweit und aufgrund der ergangenen Rechtsprechungen in den Kantonen eine Nachbesserung der wesentlichen Verfahrenskriterien geschaffen werden sollte. Auch eine Regelung zur Neuausschreibungs-



pflicht von Daueraufträgen bzw. eine Beschränkung deren Vertragsdauer auf grundsätzlich vier Jahre wird vorgeschlagen für Beschaffungsgegenstände, die über einen längeren Zeitraum immer wieder benötigt werden, zum Beispiel Kopierpapier (Art. 14 Wiederkehrende Leistungen). Die Regelung wird im Erläuternden Bericht wie folgt begründet: *„Die Rechtsprechung hat darauf hingewiesen, dass sich der Bundesgesetzgeber der speziellen Problematik von Verträgen mit einer (über)langen Dauer offenbar nicht bewusst gewesen sei, so dass er ins BoeB keine Bestimmung aufgenommen hat, welche die Dauer solcher Verträge begrenzen würde (Entscheidung der Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen vom 3. November 2000, BRK 2000- 007, E. 3 Bst. c/ii). Diese Lücke wird hiermit geschlossen. Die Beschaffungsstelle soll eine Beschaffung grundsätzlich auf vier Jahre befristen, wenn der Beschaffungsgegenstand aus Leistungen besteht, die über einen längeren Zeitraum immer wieder benötigt werden (z.B. Kopierpapier). Ausnahmen sind gegebenenfalls gegenüber Aufsichtsbehörden zu begründen. Ein längerer Zeitraum ist insbesondere verhältnismässig, wenn betriebswirtschaftliche Gründe (z.B. Amortisation der Verfahrenskosten oder von Investitionen) eine längere Dauer und damit eine massvolle Beschränkung des Marktzuganges rechtfertigen. Dasselbe gilt für die Verlängerung eines bereits bestehenden Vertrages.“*

In seiner Vernehmlassung vom 5. November 2008 äussert sich der Regierungsrat des Kantons Zürich unter anderem dahingehend, dass eine Begrenzung der Vertragsdauer auf in der Regel vier Jahre für viele Fälle als zu kurz erscheine. Es sei deshalb zu befürchten, dass die Ausnahme in der Praxis zur Regel würde. Die Regeldauer sollte deshalb angehoben werden (zum Beispiel auf sieben Jahre).

**Fazit:** Sowohl Bund wie Kanton Zürich bestätigen direkt oder indirekt das Vorhandensein einer Gesetzeslücke sowohl im Bundes- wie im kantonalen Submissionsrecht im Umgang mit vertraglichen Dauerverhältnissen. Eine Pflicht zur periodischen Neuausschreibung bestehender Verträge fehlt. Diesbezüglich wird grundsätzlich nicht unterschieden zwischen Dauerverhältnissen aufgrund von Arbeitsleistungen, Warenbezügen oder Dienstleistungen. Bemerkenswert ist, dass sich der im Erläuternden Bericht des Bundes zur Vernehmlassungsvorlage angeführte Entscheid der Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen beispielhaft nicht etwa auf ein dauerndes Dienstleistungsverhältnis (wie vorliegend etwa die Auslagerung der öffentlichen Bauamtstätigkeit) bezieht, sondern unverfänglich auf den Dauerbezug einer marktüblichen Ware (Kopierpapier!). Allgemein weist der Bund jedoch darauf hin, dass der Vorschlag zur Befristung von Dauerverhältnissen auf vier Jahre nicht absolut gelten kann. Bei speziell gelagerten Fällen von vertraglichen Dauerverhältnissen kann sich eine massvolle Beschränkung des Marktzuganges rechtfertigen und wäre auch verhältnismässig (z.B. aus betriebswirtschaftlichen Gründen). Dasselbe gälte für die Verlängerung eines bereits bestehenden Vertrages.



Aus der Beantwortung der nachstehenden Frage wird ersichtlich, dass sich gerade bei der Auslagerung von öffentlichen Verwaltungsaufgaben wie der Bauamtstätigkeiten ein solcher Spezialfall durchaus begründen liesse, sollte dereinst eine gesetzliche Regelung in der vorgesehenen Weise Tatsache werden.

