Zeitschrift: Schweizer Ingenieur und Architekt
Herausgeber: Verlags-AG der akademischen technischen Vereine
Band: 109 (1991)
Heft: 35

Artikel: Das öffentliche Auftragswesen im EWR
Autor: Rechsteiner, Peter
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-85997

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: 13.07.2025

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

Das öffentliche Auftragswesen im EWR

Beim vorliegenden Aufsatz handelt es sich um ein leicht bearbeitetes Referat gehalten anlässlich der SIA-Präsidentenkonferenz vom 22. Juni 1991 in Bern.

Das Thema, dem dieser Aufsatz gewidmet ist, ist ein spekulatives. Dieser Europäische Wirtschaftsraum (EWR):

VON PETER RECHSTEINER, BERN

Kommt er? Kommt er nicht? Was geschieht, wenn die Schweiz sich nicht beteiligt? Was, wenn die Schweiz ja sagt zum EWR-Vertrag? Es ist die hohe Zeit des kreativen Denkens in Szenarien, eine Herausforderung an alle Schweizer und Schweizerinnen in verantwortlichen Stellungen.

Bei meinen nun folgenden Ausführungen wähle ich das Szenario, dass die Schweiz den EWR-Vertrag akzeptiert und am Europäischen Wirtschaftsraum partizipiert. Die erste Frage, die es zu stellen gilt, ist deshalb, welche EWR-Richtlinien oder allenfalls andere EWR-Rechtsgrundlagen für Architekten und Ingenieure in der Schweiz relevant sind. Es ist nicht möglich, heute eine abschliessende Antwort zu geben. Die Gründe sind vielfältiger Natur. Der wichtigste ist sicher, dass wir den Inhalt des EWR-Vertrages noch gar nicht genau kennen.

Der andere Grund liegt in der Vielzahl von verschiedenen neuen Regelungen, die auf uns zukommen. Es ist keine billige Entschuldigung, wenn ich sage, dass wir auf Bundesebene zeitlich und personell bisher gar nicht in der Lage waren, all die Papiere bis ins letzte zu analysieren, die es uns in die Büros geschneit hat und immer noch schneit.

Schliesslich ist festzuhalten, dass in verschiedenen Einzelfragen, die zwar durch bereits definitiv erlassene Richtlinien geregelt scheinen, einigermassen Ratlosigkeit herrscht, und zwar zum Teil – was wir mit Verwunderung konstatieren – selbst innerhalb der EG-Kommission, die diese Richtlinien verfasst hat. Hier bleibt noch sehr, sehr viel zu tun.

Die in der Baubranche Tätigen sehen sich also beim EWR einem nur einigermassen präzise umrissenen Phänomen gegenüber. Die Zielrichtung aber ist klar: Liberalisierung in den Bereichen Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr. Die oberste Maxime lautet: Nichtdiskriminierung bzw. Gleichbehandlung der Wirtschaftssubjekte im EWR. Das bedeutet insbesondere die Schaffung eines grösseren grenzüberschreitenden Marktes für Anbieter von Waren und Dienstleistungen, aber auch mehr Wettbewerb, mehr Konkurrenz im nationalen Markt.

Diese Grundsätze gelten auch in dem Bereich, welchen ich nun ganz kurz darstellen will und welcher durch den EWR zentral betroffen sein wird: Ich meine das Gebiet des öffentlichen Auftragswesens.

Die EG hat mit Blick auf die Vollendung des Binnenmarktes ein Programm entwickelt, das die drei Bereiche des öffentlichen Auftragswesens, Lieferungen, Dienstleistungen, Bauaufträge, neu und streng regelt. Ziel und Zweck der entsprechenden Richtlinien ist es, durch freien und ungehinderten Wettbewerb den Konkurrenzdruck zu erhöhen und damit Kostensenkungen bei den Ausgaben der öffentlichen Hand zu erwirken. Die EFTA-Staaten werden dieses Programm voraussichtlich vollumfänglich übernehmen. Tabelle 1 gibt einen Überblick über das Richtlinien-Programm der EG. Ich beschränke mich im folgenden auf einige Erläuterungen zum

