

# **Regeln – aber** **bitte mit Bedacht!**

**Regeln sollen den öffentlichen Bauherren und der Bauwirtschaft ermöglichen, effizient zu arbeiten. Auch wenn dieses Ziel selbstverständlich erscheinen mag: Es zu erreichen, fordert ein Engagement von allen Seiten.**



Pierre Broye  
Vorsitzender der Koordinationskonferenz  
der Bau- und Liegenschaftsorgane  
der öffentlichen Bauherren KBOB

Regeln helfen, sich zu verstehen. Im Baubereich müssen die Partner die gleiche Fachsprache sprechen, sonst kann es Probleme geben. Ein Beispiel dafür ist der Bau der Rheinbrücke in Laufenburg zwischen Deutschland und der Schweiz. Bei einer Kontrolle der Brückenbaustelle war Ende 2003 eine Differenz von 54 Zentimetern zwischen dem Trasse auf deutscher und jenem auf Schweizer Seite festgestellt worden. Grund war ein Vorzeichenfehler aufgrund der unterschiedlichen Messbasis – Deutschland bezieht sich bei der Höhenmessung traditionell auf die Meereshöhe der Nordsee, die Schweiz auf jene des Mittelmeeres (auf die der

schweizerische Referenzpunkt Pierre du Niton in Genf Bezug nimmt).

Regeln sind aber oft auch die Basis des Vertrauens. Damit wir beispielsweise einer elektronischen Unterschrift vertrauen, muss diese gewissen Regeln entsprechen. Auch in einer freiheitlich orientierten Welt, wie wir sie in der Schweiz erleben dürfen, braucht es Regeln. Das gilt ebenso international. Denn ohne Regeln wird staatliches Handeln zur Willkür und der faire wirtschaftliche Wettbewerb verunmöglicht. Zu viele Regeln wiederum erdrücken die gesellschaftliche Freiheit und die wirtschaftliche und technologische Innovation.

Wir müssen feststellen, dass die Dichte und Vielfalt der Regelungen im Baubereich gross ist und damit für öffentliche Bauherren, Planer, Produktehersteller, Händler und Bauunternehmer zu einem Problem werden kann. Es ist schwierig bis unmöglich, alle geltenden Gesetze, Verordnungen, Weisungen, Empfehlungen, Richtlinien, Normen und Standards, welche es auf allen föderalen Ebenen gibt, beim Erstellen eines Bauwerks angemessen zu berücksichtigen.

## Warum gibt es so viele Regelungen?

Die Frage nach dem Warum der vielen Regelungen ist nicht eindeutig zu beantworten. Mögliche Erklärungsansätze könnten aber sein:

- Ausgehend vom Gedanken, dass mehr Regelungen mehr Rechtssicherheit bringen, gibt es weltweit eine allgemeine Tendenz zu immer mehr Regelungen.
- Diese Tendenz ist aber nicht überall auf der Welt gleich ausgeprägt. Denn: Ein Regelungsniveau ist immer auch eine historisch gewachsene Vorstellung, was in welcher Breite und in welcher Regelungstiefe in einer Gesellschaft geregelt werden soll. Schon in Europa gibt es unterschiedliche Regelungsphilosophien, umso mehr aber auf der ganzen Welt. Die Schweiz mit ihrer liberalen Regelungsphilosophie liegt dabei wahrscheinlich näher an der angelsächsischen Tradition, dass nicht alles, was geregelt werden kann, auch geregelt werden muss. Länder mit einer eher etatistischen Tradition wie Deutschland oder Frankreich kennen weitaus mehr Vorschriften und Normen als die Schweiz. Wir sind also, was die Regelungsdichte und Regelungsvielfalt angeht, im Baubereich eher im Mittelfeld, was in diesem Zusammenhang auch positiv gesehen werden kann. Dies widerspiegelt das allgemeine Schweizer Gesellschaftsverständnis, den Kompromiss zwischen Zuviel und Zuwenig zu suchen.

