

Reform des öffentlichen Beschaffungswesens: Round-table-Gespräch SIA - öffentliche Hand

Autor(en): **Felchlin, Margrit / Jost, Hans-Peter / Berset, Thierry**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Ingenieur und Architekt**

Band (Jahr): **114 (1996)**

Heft 26

PDF erstellt am: **14.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-79000>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Betrag mit einem übergeordneten Leitsystem auf etwa Fr. 900 000.-. Obwohl die Fr. 800 000.- nötig sind, damit die Haus-technikanlagen überhaupt geregelt und gesteuert werden können, heisst es im Sprachgebrauch: «Ein Leitsystem ist teuer, es kostet Fr. 900 000.-». Der Nachweis für die Wirtschaftlichkeit muss dann fälschlicherweise für Fr. 900 000.- erbracht werden, statt nur für die effektiven Zusatzinvestitionen von Fr. 100 000.-.

Eine weitere Fehlbeurteilung der Kosten kann im Betrieb entstehen. Wo ein übergeordnetes MSRL-Konzept existiert, werden Störungen und Fehlverhalten der Anlagen über das zentrale Leitsystem angezeigt. Dies hat zur Folge, dass die Fehler sehr oft dem übergeordneten Leitsystem «belastet» werden. Bestünde nichts Übergeordnetes, würden zwei Dinge passieren: Die Fehlverhalten würden zum einen dem entsprechenden Unternehmer zugeordnet und zum anderen oft nicht, oder spät, entdeckt. Ist die Zuordnung des Fehlverhaltens noch kostenneutral, so können unbemerkte oder lange übersehene Störungen

die Unterhaltskosten massiv vergrössern und die Lebensdauer der Anlagen verkürzen.

Zusatznutzen «erhöhte Nutzungsflexibilität» zum Nulltarif

Dem Zusammenhang zwischen Bauinvestitionen und Betriebskosten wird immer häufiger Rechnung getragen. Gemäss einer internen Studie von Siemens verschlingt ein Gebäude im Laufe von dreissig Jahren rund fünf- bis siebenmal seine Gestehungskosten. Verursacht werden diese Kosten durch die dynamische Nutzung, denen Gebäude heute immer stärker unterworfen sind sowie durch die eigentlichen Betriebskosten. Beide Kostenbereiche lassen sich durch die MSRL-Technik massiv beeinflussen. Entschieden werden diese Kosten zu einem grossen Teil bereits im Planungsprozess. Nur eine enge Koordination aller am Planungs- und Bauprozess Beteiligten, die bereits bei der Definition der Planungsziele beginnt, führt zu einem optimalen Ergebnis. Ebenso wichtig werden Erfahrungen, wie sich Pla-

nungsentscheide während der Nutzungsdauer auswirken.

Fachverband will Transparenz schaffen

Die noch verbreitete Fehleinschätzung des MSRL-Nutzens, die wachsenden Ansprüche an die Planung und die zunehmende Komplexität der Gebäude haben Planungsbüros dazu bewogen, sich in einem Fachverband zusammenzuschliessen. Dieser Fachverband will Transparenz bei Investoren und Betreibern über den Nutzen der MSRL-Technik schaffen, die Planerleistungen markt- und kundengerecht ausformulieren und Master-Konzepte mit entsprechenden Kosten-Nutzen-Grundlagen erarbeiten.

Adressen der Verfasser:

Stefan Graf, Alfacel AG, Riedstrasse 3, 6330 Cham, Markus Weber, Kiwi AG, Im Schörl 5, 8600 Dübendorf, Jobst Willers, Jobst Willers AG, Quellenstrasse 1, 4510 Rheinfelden

Reform des öffentlichen Beschaffungswesens

Round-table-Gespräch SIA – öffentliche Hand

Vom neuen Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen sind auch die zu vergebenden Dienstleistungsaufträge im Projektierungssektor betroffen. Unklarheiten und kontrovers geführte Diskussionen seitens der betroffenen Projektierungsbüros haben den SIA dazu veranlasst, das Vorgehen von Bund und Kantonen bei der Auftragsvergabe in einem Gespräch mit Vertretern der öffentlichen Hand zu ergründen.

