

Integrierte Projektabwicklung durch Behörden und öffentliche Vergabestellen – möglich und rechtlich zulässig

Wolf S. Seidel^{*1}

Inhaltsverzeichnis

Für den eiligen Leser: Summary.....	2
1. Einleitung (integrierte Projektabwicklung).....	3
2. Grundlagen	4
2.1. Aus der Theorie.....	4
2.2. Für die Praxis.....	6
3. Bei einer Vergabe zu beachtende Grundsätze	8
4. Vorbefassung (Art. 14 BÖB / IVÖB).....	8
5. Integrierte Projektabwicklung im Wettbewerbsverfahren oder bei Studienaufträgen.....	10
6. Bedeutung des Dialogs (Art. 24 BÖB / IVÖB, Art. 6 VÖB).....	12
7. Zuschlagskriterien	15
8. Quellen und weiterführende Hilfsmittel (Auswahl).....	16
9. Praxisbeispiel (für ein Neubauvorhaben).....	17

¹Der Autor ist Vorstandsmitglied bei TheBranch. Er dankt den Co-Präsidenten Markus Mettler, Peter Pfiffner und Daniel Menard für deren kritische Sichtung und die eingebrochenen Anregungen zum Text. Der Beitrag richtet sich an Praktiker und möchte eine verwertbare Übersicht über die Thematik und praktische Anregungen zum Umgang mit öffentlichen Beschaffungen unter Anwendung von integrierten Projektabwicklungsmodellen geben.

*Dr. iur. Wolf Sebastian Seidel ist Rechtsanwalt und Gründer der auf Bau-, Planungs- und Immobilienfragen spezialisierten Anwaltskanzlei [Seidel & Partner](#) in Zürich-Kloten.

Für den eiligen Leser: Summary

- Integrierte Projektabwicklungsmethoden setzen auf eine partnerschaftliche Abwicklung der Projekte. Ein sehr früher Einbezug der Beteiligten aus Planung, Ausführung und Betrieb führt dazu, dass grösstmögliche Sicherheit in Bezug auf Optimierungsmöglichkeiten, die Umsetzbarkeit und die Wirtschaftlichkeit der Planung sowie in Bezug auf den späteren Betrieb erreicht wird.
- Erst die Etablierung von integrierten Projektabwicklungsmodellen in der Bauindustrie wird einen echten und breiten Innovationsprozess in Richtung Kreislaufwirtschaft anstoßen.
- Das revidierte BöB und die analog revidierte IVöB zielen auf einen Kulturwandel: Der Zuschlag ist auf das «vorteilhafteste Angebot» auszurichten. Neben den Preisikriterien geht es besonders darum, die Qualitätskriterien zweckmässig festzulegen und richtig zu gewichten. Gleichzeitig werden die Instrumente «Studienauftrag» und «Dialog» zur Einholung intellektueller und innovativer Leistungen von Anbietern prominent auf Gesetzesstufe eingeführt.
- Der Einhaltung zentraler Grundsätze des Vergabeverfahrens kommt elementare Bedeutung zu: Integrierte Projektabwicklungsprozesse bedürfen zwingend der Transparenz, der Gleichbehandlung, der Vertraulichkeit, der Unabhängigkeit resp. der Vermeidung von Interessenkollisionen.
- Das oft gehörte (Gegen)Argument der «Vorbefassung», das einen frühzeitigen Einbezug von spezialisierten Anbietern in einen Vergabeprozess angeblich ausschliesst, kommt in Vergabeprozessen um Immobilienprojekte nur in sehr seltenen Fällen zum Tragen. Das revidierte Gesetz enthält hierzu klärende Vorgaben.
- Studienauftragsverfahren eignen sich für Aufgabenstellungen, die aufgrund ihrer Komplexität erst im Laufe des weiteren Verfahrens präzisiert und vervollständigt werden können. Im Wettbewerbsverfahren sind die Beiträge dagegen anonym einzureichen; in diesem Verfahren ist deshalb kein kooperativer Prozess möglich, solange das Anonymitätsgebot gilt.
- Dialog: Die Durchführung des Dialogs dient dem Ziel, den Leistungsgegenstand zu konkretisieren sowie die Lösungswege oder Vorgehensweisen zu ermitteln und festzulegen. Beim Dialog handelt es sich nicht um eine Offertabgabe. Die Verhandlung von Preisen ist grundsätzlich ausgeschlossen. Die Durchführung des Dialogs und dessen wichtigsten Parameter sind in der Ausschreibung klar zu benennen. Der Abschluss einer schriftlichen Dialogvereinbarung ist zwingend, nicht zuletzt, um Klarheit über den Umgang erarbeiteter Lösungen, über das dabei eingebrachte Knowhow und insbesondere über Immaterialgüterrechte zu schaffen. Der Dialog bildet ein wichtiges Instrument, setzt aber bezüglich Einhaltung von Vergabegrundsätzen, schriftlicher Dokumentation sowie organisatorischer und personeller Ressourcen erhöhte Anforderungen an die Vergabestelle.