- Ein Grund für die vielen Regelungen in der Schweiz dürfte auch im hohen Lebensstandard der Schweiz begründet sein. Mit einem höheren Lebensstandard ist ein höherer Bildungsgrad verbunden. In solchen Gesellschaften nimmt in der Regel auch der Wunsch nach Partizipation bei der Regelsetzung zu. Mit dem Partizipationsgrad steigt auch der Druck auf die Regelsetzenden, es allen recht zu machen.
- Eine solche Gesellschaft fordert immer mehr Sicherheit und Verlässlichkeit – und von den Regelsetzenden, dies in Vorschriften und Normen umzusetzen.
- Gleichzeitig lässt sich in unserer Gesellschaft ein individualistischer Trend beobachten: «Ich will machen, was ich für richtig halte!» Das führt dazu, dass von den Regelsetzenden verlangt wird, Ausnahmen von der Regel zuzulassen. Dies führt in den meisten Fällen dazu, noch mehr Regeln zu schaffen, nämlich an sektoriellen Wünschen und an Partikularinteressen orientierte Einzelfälle in Gesetzen und Normen zu verankern.
- Ein nicht zu unterschätzendes Problem ist, dass bei der Regelsetzung – das gilt für Vorschriften und Normen gleichermaßen – oft der ökonomische Blickwinkel vernachlässigt wird (Nutzen vs. Kosten).
- Und dann gibt es noch den Schneeballeffekt: Es ist eine alte Weisheit, dass Regeln immer neue Regeln hervorbringen.

## Einige Gedanken zur Regelserarbeitung

Regulatoren und Normenschaffende beeinflussen den Baubereich wesentlich. Sie lösen mit Vorschriften, Normen und Standards einen beträchtlichen Aufwand aus. Und die Regelungen haben einen grossen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit im Baubereich.

Daher stellt sich die Frage: Was kann dazu beitragen, dass Regelungen einen anhaltenden Nutzen für Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt erzielen?

Erfolgreiche Regelungen setzen voraus, dass die betroffenen Kreise rechtzeitig und in geeigneter Weise in den Regelungsprozess eingebunden werden. Beispielsweise durch die paritätische Vertretung im Normierungsprozess.

Bevor wir ans Regeln gehen, müssen wir uns als Regelsetzende überlegen: Brauchen wir überhaupt eine Regelung für diesen Bereich? Wir müssen unsere Einstellung zu Regeln und zur Regulierung hinterfragen. Gilt nicht auch hier: Weniger ist mehr!?

Kommen wir zum Schluss, dass wir eine Regelung wirklich brauchen, sollten wir uns folgende Fragen stellen:

- Wie umfangreich muss die Regelung sein?
- Wie sieht es mit dem volkswirtschaftlichen Nutzen für die Wirtschaft, die Gesellschaft und die Umwelt aus (Kosten-Nutzen-Analyse der Regelung oder Regelanpassung)?

Machen die Regelsetzenden diese Hausaufgaben nicht, kann dies zu unnötigen Kosten für unsere Gesellschaft führen. Dasselbe gilt für eine fehlende oder halbherzige strategische Planung und Führung im Bereich der Regelungen.

Im Zweifel sollte gelten: Lieber weniger Regeln, dafür diese aber einhalten. Es geht um die Compliance bzw. Regel-treue (auch Regelkonformität) und – im Fall des Nichteinhaltens von Regeln – um die entsprechenden Konsequenzen. Ein Beispiel: Früher war Korruption ein Kavaliersdelikt, heute wird es geahndet.

## Das Beispiel Revision Beschaffungsrecht oder «weniger ist mehr»

Aktuell wird in vielen Ländern folgender Grundsatz diskutiert oder in der einen oder anderen Form eingeführt: One in → two out: Für jedes neue Gesetz sollen zwei alte aufgehoben werden, um die Regulierungsfolgekosten zu mindern.

Bei uns gilt: Two in → 27 out: Oder anders gesagt: mit einer schweizweit harmonisierten Beschaffungsordnung werden unterschiedliche Regelungen auf Stufe Bund und der 26 Kantone (und darauf basierende kommunale Regelungen) überflüssig:

Ein Hauptziel der gegenwärtigen Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) ist es nämlich, die zersplitterten Beschaffungserlasse von Bund und Kantonen – unter Beibehaltung

der föderalen Kompetenzaufteilung – so weit wie möglich zu harmonisieren. Dies entspricht seit Jahren einem Anliegen der Wirtschaft, da die heutige heterogene Rechtslage zu unnötigen Rechtsunsicherheiten und kostspieligen Verfahren führt.

Seit 2012 haben der Bund und die Kantone in einer paritätisch zusammengesetzten Arbeitsgruppe die inhaltlich harmonisierten Revisionstexte für das Bundesgesetz und die neue Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) vorbereitet. Die bisherigen unterschiedlichen Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen konnten dabei einander weitgehend angeglichen werden – praktisch gleichlautende Regelungen sowohl inhaltlich als auch formal (Aufbau, Wortlaut).