Entwurf einer Dienstleistungsrichtlinie (DLR) vom 6. Dezember 1990

Sie regelt die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen durch öffentliche Stellen. Nebst vielen andern Arten von Dienstleistungen fallen auch Architektur- und Ingenieurleistungen unter diese DLR. Auf Bundesebene war die Vergabe von solchen Aufträgen bisher in einem Nebensatz der Einkaufsverordnung geregelt. Der Entwurf der DLR enthält nun über vierzig Artikel mit jeweils verschiedenen Absätzen. Schon rein äusserlich kann man deshalb feststellen, dass die Regelungsdichte in diesem Bereich stark zunehmen wird.

Ich möchte nun auf einige Punkte dieses Entwurfes zu einer DLR zu sprechen kommen. Die DLR enthält im Sinne von Mindestanforderungen einige wenige Bestimmungen über die Durchführung von Wettbewerben. Sie sagt nicht, wann Wettbewerbe angebracht seien. Diese Entscheidung überlässt sie dem Bauherrn. Zudem kommt die DLR nur zur Anwendung, wenn bei einem selbständigen Wettbewerb die Summe von Preisen und Ankäufen 200 000 ECU (rund 340 000 Franken) oder mehr beträgt.

Gemäss der DLR darf der Zulassungsbereich für Wettbewerbe geographisch nicht beschränkt werden. Hier ergibt sich eine Diskrepanz zur SIA-Ordnung 152, die ja in Art. 9.2 vorsieht, dass der Teilnehmerkreis geographisch oder aufgrund des Bürgerrechts eingeschränkt werden kann. Im übrigen stellt sich die DLR nicht gegen eine Beschränkung des Teilnehmerkreises, sofern die Auswahl der zum Wettbewerb Zugelassenen auf objektiven Kriterien beruht. Diese Kriterien sind in der DLR aufgeführt. Die Ergebnisse eines Wettbewerbs sind auf europäischer Ebene zu publizieren.

Die übrigen Wettbewerbsbestimmungen der DLR scheinen mir mit der SIA-Ordnung 152 übereinzustimmen. Dem Grundsatze nach ist es möglich, einen Preisträger des Wettbewerbs direkt mit einem Vertrag zur Weiterbearbeitung der Bauaufgabe zu beauftragen. Werden die Wettbewerbsregeln der DLR verletzt, so kann dagegen ein Rekurs erhoben werden.

Ist kein Wettbewerb durchgeführt worden und will der öffentliche Bauherr einen Architekten oder Ingenieur zur Ausarbeitung eines Bauprojektes beiziehen, so stellt sich als erste Frage, ob die DLR anzuwenden ist oder nicht. Antwort darauf gibt der sogenannte Schwellenwert. Grundsätzlich beträgt er auch hier 200 000 ECU, d.h. rund 340 000 Franken (Expertisen usw.). Aufträge, die diese Summe erreichen oder überschreiten, müssen nach der DLR ausgeschrieben werden. Im Zusammenhang mit einem zu erstellenden Bauwerk, das voraussichtlich mehr als 5 Mio. ECU, d.h. rund 8,5 Mio. Fr., kosten wird, sind die Architektur- und Ingenieurverträge grundsätzlich ebenfalls gemäss der DLR zu vergeben. Das heisst mit andern Worten, die voraussichtlichen Kosten des auszuführenden Bauwerks bestimmen darüber, ob der zu beauftragende Architekt oder Ingenieur gemäss der europäischen Richtlinie ausgewählt werden muss oder nicht.

