Zeitschrift: Schweizer Ingenieur und Architekt
Herausgeber: Verlags-AG der akademischen technischen Vereine
Band: 114 (1996)
Heft: 1/2

Artikel: Präqualifikation von Anbietern im öffentlichen Vergabewesen
Autor: Gasser, Hans-H.
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-78899

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: 12.07.2025

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

Hans-H. Gasser, Lungern

Präqualifikation von Anbietern im öffentlichen Vergabewesen

Leicht überarbeitetes Referat des Präsidenten des Schweizerischen Ingenieur- und Architekten-Vereins SIA, gehalten anlässlich der Sitzung der Bau-, Planungs- und Umweltschutz-Direktorenkonferenz (BPUK) vom 15. September 1995 in Frauenfeld.

Die Präqualifikation von Anbietern im öffentlichen Vergabewesen ist unvermittelt zu einem prominenten Thema geworden. Die Gründe dafür liegen einerseits in der Reformierung des öffentlichen Vergabewesens an sich und andererseits in der unbestritten schlechten wirtschaftlichen Situation der Binnenwirtschaft, der Bauwirtschaft im besonderen.

Einleitung

Die Liberalisierung des Vergabewesens erfolgt zu einem Zeitpunkt, in dem Rezession herrscht, ein Strukturwandel von nicht zu unterschätzendem Ausmass im Gang ist und die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen ebenfalls im Wandel begriffen sind. Eine Folge davon ist, dass der Nachfrager heute über eine starke Stellung im Markt verfügt und diese auch voll zum Tragen bringt.

Der Staat als öffentlicher Auftraggeber steht in solchen Zeiten in besonderem Mass im Blickpunkt der potentiellen Auftragnehmer, und dies in mehrfacher Hinsicht. Es gilt immerhin zu bedenken, dass er im weitesten Sinn ja nicht lediglich Auftraggeber ist; er ist gleichzeitig Gesetzgeber und richterliche Instanz. Damit sieht er sich auch besonderen Anforderungen gegenüber.

Nahezu groteske Züge erreicht die versteckte oder offene, aber immerwährende Diskussion zwischen Nachfrager und Anbieter dort, wo der Preis zum Massstab aller Dinge gemacht wird und beide Seiten gleichzeitig betonen, dass gerade bei Dienstleistungen nicht der Preis im Mittelpunkt des Vergabewesens stehen dürfe.

Nimmt eine öffentliche Stelle ihre Verantwortung wahr und vergibt nach eingehenden Abklärungen den Auftrag an den zweit- oder drittbilligsten, aber wirtschaftlich günstigsten Anbieter, sieht sie sich hin und wieder mit dem Vorwurf konfrontiert, nicht den billigsten berücksichtigt zu haben, wiewohl dieser nach seiner eigenen Einschätzung mindestens so gut qualifiziert gewesen wäre wie derjenige, der den Auftrag erhalten hat. Fatal an solchen Entwicklungen ist regelmässig, dass die politischen Instanzen in Zugzwang gesetzt werden, Untersuchungen und Abklärungen nötig werden, schliesslich Vorschriften und Reglemente erlassen und Kontrollinstanzen aufgebaut werden. Als Endeffekt ist häufig zu verbuchen, dass Verantwortungen nicht mehr dort wahrgenommen werden können, wo der grösste Sachverstand vorhanden ist. Misstrauen prägt das Feld, hüben und drüben. Ob die neue Gesetzgebung eine Beruhigung bringen kann, ist eine offene Frage. Sie lässt es zumindest zu.

Gefragt ist der Mut zur Transparenz. Die neuen Rechtsgrundlagen im öffentlichen Beschaffungswesen fordern diese ausdrücklich, und der SIA begrüsst dies sehr. Gefragt ist aber auch Mut zur Entscheidung. Dies erfordert wiederum, zumal bei staatlichen Stellen, sachliche und willkürfreie Begründungen. Gerade hier ist der Staat in Zukunft gegenüber den privaten Auftraggebern im Nachteil: Staatliches Handeln ist per se legitimationsbedürftig, während der Private - zwar in den Schranken der Rechtsordnung - über das Privileg der begründungsfreien privaten Willkür verfügt, ohne dass ihm Gefahr droht, in ein Rechtsmittelverfahren verwickelt zu werden. Der Private kann auch Gegengeschäfte tätigen, «seine» Kunden bei der Auftragsvergabe berücksichtigen. Er braucht seine Willensäusserungen nicht in die Form einer anfechtbaren Verfügung zu kleiden.