*Welche Konsequenzen hätte der Stadtrat von einer Nicht-Weiterführung des best. Rahmenvertrages befürchtet?*

Grundsätzliches:

Anlässlich der Vertragsverlängerung vom 25. Januar 2006 nahm der Stadtrat damals auch Kenntnis vom Bericht der Abteilung Bau und Umwelt zu den überwiegend nachteiligen Konsequenzen einer Ausschreibung des Stadtingenieur-Vertrags nach GATT/WTO. An den seinerzeitigen Einschätzungen hat sich bis heute nichts geändert, weshalb der Stadtrat auch 2009 nach neuerlicher Prüfung des Vertragsverhältnisses einer Verlängerung um weitere drei Jahre vorbehaltlos zustimmen konnte. Mitentscheidend für die neuerliche Vertragsverlängerung waren auch Verbesserungen in der Qualitätssicherung der zu erbringenden Leistungen sowie Veränderungen im personellen Bereich bei der WS Ingenieure AG.

Beigetragen haben auch Veränderungen bei der Abteilung Bau und Umwelt selbst. Die Bauverwaltung überprüfte im Hinblick auf die Neubesetzung der Stelle des Tiefbausekretärs per 1. März 2008 auch das künftige Anforderungsprofil dieser Funktion. Evaluiert wurde die Einstellung eines verwaltungsinternen Tiefbauingenieurs oder aber die Beibehaltung der bisherigen, mehr verwaltungs- und baurechtsorientierten Lösung. Letzterer wurde der Vorzug gegeben, jedoch mit Fokus auf die spezifische Anforderung des Tiefbaubereichs hinsichtlich Ausbildung und Erfahrung. Der neue Stelleninhaber, Hanspeter Gossweiler, erfüllt als dipl. Bauingenieur HTL, Fachrichtung Tiefbau, und langjähriger Bausekretär beim kantonalen Tiefbauamt diese Voraussetzungen optimal. Dank seinem fundierten baurechtlichen Wissen, insbesondere auf den Spezialgebieten Tiefbau und Quartierplanung, konnten die einschlägigen Fachkompetenzen verwaltungsintern erhöht werden.

Das Regelwerk des Stadtingenieur-Vertrags umfasst, ergänzend im Sinne eines Zusatzpapiers, 'Vereinbarungen über die Qualität der zu erbringenden Leistungen'. Die Abteilung Bau und Umwelt führte am 18. Februar 2004 und jüngst wieder am 10. Juni 2009 Workshops mit Geschäftsleitungsmitgliedern und Mitarbeitern der WS Ingenieure AG und den involvierten städtischen Verwaltungsabteilungen durch. Ziel ist die Gewährleistung von Kontinuität und Verbesserung von Prozessabläufen.

Konkrete Auswirkungen einer Ausschreibung des Stadtingenieur-Vertrags nach GATT/WTO auf



wesentliche Fachbereiche:

Bau- und Feuerpolizeiwesen

Von einer solchen Massnahme wäre in erster Linie dieser Bereich betroffen. Je nach Submissionsergebnis und neuer Vertragsausgestaltung müsste im Zuge einer allfälligen Neuvergabe dieser Leistungen an einen auswärtigen, mit der örtlichen Baurechtspraxis nicht vertrauten Bewerber (die WS Ingenieure AG ist in Bülach bis heute einzige Anbieterin) eventuell eine Neustrukturierung der städtischen Bauverwaltung einhergehen. Eine solche wäre mit einem Ausbau der verwaltungsinternen Ressourcen verbunden (Personal und Infrastruktur). Damit würden der Stadt entgegen der bisher verfolgten Betriebsphilosophie zusätzliche Fixkosten entstehen. Die submissionsrechtlichen Bestimmungen verbieten, dass zur Vermeidung solcher Konsequenzen (Sicherung des betrieblichen status quo) die Eignungs- und Zuschlagskriterien so einengend gefasst werden, dass damit der Marktzutritt für einen aussenstehenden Bewerber faktisch verhindert oder über Massen erschwert würde. Mit einer zumal vom Gesetzgeber nicht verlangten Neuausschreibung des bestehenden Dauerauftragsverhältnisses ginge die Stadt mithin ohne triftigen Grund nicht unerhebliche betriebswirtschaftliche Risiken ein. In diesem Zusammenhang müsste auch die Frage nach der Kostentragung geklärt sein, das heisst die Belastung des allgemeinen Steuerhaushalts oder konsequenterweise der Baugesuchsteller, konform zur Verordnung über die Gebühren im Bauwesen (Art. 3: Kostendeckungsprinzip).