Mit dieser Harmonisierung kommt es zu einer Abnahme der Regelungsmenge, das Beschaffungsrecht wird anwenderfreundlicher und klarer. Dies ist insbesondere auch gut für die Anbieter bzw. für die Wirtschaft: Die Unternehmen bekommen die Möglichkeit, aufgrund des harmonisierten Beschaffungsrechts einfacher schweizweit anzubieten: Sie werden in allen Landesteilen auf praktisch gleichlautende Regelungen treffen. Die Anbieter können damit ihre Prozesse zur Einreichung von Offerten standardisieren. Das heisst weniger Administrativaufwand, mehr Effizienz und Rechtssicherheit.

Aber auch aufgrund anderer Neuerungen oder Verbesserungen im Beschaffungswesen werden Unternehmen profitieren, ihre Stärken besser einbringen und ihre Kosten senken können, beispielsweise:

– *Nachweise erst, wenn relevant:* Das Gesetz erlaubt neu, dass Nachweise betreffend Teilnahmebedingungen und Eignungskriterien auch erst kurz vor dem Zuschlag eingereicht werden (z. B. Bankgarantie erst vor dem Zuschlag und nur vom erstplatzierten Anbieter).

– *Nutzung der modernen Informationstechnologien:* Indem diese im öffentlichen Beschaffungswesen vermehrt genutzt werden, dürfte der administrative Aufwand der Anbieterinnen sinken. Beispielsweise wird die neue Simap-Plattform die elektronische Offerteingabe ermöglichen.

– *Förderung der Innovation:* Schweizerische Unternehmen zeichnen sich hinsichtlich Innovation besonders aus und können von optimierten Möglichkeiten bei Vergabeverfahren profitieren. Neu wird im Gesetz den Besonderheiten der innovativen und intellektuellen Beschaffungen explizit bzw. verstärkt Rechnung getragen, und zwar mit folgenden Instrumenten:

- Planungs- und Gesamtleistungswettbewerb
- Studienaufträge
- Dialog
- Bereinigung der Angebote

Die Regelungen fördern den Austausch zwischen Auftraggeber und Anbietenden, was oftmals einem Bedürfnis bei komplexen Beschaffungen entspricht. Sie ermöglichen auch eine finale Ausschreibung: Das Ziel der Beschaffung wird ausgeschrieben, der Weg dorthin aber offengelassen. Hier kann der Anbieter seine guten Ideen einbringen – zum Vorteil

beider Seiten! Anwendung und Ausgestaltung der Instrumente können in der Praxis je nach Bedarf erfolgen.

- *Stärkung der Qualitätsaspekte:* Das Preis-Leistungs-Verhältnis steht beim Zuschlag im Beschaffungsverfahren im Vordergrund, die Qualitätsmerkmale werden gestärkt (z. B. Lebenswegkosten-Betrachtung: Gesamtkosten im Verhältnis zur Leistung).

Das harmonisierte Beschaffungsrecht bildet somit die gemeinsame Basis für die Bauwirtschaft, die Kantone, die Gemeinden und den Bund für effiziente Beschaffungen.

#### **Zu simap.ch**

Auf dieser gemeinsamen Online-Publikationsplattform für das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz publizieren die Bundesverwaltung, alle Kantone und viele Städte und Gemeinden ihre Ausschreibungen.

wird, ist am 23. Oktober oppositionslos auf die Vorlage eingetreten und hat die Detailberatung aufgenommen. Gemäss dem aktuellen Stand der Beratungen dürfte das revidierte BÖB frühestens Mitte 2019 in Kraft treten.

Die gute Zusammenarbeit der Beteiligten der föderalen Ebenen im bisher erfolgreichen Revisionsprojekt Beschaffungsrecht könnte auch ein Muster sein für das Vorgehen bei der Regelung anderer Bereiche an der Schnittstelle von Bund und Kantonen.