Dies und anderes mehr steht dem Staat nicht oder nicht mehr zu. Er ist im ganzen gesehen ein spezieller Auftraggeber. Er wird mit den neuen Rechtsvorschriften im Vergabewesen angeleitet, ökonomischer zu handeln, weil man ihm dies nicht zutraut. Er wird - drastisch gesagt - in einem Teilbereich seiner Verantwortung enthoben. Sein Blick wird von «seinen» Bürgern, «seinen» Unternehmungen weggewendet, hin zum ökonomischen Prinzip des wirksamen Wettbewerbs.

Damit sind Schwierigkeiten verbunden. Es leuchtet nicht auf den ersten Blick ein, sich für ein abstraktes Prinzip einzusetzen, dessen konkrete Auswirkungen unter Umständen dazu führen, dass der Architekt oder Ingenieur, oder der Bauunternehmer vor Ort in ihrer wirtschaftlichen Existenz zunehmend gefährdet werden.

Daraus ergibt sich, dass staatliche Wettbewerbspolitik nicht im luftleeren Raum gemacht wird und dass sich diese auch nicht mit dem Eifer eines Musterschülers allein an ausländischen Modellen orientieren darf. Die Schweiz und ihre politischen Strukturen werden die gegenwärtige - sicher wohlgemeinte - staatliche «Krisenpflege» unserer Wirtschaft überleben. Aber sie muss darauf achten, dass sie die Wirtschaft nicht zu Tode pflegt. Obwohl unermüdlich verkündet wird, der Staat dürfe und wolle keine Strukturpolitik betreiben, muss er aufpassen, dass er es mit den neuen gesetzlichen Instrumenten nicht doch tut.

Leistet das neue Ausschreibungs- und Vergabeverfahren nicht der Bevorzugung von Grossunternehmen Vorschub, einfach aus Gründen des Selbstschutzes und der Verfahrensökonomie? Muss der Staat nicht auch ein Interesse am gesunden Fortbestand der kleinen und mittleren Unternehmungen (KMU) haben, damit diese die vielen dringlichen Dienstleistungen, welche Beweglichkeit und Ortskunde voraussetzen, auch weiterhin erbringen können? Auf steuerliche Aspekte soll hier gar nicht eingetreten werden.

Es ist gefährlich zu glauben, eine Behörde sei der Verantwortung ihres Handelns enthoben, wenn sie streng nach dem Buchstaben des Gesetzes handle. Die Verantwortung bleibt im Rahmen der bestehenden Spielräume bei demjenigen, der Entscheide zu fällen hat. Dies kann auch am Beispiel der Präqualifikation von Anbietern im öffentlichen Vergabewesen beispielhaft gezeigt werden.

Präqualifikation von Anbietern – einige Überlegungen

Es geht an dieser Stelle vorerst darum, einige grundsätzliche Überlegungen zum Thema anzustellen und danach einige praktische Hinweise zu geben.

Es gibt *die* Präqualifikation als abschliessend darzustellendes Verfahren nicht. Die Vergabestellen werden situativ zu handeln und zu entscheiden haben, gestützt allerdings auf einige grundsätzliche Leitplanken, die primär von politisch Verantwortlichen, also auch von Ihnen, vorzugeben sind.

Die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) sieht in Artikel 12 lit. d vor: «Die

Die Liberalisierung im öffentlichen Vergabewesen erfordert in der staatlichen Wettbewerbspolitik Mut zur Transparenz und Entscheidung (Bild: SBI)

kantonalen Ausführungsbestimmungen gewährleisten: d. ein Verfahren zur Überprüfung der Eignung der Anbieterinnen und Anbieter nach objektiven und überprüfbaren Kriterien».

Paragraph 27 des Entwurfs vom 30. Mai 1995 für die Vergaberichtlinien (VRöB) aufgrund der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) bestimmt: «Die Auftraggeberinnen und Auftraggeber legen objektive und überprüfbare Eignungskriterien und die zu erbringenden Nachweise zur Beurteilung der Eignung der Anbieterinnen und Anbieter fest. Die Eignungskriterien betreffen die wirtschaftliche, finanzielle, technische und organisatorische Leistungsfähigkeit.»