Lieferaufträge	Dienstleistungsaufträge	Bauaufträge
Lieferkoordinierungsrichtlinie 88/295/EWG bzw. 77/62/EWG und 80/767EWG	Dienstleistungsrichtlinie in Vorbereitung	Baukoordinierungsrichtlinie 89/440/EWG bzw. 71/305/EWG
Rechtsmittelrichtlinie 89/685/EWG		
Sektorenrichtlinie 90/531/EWG	Dienstleistungssektorenrichtlinie in Vorbereitung	Sektorenrichtlinie 90/531/EWG
Sektorenrechtsmittelrichtlinie in Vorbereitung		

Tabelle 1. EG-Richtlinien im öffentlichen Beschaffungswesen

Das Vergabeverfahren

Zu den Auswahl- bzw. Vergabeverfahren will ich nur einige wenige Punkte erwähnen: Eine freihändige Vergabe wird kaum mehr möglich sein, öffentliche ist die Regel. Es besteht die Möglichkeit, nach einer ersten Publikation, die dann eigentlich nur eine Aufforderung zur Teilnahme am Verfahren ist, den Kreis der Teilnehmer am Vergabeverfahren einzuschränken, selbstverständlich unter Beachtung der von der DLR vorgegebenen objektiven Kriterien, die eine Gleichbehandlung sicherstellen sollen.

Nun tönt das noch relativ einfach. Dabei ist aber zu beachten, dass der öffentliche Auftraggeber aufgrund der Richtlinie praktisch jeden Verfahrensschritt entweder auf Anfrage der potentiellen Auftragnehmer oder aufgrund entsprechender Bestimmungen obligatorisch schriftlich begründen muss. Dies bedeutet zum Beispiel, dass er den abgewiesenen Offerenten innerhalb 15 Tagen die Gründe mitteilen muss, weshalb sie den Auftrag nicht erhalten haben. Intern und zuhanden einer aussenstehenden Stelle hat er einen sogenannten Vergabevermerk zu verfassen, der nebst andern Formalitäten die Begründung enthalten muss, warum er den Zuschlag dem ausgewählten Architekten erteilt hat.

Die Ausschreibungstexte müssen in Zukunft auf die europäischen Normen Bezug nehmen. Damit entsteht also zwangsläufig ein gewisser Druck auf unsere Wirtschaft, die europäischen Normen zu übernehmen, wollen sie nicht Gefahr laufen, aus den öffentlichen Märkten verdrängt zu werden.

Für den potentiellen Auftragnehmer sind weitere Punkte bedeutsam: Der öffentliche Auftraggeber kann von den Offerenten verlangen, bestimmte Nachweise über ihre finanzielle, wirtschaftliche oder technische Leistungsfähigkeit zu erbringen. Da er an das Gleichbehandlungsgebot gebunden ist, muss er sie auch von den jeweiligen nationalen Anbietern verlangen. Im Bereich der Qualitätsanforderungen empfiehlt die DLR ausdrücklich die Berücksichtigung der einschlägigen Normen aus der Serie EN 29000 (Qualitätssicherung von Betrieben) und EN 45000 (Qualitätssicherung von Prüf- und Zertifizierungsstellen usw.).

Ein weiterer Punkt: Da andere europäische Staaten offizielle Listen führen von Auftragnehmern, die zu öffentlichen Arbeiten zugelassen sind, befasst sich auch die DLR damit. Sie verbietet solche Listen nicht, sondern fordert, dass sie nicht diskriminatorisch konzipiert sein dürfen. Im übrigen billigt sie diesen Listen in gewisser Hinsicht Beweischarakter zu. Die in ihnen enthaltenen Angaben können nicht in Zweifel gezogen werden. Es fragt sich, ob in der Schweiz ein solche Listensystem eingeführt werden soll, erleichtert es dem privaten Unternehmer doch die Erbringung verschiedener Nachweise.