Im Bau- und Feuerpolizeiwesen zeigt sich exemplarisch, dass mit einer Neuausschreibung eines auf Dauer ausgerichteten Dienstleistungsverhältnisses dieser Gattung kein Erfolg für Preis und Qualität garantiert ist. Kein Submissionsverfahren – in der Regel anhand einer von der meist externen, "neutralen" Verfahrensleitung konstruierten Testsituation (Baugesuchsprüfungen auf Probe) – vermag hier die Realitäten des Alltags abzubilden. Vermittelt wird lediglich eine Momentaufnahme im Zeitpunkt der Offertstellung und Offertbewertung. Damit und aufgrund der allgemein nach KBOB offerierten Honoraransätze und sonstiger Konditionen lässt sich selbst bei günstigen Referenzen kein hinreichendes Langzeit-Urteil hinsichtlich tatsächlicher Kosten, Art der konkreten Auftragsabwicklungen und Flair im Umgang mit Bauverwaltung, politischen Behörden und Kunden bilden. Die Anwendung des öffentlichen Baupolizeirechts richtet sich, trotz seiner Regelungsdichte, im Alltag zudem stark nach der örtlichen Auslegungspraxis. Mit einer rein technischen Baugesuchsprüfung ist dem nicht Genüge getan. Die Baurechtspraxis in Bülach hat sich über Jahre im Zusammenwirken von Bauverwaltung und Baubehörde mit dem ortsansässigen Stadtingenieurbüro entwickelt und gefestigt. Voraussetzungen sind die Vertrautheit der zuständigen Mitarbeiter mit den örtlichen Verhältnissen und ihre langjährige Erfahrung. Diese Kriterien haben, insbesondere bei "Stammkunden" im Verkehr mit den kommunalen Baupolizeiorganen, zu Rechtssicherheit, mithin zu Vertrauen in die Kontinuität und Verlässlichkeit der örtlichen Rechtsanwendung geführt. Diese vorab weichen Faktoren gälte es bei einer allfälligen Neu-



vergabe der Bauamtstätigkeiten an eine ortsfremde und vermutlich wenig ortskundige Firma neu aufzubauen. Sollte sich ein Wechsel nachträglich nicht bewähren, wäre die Stadt über kurz oder lang erneut mit der Frage einer Neuausschreibung konfrontiert.

Anzufügen bleiben auch verfahrenskritische Aspekte, welche gemeinhin zu wenig Beachtung finden: Mit Bezug auf das jährliche approximative Auftragsvolumen (Schwellenwert) im Bau- und Feuerpolizeiwesen der Stadt Bülach käme das offene, selektive Submissionsverfahren zur Anwendung. Der in Frage kommende Anbieterkreis ist faktisch jedoch stark eingegrenzt. Das Baupolizeirecht ist kantonales Recht. Dieses spezielle und komplexe Recht wie auch die zugehörige kantonale Gerichtspraxis verlangen von den Anwendern fundierte Kenntnisse und langjährige Erfahrung. Die Zahl geeigneter Mitbewerber auf dem kantonalzürcherischen "Bauamtsmarkt" beschränkt sich heute denn auch auf einen "überschaubaren" Kreis von Ingenieurbüros, die diese spezielle Dienstleistung anzubieten überhaupt in der Lage sind und über das erforderliche Know-how resp. über die in diesem Metier ausreichend geschulten und erfahrenen Mitarbeiter verfügen. In Bülach ist dies wie erwähnt einzig die WS Ingenieure AG. Mehrere dieser Firmen sind zudem eigentumsrechtlich liiert. Die nach herrschender Lehre zum Submissionsrechts angestrebte "Förderung eines wirksamen Wettbewerbs unter den Anbietenden" und die "Wahl des wirtschaftlich günstigsten Angebots" sind in der konkreten Anwendung deshalb trügerische Ziele. Ein echter Wettbewerb findet hier tatsächlich kaum statt und wird offensichtlich auch nicht speziell nachgefragt. Gespräche der Abteilung Bau und Umwelt mit Vertretern bekannter Ingenieurfirmen mit Gemeindeingenieurmandaten lassen die Schlussfolgerung zu, dass das Bau- und Feuerpolizeiwesen nicht zu den unternehmerischen Kernkompetenzen eines traditionellen Ingenieurbüros zählen, wie etwa die Spezialisierung auf den Gebieten Planung und Tiefbau. Entsprechend sind auch keine Akquisitionsbemühungen feststellbar.