Per 1. Januar 1996 hat der Bundesrat das neue Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) und die entsprechende Verordnung (VöB) in Kraft gesetzt. Damit hat er die mit der Unterzeichnung des WTO-Übereinkommens (World Trade Organisation) eingegangenen Verpflichtungen eingelöst. Ziel des Übereinkommens ist der Abbau wettbewerbsverzerrender und -beschränkender Praktiken im öffentlichen Beschaffungswesen.

Es basiert auf dem Prinzip der Gleichbehandlung von in- und ausländischen Anbietern und der Transparenz für Beschaffungen der öffentlichen Hand. Die Durchsetzung wird mit Kontrollmechanismen gewährleistet.

Margrit Felchlin: *Wie sehen die Modalitäten für die Ausschreibungen heute aus, und was hat sich gegenüber der bisherigen Praxis verändert?*

Hans-Peter Jost: Heute müssen alle Dienstleistungsaufträge des Bundes, die ein Honorar von 263 000 Franken übersteigen, öffentlich ausgeschrieben werden. Die Ausschreibungen werden sowohl national als auch international im «Schweizerischen Handelsamtsblatt» publiziert. Dies ist die sichtbare Veränderung gegenüber früher. Bis Ende 1995 hatte der Bund die Wahl, entweder Aufträge direkt zu vergeben oder Architekten und Planungsteams zur Offertstellung einzuladen. Nach dem Wortlauf der heutigen Gesetzgebung wer-

Am Round-table-Gespräch nahmen teil:

Vertreter der öffentlichen Hand

- *Hans-Peter Jost*, dipl. Arch. ETH/SIA, Amt für Bundesbauten, Bern
- *Thierry Berset*, dipl. Bau-Ing. ETH/SIA, Strassen- und Brückenbaudepartement, Freiburg

Vertreter SIA-Generalsekretariat

- *Walter Huber*, Dr. oec., Abteilung Wirtschaft
- *Margrit Felchlin*, PR und Information, Mitglied der Arbeitsgruppe Unitas

den solche Prozedere präziser geregelt. Mit der Ausschreibung von Planungsaufgaben werden die Projektierungsbüros untereinander ins Wettbewerbsverhältnis gesetzt.

Thierry Berset: Der Bund und die Kantone haben unabhängig voneinander das WTO-Übereinkommen umgesetzt. Bei den Kantonen ist der Umsetzungsprozess allerdings noch nicht abgeschlossen. Der Kanton Freiburg ist am 21.9.95 der interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen beigetreten und bereitet die Ausführungsrichtlinien dazu vor. Weiter hat er eine gegenseitige Vereinbarung mit den Westschweizer Kantonen sowie dem Kanton Bern für alle Baubeschaffungen der kantonalen Verwaltungen abgeschlossen.

MF: *Trifft es zu, dass bei Ihnen aufgrund Ihrer Ausschreibungen eine Vielzahl von Bewerbungen eintreffen? Wie bewältigen Sie in der Phase der Vorauswahl eine solche Flut von Einsendungen? Welche Kriterien sind massgebend, um die Hundertschaft der Bewerber auf der Long list auf eine Short list von vier bis zwölf der Fähigsten zu reduzieren? Verfügt die öffentliche Hand über interne Reglemente und Vorschriften?*

HPJ: Der Bund konzentriert sich heute auf das selektive Verfahren. Während im offenen Verfahren jedes Büro die Möglichkeit hat, ein Projekt einzureichen, was einen kaum zu bewältigenden Aufwand auslöst, beschränkt sich der Aufwand des Ausschreibers in der Phase der Vorselektion auf die Beurteilung der Kompetenz der Bewerber. Aus der Vielzahl von Bewerbungen werden nur die geeignetsten auf die Short list gesetzt. Es trifft zu, dass die Selektionsverfahren seit dem 1. Januar 1996 in jedem Falle nur mit einem Mehraufwand seitens des Ausschreibers bewältigt werden können.

Walter Huber: Welches Verfahren in der Vorselektionsphase ist heute beim Bund die Regel? Erstellen Sie die Short list mittels Präqualifikation, mit anonymen Ideenskizzen oder mit kombinierten Methoden?