Die Rechtsmittelrichtlinie

Aufgrund dieser Richtlinie wird es in Zukunft möglich sein, alle Arten von Vergabeverfahren aus den Bereichen Lieferungen, Bauaufträgen und Dienstleistungen überprüfen zu lassen, d.h. der Auftragnehmer kann Rekurs einlegen gegen die von ihm behauptete Verletzung einer Verfahrensvorschrift. Wir haben gesehen, dass es eine grosse Menge solcher Vorschriften gibt. Entsprechend weit wird auch die Angriffsfläche sein, die der öffentliche Bauherr bei Entscheiden bietet. Was kann nun der Rekurrent verlangen? Er kann beantragen,

- dass das Vergabeverfahren eingestellt wird,
- dass gewisse Entscheide des Bauherrn aufgehoben werden (falls beispielsweise in den Ausschreibungsunterlagen versehentlich nicht auf europäische Normen verwiesen wird, kann er eine nochmalige Ausschreibung verlangen),
- und schliesslich kann er Schadenersatz fordern.

Auswirkungen der neuen Richtlinien

Abschliessend möchte ich auf der Basis meiner bisherigen Ausführungen einige – zugegebenermassen spekulative – Gedanken zu den Auswirkungen der eben erwähnten neuen Regelungen äussern.

Wie wir gesehen haben, kann sich im Rahmen eines Bauvorhabens bereits die Auswahl des Planungsteams zu einem veritablen Hindernislauf auswachsen. Mit zeitlichen Verzögerungen ist angesichts der obligatorisch zu produzierenden Papierflut ohnehin zu rechnen. Hat man das Planungsteam dann glücklich zusammengestellt, beginnt die heikle Phase der Vergabe von Unternehmerver-

trägen, die nach dem gleichen Schema abzulaufen haben, wie wir es bei Dienstleistungsaufträgen erwarten müssen.

Die Versuchung für öffentliche Auftraggeber scheint mir deshalb gross zu sein, in Zukunft vermehrt Total- oder zumindest Generalunternehmerverträge auszuschreiben. Im Falle einer Totalunternehmerausschreibung müsste beispielsweise nur noch ein einziges Verfahren durchgeführt werden. Die verschiedenen Risiken von zeitlichen Verzögerungen, Teuerungen und Schadenersatzzahlungen wären dadurch minimalisiert.

Insbesondere für kleinere öffentliche Auftraggeber auf kantonaler oder kommunaler Ebene dürfte dies ein valabler Ausweg aus dem Gestrüpp von neuen Vorschriften sein. Ob sich die grossen Auftraggeber auf Bundesebene diesen Überlegungen entziehen können, ist offen. Es wird eine Frage der politischen Willensbildung sein, ob man den öffentlichen Bauherren diesbezüglich Auflagen machen will. In Deutschland wurde in den Umsetzungserlass der Baukoordinierungsrichtlinie der Grundsatz aufgenommen, dass die öffentlichen Bauherren grundsätzlich an der Vergabe nach Arbeitsgattungen festzuhalten hätten. Ziel dieser Bestimmung ist der Schutz der kleinen und mittleren Unternehmungen.

Welche Lösungen man auch immer beschliessen wird, bürokratischer werden die Ausschreibungsverfahren auf jeden Fall. Diese Bürokratie in den Griff zu bekommen und zu verhindern, dass negative Auswirkungen auf die Abwicklung und Qualität von Bauprojekten entstehen, muss und wird das primäre Anliegen der öffentlichen Bauherren sein. Dass daraus Konsequenzen für die Struktur unserer Bauwirtschaft entstehen, ist nicht auszuschliessen. Gleichzeitig dürften sich für entsprechend qualifizierte Planer neue Aufgabenfelder erschliessen. Darüber ist nachzudenken, und es sind geeignete Strategien zu entwickeln unter einem hier leicht abgewandelten Motto: Wer rechtzeitig plant, den belohnt das Leben, packen wir's an. Der SIA hat für seinen Bereich in jeder Hinsicht das nötige, fruchtbar zu machende Potential.

Adresse des Verfassers: *Peter Rechsteiner*, Fürsprecher, Amt für Bundesbauten, 3003 Bern.

Was soll das «A» in «CAAD» ?

«CAAD futures '91», Kongress an der ETH Zürich

Seit Monaten stand das Datum in der Agenda: 1.–3. Juli 1991, Ort: ETH Zürich, Auditorium Maximum. Der Anlass: Die Durchführung des zweijährlich stattfindenden internationalen Kongresses über «Computer Aided Architectural Design», eben CAAD.

