

Zeitschrift: Schweizer Ingenieur und Architekt
Herausgeber: Verlags-AG der akademischen technischen Vereine
Band: 112 (1994)
Heft: 12

Vereinsnachrichten

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 15.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Reform des öffentlichen Beschaffungswesens in der Schweiz

Auszüge aus der Stellungnahme des SIA zur Revision der eidgenössischen Submissionsverordnung (SVO, Entwurf vom Oktober 1993)

Der Bund hat kürzlich die Entwürfe zur Revision der eidgenössischen Submissions- und der Einkaufsverordnung in die Vernehmlassung geschickt. Angesichts der Wichtigkeit dieser Erlassen haben sich das Central-Comité und das Generalsekretariat des SIA ausführlich damit befasst. Die nächste Präsidentenkonferenz wird ebenfalls diesem Thema gewidmet sein. Im Sinne einer breiten Information seiner Mitglieder hat sich das CC entschlossen, die wichtigsten Punkte der SIA-Stellungnahme an dieser Stelle zu veröffentlichen.

Fast gleichzeitig mit den eidgenössischen Erlassen hat die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektorenkonferenz sogenannte Gesetzgebungsgrundsätze für die Vergabe öffentlicher Aufträge in den Kantonen publiziert und zur Stellungnahme eingeladen. Der SIA hat sich auch hierzu auf der gleichen Linie wie in der Vernehmlassung zur eidgenössischen Submissions- und zur Einkaufsverordnung geäussert. Der Text der Verordnungen und der Gesetzgebungsgrundsätze sowie der entsprechenden SIA-Stellungnahmen können beim SIA-Generalsekretariat in Zürich (01/283 15 71) bezogen werden.

Einleitung

Die Mitglieder des SIA sind durch Submissionsvorschriften, je nach ihrer beruflichen Situation, in unterschiedlicher Weise betroffen. Ein Teil der Mitglieder hat die Submissionsvorschriften in der Funktion als Mitarbeiter der öffentlichen Hand anzuwenden. Andere sind als Inhaber oder Angestellte in Unternehmungen der Planungs- oder Ausführungsbranche tätig und daher mit den Submissionsvorschriften als Auftragnehmer in zweierlei Hinsicht konfrontiert: Zunächst dann, wenn es um die Bewerbung für einen öffentlichen Auftrag geht, dann in der Regel aber auch nach Übernahme des Auftrages. Verlangt doch insbesondere die Abwicklung eines Ingenieur- oder Architektenauftrages regelmässig die Vorbereitung und Durchführung einer oder mehrerer Submissionsverfahren und eine entsprechende unabhängige und neutrale Beratung des Bauherrn.

Die nachfolgende Stellungnahme des Central-Comité (CC) des SIA zur Revision der eidgenössischen Submissionsverordnung (SVO) erfolgt demgemäß unter Berücksichtigung der Tatsache, dass ein grosser Teil seiner Mitglieder in der einen oder anderen Form in der täglichen Arbeit mit den neuen Submissionsvorschriften konfrontiert sein wird, und gestützt auf die folgenden generellen Überlegungen.

Zum Zeitpunkt der Revisionsvorlage

Der Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens ist momentan starken Änderungen unterworfen. Neben der Einkaufs- und Submissionsverordnung des Bundes steht zurzeit eine Vorlage der Kantone mit entsprechenden Gesetzgebungsgrundgesetzen in der Vernehmlassung. Gleichzeitig wurde die Gatt-Runde abgeschlossen. Das Ergebnis im Bereich «Government procurement» liegt vor und ist in schweizerisches Recht umzusetzen, was eine entsprechende Anpassung des schweizerischen öffentlichen Beschaffungsrechts notwendig macht. Die vorliegenden eidgenössischen Entwürfe sind in einigen Punkten nicht harmonisiert. Differenzen bestehen auch zur erwähnten kantonalen Vernehmlassungsvorlage. Angesichts dieser Situation ist die Frage zu stellen, ob ein Inkrafttreten der revisierten Einkaufs- und Submissionsverordnung in der vorliegenden Form zum heutigen Zeitpunkt überhaupt Sinn macht.