HPJ: Dem Bund bleibt vorerst die Suche nach geeigneten Lösungsansätzen nicht erspart. Auf dem Weg zur Entwicklung einer neuen Vergabekultur können Fehler nicht ausgeschlossen werden. Im Sinne eines Lernprozesses zur Optimierung von Selektionsverfahren hat das Amt für Bundesbauten bereits diverse Pilotprojekte mit unterschiedlichen Vorauswahlmethoden abgewickelt. Im Falle des Aushaus und der Sanierung der Kasernenanlage Herisau sind wir wie folgt vorgegangen: Aus 41 anonymen Ideenskizzen hat die Expertenkommission diejenigen 16 ermittelt, deren Lösungsansätze der Aufgabe am besten gerecht wurden. Unter diesen wurden in einem zweiten Schritt die 7 bestgeeigneten Büros ausgewählt. Die Ideen zur Lösung der Aufgabe, der kreative Beitrag der Bewerber, bildeten die bestimmenden Faktoren für den Selektionsentscheid. Gleichzeitig nutzte die Expertenkommission die Chance, sich bereits vor der Durchführung des Studienauftrages intensiv mit den Lösungsmöglichkeiten auseinanderzusetzen.

WH: *Wie werden die Teilnehmer am Ausschreibungsverfahren in solchen Fällen für ihre Ideen entschädigt?*

HPJ: Im Selektionsverfahren der Kaserne

Herisau sind wir uns der Problematik des Urheberrechts und des geistigen Eigentums bewusst geworden. Die Entschädigungsfrage für Ideen ist ein heikles Problem, das noch nicht abschliessend gelöst ist. Im Falle der Kaserne Bern hat das kantonale Hochbauamt eine modifizierte Form der Vorauswahl beachtet. Als Vorstufe zur Durchführung eines Projektwettbewerbs auf Einladung wurde die Short list mit einem kombinierten Verfahren ermittelt. Auf maximal zwei A4-Seiten wurden die interessierten Büros gebeten, folgende Angaben einzureichen:

- formelle Angaben über das Büro und Hinweise auf Referenzobjekte
- Angaben über die Zielsetzungen bei der Lösung der Aufgabe - es wurden verbale, konzeptionelle Aussagen, nicht aber vorprojektartige Unterlagen erwartet.

Aus den eingesandten Unterlagen von 133 Büros wurden deren 12 für die Teilnahme am Wettbewerb ermittelt.

Im Falle der Ausschreibung zur Sanierung des Hauptgebäudes des AFB im Baukomplex City-West Bern wurden den potentiellen Bewerbern konkrete, mit Ziffern belegte Zielsetzungen vorgelegt. Zudem wurden sie aufgefordert, interdisziplinäre Planungsgruppen zu bilden. In einem Präqualifikationsverfahren wurden von 44 Teams deren 4 auf die Short list gesetzt. Im gegenwärtig laufenden Vergabeverfahren für den Entwicklungsschwerpunkt König/Liebefeld wurde für das Vorauswahlverfahren eine Dokumentation von maximal vier A4-Seiten angefordert. Die interessierten Projektierungsteams wurden gebeten, ihre Kompetenz und Erfahrung darzustellen. Es wurde ihnen in diesem Falle ausdrücklich untersagt, Lösungsansätze zur gestellten Aufgabe vorzulegen.

MF: *Glauben Sie, dass die abweichenden Vorselektionsverfahren einen Einfluss auf die unterschiedliche Anzahl an Bewerbungen ausübten?*

HPJ: Diese Frage kann so heute noch nicht beantwortet werden, da die Ausschreibungen teils nach den alten Regeln erfolgten und regional eingeschränkt ausgeschrieben wurden.

TB: In der Phase der Vorselektion greift der Kanton Freiburg zum Mittel des Qualitätssicherungssystems. Die Büros präsentieren sich auf einem vorgedruckten Formular und führen ihre Referenzprojekte auf. Nach der Beurteilung durch den Abteilungschef werden die Büros für die Offertstellung ausgewählt.

MF: *Wie sieht es mit der Beurteilung der Qualität der Eingaben aus, wer beurteilt diese?*

HPJ: Die Evaluationsteams werden anforderungsorientiert zusammengesetzt. Der Bund legt Wert auf die Einsitznahme von erfahrenen Fachexperten.