### **Umsetzung der revidierten Beschaffungserlasse**

Das BÖB und die IVÖB sind die Rahmenbedingungen für die künftigen Beschaffungsverfahren. Die Entwürfe sehen vor, dass nur die Grundsätze auf Gesetzesstufe geregelt werden. Dies ist für die Rechtssicherheit nötig, aber

#### **Enorme Zunahme der Plattformnutzung von simap.ch in den letzten Jahren:**

	2010	2017	Veränderung
Anzahl Besucher pro Monat (Durchschnitt):	55'000	544'000	+889 %
Anzahl Publikationen pro Jahr:	8'100	17'800	+120 %
Anzahl Online-Abonnemente:	2'800	14'300	+411 %
Gesamtvolumen der publizierten Vergaben:	<10	16*	>+60 %

\*Wert aus dem Jahr 2016

#### **Stand der Revision und weiteres Vorgehen**

Der vom Bundesrat dem Eidgenössischen Parlament im Februar 2017 überwiesene Entwurf des revidierten BÖB wird dort zurzeit beraten. Die zuständige Kommission des Nationalrates, welcher das Gesetz zuerst behandeln

auch genügend. Die Revisionsvorlage will damit den Auftraggebern und Anbietenden genügende Handlungsfreiheiten gewähren, damit sie effizient arbeiten können. Diese Ermessensräume braucht es, denn die reale Welt kann (und soll) nicht (vollumfänglich) in Regeln abgebildet werden. Es wird

im Vollzug darum gehen, im Einzelfall eine der jeweiligen Komplexität angepasste Ausgestaltung der Beschaffungsverfahren vorzunehmen.

Der Erfolg des revidierten Beschaffungsrechts hängt entscheidend davon ab, wie dieses umgesetzt wird.

Eine wichtige Voraussetzung dafür ist, dass die Umsetzung des harmonisierten öffentlichen Beschaffungsrechts zwischen den föderalen Ebenen koordiniert wird. Zu diesem Zweck führen die Kantone und der Bund die bereits bei der Vorbereitung der Erlasse bewährte Zusammenarbeit fort und bereiten die Umsetzung der Erlasse gemeinsam vor. Die Beschaffungsstellen sollen hinsichtlich der revidierten Bestimmungen geschult und mit Blick auf deren Anwendung sensibilisiert werden. Entsprechende Aus- und Weiterbildungen werden gegenwärtig zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden bereits geplant.

Thematisch geht es dabei beispielsweise um komplexe Beschaffungen und neue Vergabeinstrumente. Oder aber auch um die Thematik Preis- und Leistungswettbewerb.

Mit Blick auf die Anwendung des Beschaffungsrechts im Baubereich haben die beiden Dachorganisationen KBOB (für die öffentlichen Bauherren) und bauenschweiz (für die Bauwirtschaft) bereits letztes Jahr beschlossen, sich vertieft mit qualitätsorientierten Vergabemodellen auseinanderzusetzen. Dabei soll der Leistungswettbewerb im Vergleich zum Preiswettbewerb gestärkt werden. KBOB und bauenschweiz gehen davon aus, dass bereits das heutige Beschaffungs-

recht einen genügenden Spielraum für die Berücksichtigung der Qualität bei Beschaffungen bietet. Die revidierte, harmonisierte Gesetzgebung wird die diesbezüglichen Möglichkeiten weiter ausdehnen. Wichtig ist, dass der durch die Gesetzgebung gebotene Spielraum bei der Anwendung des Beschaffungsrechts in konkreten Vergabeverfahren auch genutzt wird.

KBOB und bauenschweiz wollen Beschaffungsstellen und Anbieter bei qualitätsorientierten Beschaffungsverfahren unterstützen. Darum arbeiten sie im Rahmen einer gemeinsamen Arbeitsgruppe an entsprechenden Vergabemodellen für die Beschaffung von Planer- und Werkleistungen. Vergabemodelle, welche als geeignet angesehen werden, sollen zuerst in Pilotprojekten ausprobiert werden. Bewähren sich solche Modelle, möchten sie die KBOB und bauenschweiz ihren Mitgliedern zur dauernden Anwendung empfehlen. Gegenwärtig stehen folgende Modelle im Vordergrund: Zwei-Couvert-Methode, Planerwahlverfahren und Plausibilisierung der Leistungen.

## **Digitalisierung** **und Standardisierung**

Die Digitalisierung beeinflusst den Strukturwandel und das Wirtschaftswachstum. In dieser lebhaften Umgebung braucht es einerseits einen Rahmen, der Klarheit, Stabilität und Vertrauen bietet. Andererseits muss aber der Schweizer Markt weiterhin die für die Nutzung der digitalen Transformation notwendige Flexibilität aufweisen.