Dazu gilt es, folgendes festzuhalten:

▪

Zum ersten: Die Eignungskriterien scheinen abschliessend aufgezählt zu sein. Dies scheint ein Makel, denn denkbar dürfte beispielsweise auch ein Eignungskriterium sein, das die Innovationskraft eines Unternehmens betrifft - ein allerdings nicht messbares Kriterium. Es ist aber festzuhalten, dass ein privater Auftraggeber seine Auswahl oft gerade nach diesem Kriterium trifft, wirtschaftliche, technische, finanzielle oder organisatorische Leistungsfähigkeit hin oder her. Häufig sind aber gerade innovative Lösungen gefragt, um ein Vorhaben realisieren zu können. Es ist notorisch, dass gerade KMU über diese innovativen Ansätze verfügen, wirtschaftlich und finanziell jedoch nicht unbedingt zur Crème de la Crème gehören. Ein starres Anwenden der in der (VRöB) aufgeführten Eignungskriterien wirkt deshalb tendenziell innovationshemmend. Dies aber ist das letzte, was unsere Branche und unsere Volkswirtschaft braucht. Es sei daran erinnert: Diese Verantwortung bleibt bei den vergebenden Stellen.

▪

Zum zweiten: Interessanterweise wird in den erwähnten Rechtsgrundlagen nichts darüber gesagt, worauf sich die aufgeführten Eignungskriterien beziehen müssen. Sie stehen für sich und rufen nach Interpretation: Was bedeutet die wirtschaftliche, was die finanzielle, technische oder organisatorische Leistungsfähigkeit? Handelt es sich um ein Abstraktum, zu konkretisieren allenfalls nach Leistungsklassen, die bequem in einer Liste geführt werden können?

Grosse Bedenken erzeugt das Vorhaben, in amtlichen Stellen Listen anfertigen zu wollen. Sie übernehmen damit einen erheblichen Aufwand, und das Resultat wird Anlass zu neuen Rechtsstreitereien geben. Nach welchen Kategorien sind denn die Listen anzufertigen? Die meisten Auftragnehmer haben Stärken auf mehreren Gebieten, die aber nicht immer Firmenkonstanten sind. Oft beruht auch bei einem grösseren Unternehmen eine Spezialität auf einer einzigen Fachkraft. Wenn diese weggeht und eine neue Firma gründet, wird die Liste auf einen Schlag fehlerhaft. Eignungskriterien müssen daher von Fall zu Fall, am Objekt orientiert, formuliert werden. Die Rechtsgrundlagen schliessen objektorientierte Listen zwar nicht aus; gedacht war aber wohl eher an Listen mit generell formulierten Eignungskriterien.

Hier sei noch einmal betont: Die Entscheidungsverantwortung bleibt bei den staatlichen Stellen. Ihre Entscheide werden erhebliche kultur-, struktur- und wirtschaftspolitische Auswirkungen haben. Werden die Präqualifikationssysteme so konzipiert, dass sie Raum lassen auch für Bewerbungen kleiner und mittlerer Unternehmungen für Aufträge, die ihrer Leistungskraft entsprechen? Dies muss nachdrücklich gefordert werden.

Vergaberichtlinien müssen KMU berücksichtigen

Auch die Kommission der Europäischen Union hat in mehreren Publikationen ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Beteiligung der KMU am öffentlichen Beschaffungswesen gefördert werden müsse. Sie hat dies insbesondere aufgrund einer Untersuchung getan, die ergab, dass der Anteil der KMU im amerikanischen und japanischen Markt erheblich grösser sei als im europäischen. Das mag erstaunen, ist aber schwarz auf weiss nachzulesen in den Mitteilungen der Kommission «Förderung der Teilnahme der kleinen und mittelständischen Unternehmen am öffentlichen Auftragswesen» bzw. «Öffentliches Auftragswesen: Regionale und soziale Aspekte». Darin weist die Kommission auch darauf hin, dass es den europäischen Vergaberichtlinien nicht widerspricht, öffentliche Aufträge in Lose aufzuteilen, die für KMU interessant sein können.

In ihrer letzten Veröffentlichung «Die Teilnahme der kleinen und mittelständischen Unternehmen am öffentlichen Auftragswesen innerhalb der Gemeinschaft» hält die Kommission einleitend fest, «dass es den KMU offenbar nicht gelingt, einen Anteil am öffentlichen Auftragswesen zu erlangen, der entweder ihrem Anteil an der Wirtschaft oder ihrer Möglichkeit entspricht, für den fehlenden Wettbewerb zu sorgen, der für ein offeneres und effizienteres öffentliches Auftragswesen von entscheidender Bedeutung ist.» Im Klartext bedeutet diese Aussage der EU-Kommission zweierlei: Erstens, dass die aufgrund der EU-Richtlinien angestrebte Liberalisierung bisher an den KMU vorbeigegangen ist. Diese haben davon nicht profitieren können. Zweitens misst die EU-Kom-

mission der Beteiligung der KMU an den öffentlichen Aufträgen «entscheidende Bedeutung» zu.