Dieser könnte lediglich darin liegen, dass im Rahmen einer Übergangszeit

kurzfristig ökonomische Effekte erreicht werden können. Gerade dies ist aber nicht zu erwarten. Die Kartellkommission hat in ihrer Veröffentlichung 2 1988 zum Submissions- und Einkaufswesen in Bund, Kantonen und ausgewählten Gemeinden (VKP, Seite 77) wörtlich festgehalten: «Die Submissionsordnungen des Bundes sehen weder eine Bevorzugung schweizerischer Unternehmer noch eine besondere Berücksichtigung benachteiligter Regionen vor.» An dieser Sachlage hat sich seither nichts geändert. Die wesentlichsten von der neuen SVO anvisierten Ziele sind rechtlich bereits erfüllt: Art. 2 des Finanzhaushaltungsge setzes verpflichtet die Verwaltung zum sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln. Die in Kraft stehende SVO enthält den Grundsatz der Gleichbehandlung der Anbieter. Seit 1985 müssen die der bestehenden SVO unterstellten Bundesaufträge im SHAB publiziert werden. Die Dienstleistungsverträge unterstehen sinngemäss der geltenden Einkaufsverordnung. Ohne dies weiter auszuführen, kann deshalb gesagt werden, dass auch bei einem Zurückstellen des Inkrafttretens der Einkaufs- und Submissionsverordnung dem Bund kein wirtschaftlicher Schaden droht und der Wirtschaft keine Impulse verloren gehen.

Unter diesen Voraussetzungen erscheint es – auch im Lichte der Rechtssicherheit – mehr als angebracht und nicht zuletzt wirtschaftlich effizienter, eine neue Vorlage auszuarbeiten, welche den neuen Entwicklungen Rechnung trägt und zu einem mit den Gatt-Vorschriften und den kantonalen Vorschlägen harmonisierten Erlass führt. Aus diesen Gründen beantragt der SIA dringend, die Revision der Einkaufs- und Submissionsverordnung des Bundes in der vorliegenden Form zurückzustellen und die Vorbereitungsarbeiten für eine umfassende, die Kantone einschliessende Revision des öffentlichen Beschaffungswesens aufzunehmen.

Generelle Überlegungen zur Revision der eidgenössischen Submissionsverordnung

Materiell

Das Central-Comité (CC) des SIA erkennt die Notwendigkeit zur Offenhaltung bzw. Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene.

Dies in der Überzeugung, dass nur dadurch mittel- und langfristig der Zugang unserer Exportindustrie, insbesondere auch der im Ausland tätigen SIA-Mitglieder, zu den internationalen öffentlichen Märkten sichergestellt werden kann. In diesem Sinne ist auch nichts gegen die Unterstellung der Dienstleistungsaufträge unter die Vorschriften bezüglich der Vergabe von öffentlichen Aufträgen einzuwenden, um so mehr als bereits die bisherige Einkaufsverordnung des Bundes sinngemäss auf die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen Anwendung fand. Die durch die Ausschreibung von Dienstleistungsaufträgen anvisierte Transparenz ist zu begrüssen. Dies gilt grundsätzlich auch für die Möglichkeit, Aufträge in Lose zu unterteilen. Damit wird eine strukturpolitisch erwünschte Berücksichtigung von kleinen und mittleren Unternehmen ermöglicht.

Öffentliche Aufträge stellen anerkanntmassen ein wichtiges Instrument der Wirtschaftspolitik dar. Struktur-, regional- und sozialpolitische Fragen sind damit verhängt. Öffentliche Aufträge können in den Dienst bestimmter Ziele gestellt werden und zu deren Erreichung in einem gewissen Ausmass beitragen. Das CC stellt in diesem Sinne fest, dass der SVO-Entwurf die Aufträge des Bundes neu dazu einsetzt, dem Postulat der Gleichstellung von Mann und Frau vermehrt zum Durchbruch zu verhelfen. Wettbewerbs- und sozialpolitisch motiviert sind die Artikel der Vorlage, wo es um die Einhaltung der Arbeitsbedingungen geht. Im übrigen soll der vorliegende Entwurf gemäss den Erläuterungen der Liberalisierung, der wirtschaftlichen Effizienz bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen und der Gleichbehandlung der Anbieter dienen.

Im wesentlichen handelt es sich dabei um die in den entsprechenden Gattungsverhandlungen und vermehrt noch in den EU-Richtlinien zum öffentlichen Beschaffungswesen enthaltenen Zielsetzungen. Gerade für den Baubereich erweckt die SVO nun mindestens den Eindruck, dass ob all diesen programmatischen Vorgaben ein Punkt fundamental vernachlässigt wird: *In erster Linie dienen Submissionsvorschriften dazu, für den öffentlichen Auftraggeber einen geeigneten Fachmann beziehungsweise eine geeignete Unternehmung zur Ausführung eines bestimmten Auftrages auszuwählen. Wirtschaftliche Effizienz kann sich nur dort verwirklichen, wo diese Wahl der sich stellenden Aufgabe entsprechend vorgenommen wird.* Bedauerlicherweise kommt dieses Prinzip

explizit weder in den Grundsätzen der SVO selbst noch in den Erläuterungen zum Ausdruck.

Im übrigen ist anzumerken, dass die Revitalisierung der Wirtschaft auch eine gewisse Risikofreudigkeit voraussetzt. Die rechtlichen Rahmenbedingungen können Innovationen verhindern.