Auf zwei Beispiele des Digitalisierungsprozesses sei hingewiesen:

Im Rahmen einer Plattform Digitalisierung im Eidgenössischen Finanzdepartement sollen in vorerst kleineren Projekten Erfahrungen mit neuen Technologien und deren praxisorientierter Anwendung gewonnen werden. Damit sollen spezifische Kompetenzen im Projektmanagement, in der Architektur, im Betrieb und in der Beschaffung aufgebaut werden, welche bei Bedarf auch durch andere Einheiten der Bundesverwaltung genutzt werden können.

Die Digitalisierung der Planungs-, Bau- und Immobilienbranche ist ein Transformationsprozess, den die KBOB zusammen mit weiteren Baubranchenakteuren aktiv unterstützen und gestalten will. In einer ersten Phase setzt sich die KBOB mit den Prozessen und Anforderungen rund um das Building Information Modeling (BIM) auseinander. Die Mitglieder der KBOB sollen zeitnah BIM-Pilot- und Einstiegsprojekte initiieren und umsetzen (Bestellerkompetenz). In Zusammenarbeit mit der gesamten Branche sollen Erfahrungen ausgetauscht, Wissen aufgebaut und weiterentwickelt sowie die notwendigen Instrumente zur Verfügung gestellt werden. Damit soll die Digitalisierung des Wirtschaftsstandortes Schweiz im Planungs-, Bau- und Immobiliensektor nachhaltig gefördert werden.

Nicht nur in der Digitalisierung, sondern auch in weiteren Bereichen, in denen die KBOB die Interessen ihrer Mitglieder wahrt, wie z. B. im Beschaffungs- und Vertragswesen, bei Preisänderungsfragen oder im nachhaltigen Bauen, ist die Standardisierung ein wichtiger Erfolgsfaktor. Bei der Erarbeitung der Instrumente steht die KBOB auch im Dialog mit der Bau-

wirtschaft, damit ihre Sichtweise im Prozess einbezogen werden kann. Dies unterstützt zugleich die Anwendung der erarbeiteten Dokumente bei den Vertragspartnern der öffentlichen Bauherren. Dank der sehr grossen Anzahl von öffentlichen Bauherren aller föderalen Ebenen, welche Mitglied bei der KBOB sind, hat sie mit ihren Instrumenten, beispielsweise Vorlagen oder Empfehlungen, eine entsprechende Hebelwirkung hinsichtlich Effizienzsteigerung und Kostenreduktion im Baubereich. Für die Akteure im Baubereich bringt dies namentlich einen volkswirtschaftlichen Mehrwert, vorhersehbares Handeln der Vergabestellen sowie Rechtssicherheit und Fairness mit sich.

## Zum Abschluss

Regeln im Sport ermöglichen einen korrekten Wettkampf. Und im Baubereich ist es nicht anders. Auch hier brauchen wir Regeln für einen regulären Wettbewerb – man denke nur an das öffentliche Beschaffungswesen. Und daneben braucht es natürlich auch Fairplay: Die Regeln müssen eingehalten werden.

Regeln und Fairplay sind die Basis für das gegenseitige Vertrauen, welches wir auch zwischen den öffentlichen Bauherren und der Bauwirtschaft brauchen, um erfolgreich arbeiten zu können.

Also: Regeln ja – aber bitte mit Bedacht. Damit wir gute Wettbewerbsbedingungen haben, setzen wir uns dafür ein, dass

– beim Erlass von Regelungen die Interessen der Gesellschaft, der



Wirtschaft, der öffentlichen Hand und der föderalen Ebenen berücksichtigt werden

- Regelungen dem Kosten-Nutzen-Grundsatz folgen
- beim Erlass von Regelungen eine gesamtheitliche Sichtweise verfolgt wird und keine Partikularinteressen
- es zu Vereinfachungen, Koordination und Harmonisierung von Regelungen kommt
- Regelungen Handlungsspielräume für die Praxis bieten und Innovationen ermöglichen
- Regelungen pragmatisch umgesetzt werden.

Regeln sollen uns allen ermöglichen, effizient zu arbeiten. Auch wenn dieses Ziel, wie einleitend erwähnt, selbstverständlich erscheinen mag. Wenn wir es erreichen wollen, fordert dies, wie wir gesehen haben, ein Engagement von allen Seiten. Für Ihr Engagement danke ich Ihnen sehr!