Zwei Autoren gehen in diesem Heft auf den CAAD-Kongress an der ETH Zürich ein. Walter Hüppi befasst sich in seinem Tagungsbericht mit der weitgespannten Thematik und auch Problematik der «CAAD futures '91», Jürg Bernet weist in seinem Artikel mehr auf die praktischen Beispiele hin, die an der Tagung vorgestellt wurden. *Red.*

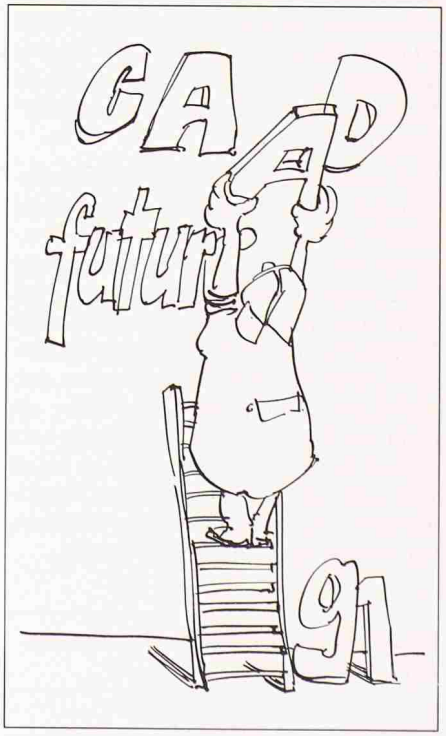
VON WALTER HÜPPI, ZÜRICH

Schon die sauber gestaltete Einladung verriet es direkt und indirekt: Hier trifft sich für einmal nicht die lokale oder regionale Hardware-, Software- und Anwenderwelt aus dem CAD-Bereich, sondern es findet ein Forschungskongress statt mit all den Attributen, welche bei solchen Anlässen schon Tradition haben: Englisch als einzige zugelassene Sprache, akademische Titel als Voraussetzung für eine 20minütige Präsentation, Insiderbegriffe und kryptophile Abkürzungen auf Schritt und Tritt sowie jede Menge von Querverweisen auf Publikationen von Berufskollegen oder klingende Namen aus Wissenschaft und Philosophie. So wurden *Christopher Alexander, Marvim Minsky* neben *Martin Heidegger* (Sein und Zeit) und *Ludwig Wittgenstein* (Philosophische Untersuchungen) zitiert.

Und die berühmten Gäste kamen zuhauf, wie etwa die Altmeister Prof. *William «Bill» Mitchell* von der Harvard Graduate School of Design (GSD) und Prof. *Charles M. Eastman* von der University of California in Los Angeles (vormals an der University of Pittsburgh tätig, an der auch die akademische Laufbahn von Herrn Prof. *Gerhard Schmitt* von der ETH Zürich, Organisator dieses Kongresses, ihren Anfang nahm).

Man kannte sich. Und woher die vielen Referenten denn auch immer ihre «Papers» eingeschickt hatten und nach kritischer Prüfung auf die Liste der «Speaker» gesetzt wurden, sie begrüssten sich meistens wie alte Freunde. Da waren die amerikanischen Universitäten von Boston (Harvard), Los Angeles, Pittsburgh, Michigan, Idaho, New Jersey, New York, St. Louis und Hawaii genauso vertreten wie ihre europäischen Schwestern von Glasgow, Edinburgh, Paris, Rom, Eindhoven, Utrecht, Kaiserslautern, Karlsruhe oder die von Haifa, Toronto und Sydney.

Hiermit beginnt auch schon die erste der mit diesem Anlass verbundenen Besonderheiten: Die grosse Anzahl der Vortragenden, genau 37, ohne Chairmen und Begrüssungsredner. Und die Gesamt-



(Zeichnungen: Walter Hüppi)