WH: *Nach Ansicht der Architekten ist bei mehr als 100 Bewerbungen der Zeitaufwand für eine Beurteilung durch Fachexperten viel zu gross. Die Gewährleistung der Sorgfaltspflicht ist somit kaum mehr zu erfüllen. Sie befürchten, dass anstelle von objektiven Qualifikationskriterien subjektive Einflüsse die Oberhand gewinnen. Besteht tatsächlich die Gefahr, dass bei dieser Vielzahl von Interessenten die falschen Büros auf die Short list gesetzt werden?*

HPJ: Der Bund ist sich seiner Verantwortung gegenüber den Bewerbern bewusst. Wir sind bestrebt, die Erkenntnisse aus den erprobten Verfahren in die Praxis umzusetzen. Wir kommen nicht darum herum, gewisse Arbeitsabläufe bei Ausschreibungen zu systematisieren.

MF: *In Freiburg wird die Vorselektion mittels eines vorgedruckten Fragebogens eingeleitet, der für unterschiedliche Projekte eingesetzt werden kann. Wie vollzieht sich der Ablauf des Verfahrens?*

TB: Wir führen eine Liste der potentiellen Auftragnehmer, die vom Kanton direkt angeschrieben werden. Bei grossen Projekten wird eine objektbezogene Vorselektierung vorgenommen. Die Selektionskriterien werden zum voraus bekanntgegeben. Von den interessierten Büros erwarten wir in dieser Phase u.a. Angaben über die Gestaltung des Projektablaufs sowie den Nachweis über die Pflege eines effizienten Qualitätssicherungssystems.

HPJ: Die Selektionskriterien für Ingenieur- und Tiefbauarbeiten einerseits und jene für Architekturaufträge weichen erheblich voneinander ab. Die standardisierten Fragebogen der Fédération internationale des ingénieurs conseils (FIDIC) sind in erster Linie auf die Bedürfnisse im Ingenieurwesen ausgerichtet. Der Auswahlprozess verlangt Flexibilität und Sachverstand. Entsprechend den Anforderungen eines Projekts muss differenziert selektiert werden. In vielen Fällen wird Teamarbeit vorausgesetzt. Dazu erwarten wir auch von den Bewerbern, dass sich kompetente interdisziplinäre Teams melden, bestehend aus Architekten, Bauingenieuren, Bauphysikern und Haustechnikern

usw. Beurteilt wird in solchen Situationen nicht mehr der Architekt allein, sondern das Team als Ganzes.

WH: Im Bewusstsein dieser Tatsache befürchten viele Architekten, dass die öffentlichen Institutionen in Zukunft bei der Auftragsvergabe den Generalunternehmer als Manager bevorzugen könnten.

HPJ: Dies stellt tatsächlich eine echte Herausforderung an die Architekturbüros dar. Der zukünftige Weg wurde mit der Einführung des Leistungsmodells 95 vorgezeichnet. Es ist wichtig, dass alle Beteiligten im Projektierungsbereich die durch den Markt ausgelösten Veränderungen realisieren, akzeptieren und intelligent darauf reagieren.

MF: Die Architekten betreten hier Neuland, und genau darum ist ein Leitfaden im Sinne einer Orientierungshilfe zum Vergabeverfahren notwendig.

HPJ: Unsicherheiten und Ärger in Zeiten wirtschaftlicher Veränderungen haben ihren Ursprung vielfach im fehlenden Interesse der betroffenen Wirtschaftssubjekte, sich mit den neuen Bedingungen auseinanderzusetzen. Auf dieses Phänomen stösst man immer wieder auch in Architektenkreisen. Die Erarbeitung von geeigneten Hilfsmitteln kann zur Verbesserung der Situation wesentlich beitragen.

WH: Probleme bei den Submissionsverfahren entstehen u.a. dann, wenn die Projektanforderungen zu wenig konkret definiert sind – zu viele Bewerber glauben, ebenfalls befähigt zu sein.

TB: Die Vorwürfe sind verständlich. Obwohl die Vorarbeiten im Vergabeprozess durch ausgewiesene Fachexperten geleistet werden, verbleiben immer wieder offene Punkte. Die neuen Gesetze und Verordnungen bedingen Auswahlverfahren, durch die der persönliche Kontakt zwischen Auftraggeber und -nehmer in den Hintergrund tritt. Durch die Anonymisierung entsteht beiderseits eine latente Verunsicherung. Die schmerzhafteste Lücke wird nun mit standardisierten Präqualifikationsmethoden zu schliessen versucht. All diese Verfahren dürfen das persönliche Gespräch allerdings nicht ersetzen.