Die Kommission listet eine ganze Reihe von Faktoren auf, welche die KMU offenbar von der Bewerbung um öffentliche Aufträge abhalten. Hier seien nur einige genannt: der relativ grosse Umfang der meisten öffentlichen Aufträge; zu wenig Zeit für die korrekte Ausarbeitung der Angebote; zu hohe Kosten für die Ausarbeitung von Angeboten; finanzielle Probleme, einschliesslich Zahlungsverzögerungen. Die Liste wäre noch um einiges länger.

Für unser Thema ist festzuhalten, dass die EU-Kommission die öffentlichen Auftraggeber u.a. ermuntert, «die von den Richtlinien über öffentliche Aufträge eröffneten Möglichkeiten in bezug auf Aufteilung in Lose (...) auszuschöpfen». Hinsichtlich der Qualifikationsanforderungen schlägt die Kommission beispielsweise vor, die «Anforderungen bei den Vorprüfungen (...) sektorbezogen» zu standardisieren.

Ein letzter Punkt: Die verschiedenen neuen Vergabevorschriften sehen regelmässig vor, dass im selektiven Verfahren die Anzahl der zur Angebotseinreichung zugelassenen Anbieter beschränkt werden kann, «wenn es die rationelle Durchführung des Vergabeverfahrens erfordert» (VRöB § 13 Abs. 3). Mit «rationeller Durchführung» ist wohl in erster Linie der Verwaltungsaufwand gemeint. Es darf dabei aber nicht vergessen werden, dass auch bei den Anbietern ein erheblicher Aufwand entsteht. Ein Präqualifikationsverfahren kostet beträchtliche Summen. Es ist deshalb diesbezüglich jeweils genau zu überlegen, wie dieses Verfahren ausgestaltet werden soll. Anzustreben ist eine angemessene Relation zwischen dem Aufwand für Präqualifikation und den Anforderungen, die ein zu vergebender Auftrag stellt. Eines ist klar und lässt sich anhand der Erfahrungen der letzten Zeit deutlich ablesen: Die Akquisitionskosten für Architekten und Ingenieure steigen zur Zeit erheblich.

Ideenwettbewerb als Präqualifikation

Nun zu einigen Vorschlägen für die praktische Handhabung von Präqualifikationsverfahren und bei der Vergabe. Ein - auch bei grossen Bauvorhaben - fast immer taugliches Verfahren ist der Ideenwettbewerb. Er ist einfach zu handhaben, effizient und hat zudem noch ein ausgesprochen gutes Preis-Leistungs-Verhältnis. Er ist im Hochbau zwar bekannt und wird oft, aber zu wenig benutzt. Wichtig ist, dass in dieser ersten Runde die Randbedingungen, die ein bestimmtes Programm einengen, bewusst recht offen gehalten bleiben, um im Sinne eines Brainstormings möglichst viele Ideen zu erhalten. Der verlangte Aufwand soll klein sein. Bleistiftskizzen genügen. Sie verraten die Handschrift und das kreative Vorgehen des Bewerbers besser als eine geschleckte, CAD-erzeugte Zeichnung. Natürlich erheischt die Auswahl der Bewerber für die zweite Runde - sowohl im eigenen als auch im Interesse der Bewerber - eine kompetente Jury, die im voraus genannt sein muss. Dieser Wettbewerb muss im übrigen unbedingt anonym durchgeführt werden.

Hier sei angeregt, dass diese Einstiegsform auch im Tiefbau vermehrt angewendet werde. Es ist bekannt, dass dies im Brückenbau gelegentlich erfolgreich praktiziert wird. Der Ideenwettbewerb eignet sich aber auch bei anderen Tiefbauten. Zum Beispiel sollte man das Innovationspotential eines solchen Brainstormings beim Projekt eines Strassenanschlusses, etwa bei einem Kreisel, niemals verpassen!