**Fazit:** Die Diskussionen im Zusammenhang mit dem Thema "Daueraufträge" und Submissionsrecht vermögen dem damit verfolgten Zweck nicht gerecht zu werden. Im konkreten Fall bestünde vielmehr die Gefahr, dass mit einer unmotivierten Ausschreibung und allenfalls Vergabe der Bauamtstätigkeiten an eine auswärtige Firma das über Jahre von der städtischen Bauverwaltung und der WS Ingenieure AG gemeinsam aufgebaute Know-how zur örtlichen Rechtspraxis und eingespielte Prozessabläufe preisgegeben würden. Von einer Ausschreibung der Bauamtsleistungen ohne sachlich triftigen Grund oder gesetzlichen Zwang ist wegen der damit verbundenen betrieblichen und finanziellen Risiken abzusehen. Der Stadtrat erkennt in einem solchen Vorgehen auch keinen direkten Kundennutzen.

#### Tiefbau

Die fachspezifischen und betrieblichen Vorteile der bestehenden Outsourcing-Lösung mit der WS



Ingenieure AG in ihrer Funktion als "Stadttingenieur" zeigen sich vorab anhand nachstehender Kriterien:

- Der Stadttingenieur ist sowohl Fachberater wie Interessenwahrer für die spezifischen Belange von Stadt und Bauverwaltung und erfüllt vielfältige Koordinationsaufgaben.
- Die Bauverwaltung verfügt über keine fachtechnischen Ressourcen für die Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen, zum Beispiel betreffend Submissionen für Einzelprojekte (technische Planung usw.).
- Die Bauverwaltung kann auf das fachspezifische Wissen der WS Ingenieure AG in allen drei Tätigkeitsbereichen Baupolizeiwesen, Tiefbau, Vermessung zurückgreifen.
- Know-how-Sicherung: Die Weiterbildung der Mitarbeitenden geht zulasten des privaten Auftragnehmers. Die WS Ingenieure AG wirkt zudem in allen wichtigen Fachverbänden mit (VSA, SIA, VSS, VSGW usw.).
- Der Stadttingenieur erfüllt Aufgaben, welche bei einer verwaltungsinternen Lösung durch die Bauverwaltung sicherzustellen wären durch entsprechenden Ausbau der Infrastruktur und der Personalressourcen.

#### Allgemeine Fragen zum Auftragsverhältnis mit der WS Ingenieure AG

Die RPK hat am 25. April 2009 im Rahmen der Rechnungskontrolle 2008 sinngemäss gleiche Fragen zum Submissionswesen im Baubereich und die Vergabep Praxis der Abteilung Bau und Umwelt, besonders in Bezug auf die WS Ingenieure AG, gestellt. Zahlenmaterial wurde jedoch nur für das Jahr 2008 verlangt. Die detaillierte Auswertung war sehr arbeitsintensiv. Stadtrat Hanspeter Lienhart ist mit der Interpellantin übereingekommen, dass diese Auswertung zuhanden der RPK für die Beantwortung der Interpellation ausreicht. Sie vermittelt ein detailliertes Bild der aktuellen Vergabep Praxis auf der Grundlage der aktuellen Submissionsverordnung, wie sie auch für die zurückliegenden Jahre zutrifft. Eine Analyse über zehn Jahre, wie in der Interpellation verlangt, wäre mit einem unverhältnismässig hohen zeitlichen und finanziellen Aufwand verbunden. Die in tabellarischer Form vorliegende Auswertung 2008 bildet Bestandteil dieser Interpellationsantwort. Mit nachstehenden Erläuterungen werden die Fragen summarisch beantwortet.

Die kantonale Submissionsverordnung vom 23. Juli 2003 legt fest, dass für die Vergabe von Dienstleistungen unterhalb von 150'000 Franken (exkl. MwSt.) das freihändige Verfahren, ab 50'000 Franken eine Ausschreibung im Einladungsverfahren und für solche ab 250'000 Franken eine öffentliche Ausschreibung durchzuführen ist. Am 14. Juli 2004 hat der Stadtrat beschlossen, die Schwellenwerte der kantonalen Submissionsverordnung auch für Bülach zu übernehmen. Weil die Grenze von 150'000 Franken in Bülach selten erreicht wird, lässt sich ein Grossteil der Ingenieurarbeiten im freihändigen Verfahren vergeben. Bauarbeiten werden stets ausge-



schrieben. Bis 500'000 Franken (exkl. MwSt.) gilt im Bauhauptgewerbe das Einladungsverfahren, oberhalb dieses Schwellenwerts das offene Verfahren. Eingeladen werden grundsätzlich ortsansässige Firmen sowie eventuell ein bis zwei externe Unternehmen. Bezüglich Installateure für Wasserleitungen kommt üblicherweise das Einladungsverfahren zur Anwendung, da die Aufträge kaum grösser als 250'000 Franken sind (Schwellenwert exkl. MwSt. für Baunebengewerbe).