WH: Die betroffenen Projektierungsbüros müssen immer wieder erleben, dass sich die Vertreter des Bundes und der Kantone beim Zuschlag der Aufträge auf eine reine Honorarkonkurrenz beschränken. Die materiellen Anforderungen an das Projekt sind zum Zeit-

punkt der Vergabe vielfach nur schwach konkretisiert und fallen somit als Massgrösse ausser Betracht.

HPJ: Im Hochbaubereich steht der Qualitätswettbewerb im Vordergrund, nicht der Honorarwettbewerb.

WH: Trotzdem stehen die Auftragnehmer unter dem Eindruck, prioritär nach budgetrelevanten Kriterien selektioniert zu werden.

HPJ: Sowohl beim Bund wie auch bei den kantonalen Hochbauämtern werden die Selektionen durch Fachexperten im Sinne der Optimierung des langfristigen Gesamtnutzens eines Objektes vorgenommen. Von Bedeutung sind nicht allein die momentanen Investitionskosten, ebenso wichtig sind die Unterhalts- und die Betriebskosten sowie Aspekte der Ökologie. Auf Gemeindeebene sind möglicherweise unprofessionelle Selektionen noch nicht überall eliminiert.

WH: Sowohl die öffentlichen Ausschreibungen wie auch die Entscheide über den Zuschlag eines Auftrags sind im juristischen Sinne Verfügungen, die angefochten werden können. Den Verlierern in einem Vergabeverfahren steht das Recht zu, auf Offenlegung der Bücher zu klagen. Welches sind die Erfahrungen mit solchen Einsprachen?

HPJ: Da haben wir noch keine Erfahrungen sammeln können.

WH: Sind diese Gesetzesbestimmungen überhaupt von praktischer Bedeutung, wenn der Verlierer aus nabeliegender Gründen befürchtet, dass eine Klage gegen die öffentliche Hand in Zukunft kontraproduktive Auswirkungen auf das Verhältnis zum potentiellen Auftraggeber zur Folge haben könnte?

TB: Auch den Kantonen fehlt zu dieser Thematik die notwendige Erfahrung.

WH: Böse Zungen wollen wissen, dass aus Angst vor allfälligen Beschwerden Offertverhandlungen auf Tonband aufgenommen würden. Aus ähnlichen Überlegungen bestehe die Tendenz, bei der Auftragsvergabe den billigsten Anbieter zu berücksichtigen. Verschaffen sich die Entscheidungsinstanzen im Hinblick auf ein allfälliges Beschwerdeverfahren vorsorglich überprüfbar Argumente? Besteht sogar die Gefahr, dass die Einsprachemöglichkeiten zu Vergehungen führen, die selbst vom öffentlichen Auftraggeber nicht angestrebt worden sind?

TB: Das ist ein Problem. Wer Qualität verlangt, muss sich des Preises bewusst sein: In der Regel ist dies nicht der tiefste. Aber

es kommt immer wieder vor, dass der Billigste auch der Beste ist.

MF: Welches sind die Hilfestellungen, die Sie seitens des SIA erwarten?

HPJ: Wir müssen uns bewusst sein, dass wir nicht alles standardisieren können. Bei der Auftragsvergabe benötigen wir Freiräume, sonst schränken wir uns ein. Nützlich wäre eine Empfehlung, die zu den verschiedenen Verfahren die adäquate Philosophie vermittelt.

TB: Auf Kantonsebene wird angestrebt, für die Vorqualifikation ein einheitliches Formular zur Verfügung zu stellen. Gegenwärtig arbeiten Tiefbauämter von zwölf Kantonen und das Bundesamt für Strassenbau an dieser Entwicklung. Eine Beurteilung des Endproduktes durch den SIA ist erwünscht.

WH: Wir streben eine knappe und leicht verständliche Empfehlung an.

HPJ: Die Verfahren im Vergabewesen dürfen nicht zu stark reglementiert werden, weil eine rein rationale Vergabungspraxis von der spezifischen Aufgabenstellung wegführt. Weder das Sensorium des Bewerbers für die Anliegen des Auftraggebers noch die Fähigkeit, mit ihm eine persönliche Beziehung aufzubauen, können durch Reglementierungen ersetzt werden. Den persönlichen Kontakten muss, wie bereits erwähnt, auch in Zukunft die notwendige Bedeutung zukommen.

MF: Meine Herren, ich danke Ihnen für das Gespräch!