Ein solch erster Schritt ermöglicht es, aus einer Vielzahl von Ideen, erste konkrete Konturen des Bauvorhabens zu erkennen und gleichzeitig eine erste Auswahl von Kandidaten für das weitere Qualifikationsverfahren treffen zu können. Von diesen Kandidaten sind Referenzen zu verlangen. Bei jüngeren oder noch wenig bekannten Büros kann, je nach Bauvorhaben, ein Besuch im Büro und ein Gespräch mit dem Kandidaten weiterhelfen. Danach wird der Kreis der für die weitere Evaluation Einzuladenden nochmals verkleinert.

Die Fortsetzung kann in der Ausschreibung eines Projektwettbewerbes bestehen. Geht es dabei um ein grösseres Hochbauvorhaben, empfiehlt es sich, die Bildung von Architektenteams zu fördern, indem die aus der ersten Runde hervorgegangenen Bewerber zur Bildung eines Teams eingeladen werden. Es sollte dabei nicht vergessen werden, auch gleich den Bauingenieur mit ins Team einzubedingen (so wie es beim Brückenbau nicht unüblich ist, einen Architekten beizuziehen), denn seine Mitwirkung bei der Ideengenerierung kann nie zu früh erfolgen. Eine spätere Beauftragung - was leider die Regel ist - ist nachteilig für die Optimierung des Projektes. Auch der Medienspezialist, vor allem jener vom Heizungs- und Klimabereich, sollte von Anfang an dem Team angehören. In dieser Phase werden planerische Dispositionen vorgenommen, die für die künftigen Betriebskosten ausschlaggebend sein werden.

Die Fortsetzung kann anstelle eines wie eben beschriebenen Projektwettbewerbes auch die Ausschreibung eines Gesamtleistungs-Wettbewerbs oder allenfalls, bei einem überzeugenden Ausgang der ersten Runde, eine Direktbeauftragung sein, wobei fallweise der auserkorene Architekt oder Ingenieur zu einer Teambildung eingeladen werden kann.

Selbstverständlich wird auch künftig die Vergabe von kleineren Aufträgen, also von Aufträgen, die nicht der Interkantonalen Vereinbarung unterstehen, die Mehrzahl bleiben. Hier ist der Auftraggeber in der Wahl der Präqualifikationsverfahren und in der Vergabe frei. Aber auch hier soll Innovationsfähigkeit, Erfahrung, Effizienz in der Leistung und Fachkompotenz dem Preiskriterium vorgehen. Die statistisch gleichmässige Verteilung der Aufträge pro grössengewichtete Büros eines Kantons oder eines Amtsbezirkes ist zwar mitunter dem Frieden dienlich, sollte aber nur ausschlaggebend sein, wenn alle anderen Kriterien zu keiner Entscheidung führen.

Abschliessende Bemerkungen

Zu Beginn wurde die zurzeit starke Machtstellung der Leistungsnachfrage erwähnt. Zum Schluss sei noch auf ein grundlegendes Marktprinzip hingewiesen : Die Nachfrage generiert zu einem grossen Teil auch das Angebot; oder etwas anders ausgedrückt: was bestellt wird, wird auch geliefert, im guten wie im schlechten. Gelingt es den verschiedenen staatlichen Stellen nicht, sich ein qualitativ hochstehendes Angebot zu bewahren, tragen wir alle, als Steuerzahler, die Folgen. Wir bezahlen u.U. ein Bauwerk zweimal: einmal bei der Erstellung und ein zweites Mal bei der Reparatur. Diese Überlegungen können nicht genügend betont werden. Nicht zufällig erwähnt der von der EU-Kommission in Auftrag gegebene sog. «Atkins-Bericht», dass die Qualität der Vergaben durch öffentliche Stellen innerhalb der EU gesteigert werden müsse.

Es ist zu hoffen, dass nicht eines Tages der Zeitpunkt kommt, an dem eine schweizerische Expertenkommission zum gleichen Schluss gelangt. Es liegt an den Verantwortlichen in den Regierungsstellen, einer solchen Entwicklung vorzubeugen. Hier ist fachliche und politische Tatkraft und Entscheidungsfreudigkeit gefragt. Die neue Gesetzgebung im öffentlichen Beschaffungswesen entbindet nicht von dieser Verantwortung; im Gegenteil: sie verstärkt diese, wenn ein neuer, die Gemeinde-, Kantons- und allenfalls Landesgrenzen überschreitender Blickwinkel gefordert ist.

Adresse des Verfassers:
Dr. *Hans-H. Gasser*, dipl.-Ing. ETH/SIA,
Oberseestrasse 11, 6078 Lungern.