Soweit möglich und nach Submissionsverordnung zulässig, berücksichtigt die Abteilung Bau und Umwelt beim Einladungsverfahren das örtliche Gewerbe. Insbesondere bei Dienstleistungsaufträgen sind vielfach örtliche Kenntnisse von grosser Bedeutung, weshalb hier der Anbieterkreis ohnehin eingeschränkt ist.

Der Rahmenvertrag mit WS Ingenieure AG enthält ausser den Aufgaben im Bau- und Feuerpolizeiwesen eine weitere Regelung in Bezug auf Aufträge im Planungs- und Tiefbaubereich, welche von der Stadt Bülach submittiert werden. Die WS Ingenieure AG ist berechtigt, sich ebenfalls um solche Arbeiten zu bewerben. Es darf ihr jedoch keine Monopolstellung eingeräumt werden. Verständlicherweise werden vorab kleinere Routineprojekte und Bauleitungen der WS Ingenieure AG in ihrer vertraglichen Funktion als "Stadtingenieur" freihändig vergeben. Im Planungsbereich beschränkten sich Aufträge an die WS Ingenieure AG bis anhin auf rein technische Planungen.

In den letzten zehn Jahren sind zahlreiche Arbeiten gesamthaft oder teilweise an andere Ingenieurbüros als die WS Ingenieure AG vergeben oder auch verwaltungsintern abgewickelt worden:

a) Beispiele aus dem Planungsbereich:

- Leitbild Bülach Nord (Suter von Känel Wild AG),
- Leitbild Bülach Süd inkl. Sonderbauvorschriften Cholplatz und Rietbach West (Hesse+Schwarze+Partner AG),
- Teilrevision von BZO/Zonenplan 2005 (verwaltungsintern),
- Schaffung der Weilerkernzonen Eschenmosen und Nussbaumen (Suter von Känel Wild AG),
- Begutachtung/Planung Tempo-30-Zonen (Suter von Känel Wild AG),
- Planungszone Bülach Süd/Bachenbülach (Verkehr: Bühlmann Ingenieur- und Planungsbüro, BZO-Revision: Gossweiler Ingenieure AG, Verkehrs- und Erschliessungsplan: WS Ingenieure AG),
- Entwicklung Sport- und Erholungspark Erachfeld (verwaltungsinterne Projektteams mit externer Beratung durch Zanoni Architekten),
- Testplanung Bülach Nord (Expertenteam: Suter von Känel Wild AG, Planungsbüro Daniel Christoffel, TEAMverkehr, Nipkow Landschaftsarchitektur, Zanoni Architekten)

**Protokoll** Auszug



**Behörde** Stadtrat

Beschluss-Nr. 218

Sitzung vom 01. Juli 2009

b) Beispiele aus dem Tiefbaubereich/Quartierplanung:

- Erschliessung QP Wisental (ARGE Führer+Tantanini AG, Wilhelm+Müller AG, WS Ingenieure AG),
- Rietbachausbau (Brücken: Ingenieurbüro B. Kocher, Bachgestaltung: asp Landschaftsarchitekten AG),
- Planung und Ausführung Werkleitungen Kernstrasse/Unterweg (Führer+Tantanini AG),
- Verbands-GEP (Hunziker AG, WS Ingenieure AG),
- Quartierplanverfahren In Höfen/Im Steinhof/Blumenweg (Gossweiler Ingenieure AG, Dübendorf)
- Begutachtung Begegnungszone Altstadt (Suter von Känel Wild AG)
- Vorprojekt Grenzstrasse (Gossweiler Ingenieure AG)

Damit ist Gewähr geboten, dass ausserhalb des Bau- und Feuerpolizeiwesens, also im Planungs- und Tiefbaubereich, der Wettbewerb durchaus spielt. Konkurrenzfirmen der WS Ingenieure AG werden regelmässig zur Offertstellung eingeladen und bei der Arbeitsvergabe auch berücksichtigt.

**Protokoll** Auszug



**Behörde** Stadtrat

Beschluss-Nr. 218  
Sitzung vom 01. Juli 2009

2. Mitteilung an:
- a) Esther Caviola, Präsidentin des Gemeinderates
  - b) Mitglieder des Gemeinderates
  - c) Denise Meyer, Ratssekretärin
  - d) Mitglieder des Stadtrates
  - e) Mitglieder der Geschäftsleitung
  - f) Markus Burkhard, Leiter Bau und Umwelt
  - g) Medien
  - h) Abonnenten für GR-Druck

Stadtrat Bülach

Walter Bosshard  
Stadtpräsident

Christian Mühlethaler  
Stadtschreiber