Es ist deshalb dringend nötig, die Submissionsverordnung auch unter diesem Aspekt zu beleuchten.

Formell

Die Submissionsverordnung unterstellt Dienstleistungen im wesentlichen den gleichen Vorschriften wie die Bauaufträge und die Lieferungen. Richtigerweise erwähnen die Erläuterungen zur SVO auf Seite 12 eine grosse Schwierigkeit bei der Ausschreibung von Dienstleistungsaufträgen: Regelmässig steht zu Beginn eines Architektur- bzw. Ingenieurauftrages dessen genauer Inhalt noch nicht fest. Es ist gerade die Aufgabe des Planers, hier *gemeinsam* mit dem Bauherrn den Vertragsinhalt schrittweise bezüglich Leistung und entsprechendem Honorar zu konkretisieren. Anders stellt sich die Situation im Bereich der Bauaufträge dar und erst recht bei der Ausschreibung von Lieferungsaufträgen, bei welchem regelmässig unter einer gewissen Anzahl von Produkten ausgewählt wird, während im Dienstleistungsbereich das «Produkt» und damit das «Angebot» erst definiert und dann erarbeitet bzw. ausgeführt werden muss.

Die weitgehende Vermischung der SVO-Vorschriften bezüglich Dienstleistungs-, Bau- und Lieferungsaufträgen reflektiert diese objektiv bedingten, in den SVO-Erläuterungen jedoch angesprochenen, Eigenheiten der Dienstleistungsaufträge ungenügend. Dies wird dazu führen, dass auch in der Praxis die rechtsanwendenden Instanzen sich der unterschiedlichen Anforderungen zuwenig bewusst werden. Der SIA beantragt deshalb die Schaffung einer *speziellen Rechtsgrundlage für Dienstleistungsaufträge*, welche nicht nur in rechtlicher Hinsicht für die objektiv bedingten Eigenheiten dieser Aufträge adäquate, kohärente Lösungen enthält, sondern auch dem Anwender in der Praxis klarmacht, dass Dienstleistungsaufträge teilweise nach andern Überlegungen zu vergeben sind als Bau- oder Lieferungsaufträge.

Zum Vernehmlassungsverfahren

Der vorliegende Entwurf zu neuen Submissionsverordnung wird höchstwahrscheinlich gewisse Modifikationen

erfahren. Angesichts der Wichtigkeit dieses Erlasses sowohl für die Rechtsanwender wie auch für die Rechtsunterworfenen ist es unabdingbar, dass einerseits über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens und anderseits über erfolgte Modifikationen Klarheit besteht. Der SIA *beantragt* deshalb, die Vernehmlassungssadressaten einlässlich über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens und die entsprechenden Konsequenzen zu informieren. Modifikationen an den vorliegenden Vorlagen sollten zudem unter Konsultation der entsprechenden Verbände vorgenommen werden.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Der vorliegende SVO-Revisionsentwurf ist – wie die vorstehenden Ausführungen zeigen – überarbeitungsbedürftig. Er ist einmal mit der Einkaufsverordnung und den kantonalen Bestrebungen im gleichen Bereich zu harmonisieren und inhaltlich in verschiedener Hinsicht zu modifizieren. Dies wird einige Zeit beanspruchen. Die Gatt-Regelungen werden ebenfalls Anpassungen nötig machen. Ein Inkrafttreten der SVO in der vorliegenden Form ist unter diesen Rahmenbedingungen absolut abzulehnen. Ihr käme ohnehin und zudem für eine äusserst kurze Zeit lediglich Übergangscharakter zu.

Not tut eine umfassende, breit abgestützte Reform des öffentlichen Beschaffungswesens sowie das Festlegen der verfolgten Ziele, die sich nicht nur in der wörtlichen Übernahme internationaler Regelungen erschöpfen dürfen. Die Spielräume, welche die internationalen Regelungen weiterhin offenlassen, sind auszuloten. Ausländische Erfahrungen, darunter auch neuere Erkenntnisse der EU, sind auszuwerten und in den Reformbemühungen zu berücksichtigen. Die Bauwirtschaftsverbände sind in den Gesetzgebungsprozess zu involvieren. Anders vorzugehen hiesse, in der Zeit der Harmonisierung einem legislatorischen Flickwerk Vorschub zu leisten, mit unabsehbaren Folgen, die wirtschaftlich nicht effizient wären. Der SIA steht jederzeit zur Verfügung, um seinen Beitrag zu einer umfassenden, breit abgestützten und konsolidierten Reform des öffentlichen Beschaffungswesens zu leisten.

Dr. Hans-H. Gasser, Präsident
Peter Rechsteiner, Fürsprecher,
Rechtsabteilung GS