1. Einleitung (integrierte Projektabwicklung)

- 1 In der konventionellen Projektabwicklung haben die beteiligten Personen und Teams systembedingt vor allem ihre eigenen Interessen gegenüber dem Auftraggeber im Blick. Sie haben eine *bestellerseitig vorgegebene* Teilaufgabe im Rahmen des Projektziels zu erfüllen. Innerhalb dieser Systemgrenze geht es entsprechend darum, eigene Risiken tief zu halten und den persönlichen Nutzen zu maximieren. Dieser Fokus auf individuelle wirtschaftliche Interessen führt dazu, dass der Einsatz von Ressourcen und Engagement an den eigenen Termin- und Leistungsschnittstellen endet. Abmahnungen und Projektänderungsanzeigen sind typische Mittel, um die eigene Position zu stärken.
- 2 Praxisbezogen und beispielhaft lässt sich dies mit einem Verweis auf das heute weitgehend übliche, phasenbezogene Ablaufmodell nach SIA Norm 102 resp. 112 illustrieren: Danach ist die Vergabe der Bauausführung erst auf der Basis von vorliegenden Ausschreibungsplänen (Teilphase 41) an die ausführenden *Unternehmer* vorgesehen. In der vorangehenden Planung fehlt es damit weitgehend an solchem Knowhow. Wird ein Projekt mit BIM geplant, fehlen somit bei der Erarbeitung des digitalen Zwillings ausgerechnet diejenigen Akteure, die unternehmerisch dafür verantwortlich sind, wie (Baulogistik, Bauprozesse) gebaut und was (Baustoffe, Bauprodukte) verbaut wird.
- 3 Die Lösung liegt in der Bündelung von Einzelinteressen und deren Ausrichtung auf den Projekterfolg. Entscheidend ist die gemeinsame Fokussierung der Ziele mit Bezug auf den gesamten Lebenszyklus. Der Weg dorthin führt über veränderte Prozesse und eine andere Arbeitskultur. Letztere wird entscheidend durch veränderte Anreize im Kontext der Geschäftsmodelle motiviert. **Integrierte Projektabwicklungsmethoden** setzen auf eine partnerschaftliche Abwicklung der Projekte. Ein sehr früher Einbezug der Beteiligten aus *Ausführung und Betrieb* führt dazu, dass grösstmögliche Sicherheit in Bezug auf Optimierungsmöglichkeiten, die Umsetzbarkeit und die Wirtschaftlichkeit der Planung und den späteren Betrieb erreicht wird. Die Projektabwicklung erfolgt in echter Kollaboration unter den Beteiligten. Die so beteiligten Projektpartner arbeiten auf einen gemeinsamen Erfolg hin, dem eine klare Partizipation an Gewinn- und Verlust zugrunde liegt.
- 4 Integrierte Projektabwicklung bedeutet die direkte Beteiligung der ausführenden Unternehmer bei der Planung bzw. beim Engineering des BIM-Zwillings. Die Mitwirkung der für Bau und Betrieb verantwortlichen

Unternehmer am Engineering ist die zwingende Voraussetzung dafür, um zukünftig über immer präzisere Bauablauf- und Betriebssimulationen den Ressourceneinsatz über den ganzen Immobilien-Lebenszyklus optimieren zu können. Dies geschieht auf Basis der durch die Unternehmer tatsächlich vorgesehenen und mittels BIM abgebildeten Prozesse und Produkte. Entsprechend wird erst die Etablierung von integrierten Projektentwicklungsmodellen in der Bauindustrie einen echten und breiten Innovationsprozess in Richtung Kreislaufwirtschaft anstoßen.

- 5 Auf der Bundes- und Kantonsebene laufen bedeutsame Aktivitäten im Zusammenhang mit der Stärkung der Kreislaufwirtschaft, u.a. in der Bauindustrie. Der Bundesrat hat in seiner Antwort vom 22. März 2022 auf das Postulat von Ständerat Noser (18.3509) eine Auslegeordnung vorgenommen und verschiedene Potenziale und Massnahmen aufgezeigt. Zusammengefasst trägt die öffentliche Hand als Bestellerin eine grosse Verantwortung, Innovationsentwicklung hin zur Kreislaufwirtschaft aktiv zu unterstützen und zu beschleunigen; öffentliche Beschaffungen im Baubereich sind zu stärken und es ist auf innovative Entwicklungen zu setzen.
- 6 Sind integrierte Projektentwicklungen für die **öffentliche Hand auch rechtlich durchführbar?** Die Antwort lautet ganz eindeutig: JA.

2. Grundlagen

2.1. Aus der Theorie

- 7 Mit der Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BÖB; in Kraft getreten am 01. Januar 2021) und der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVÖB; in Kraft getreten am 01. Juli 2021 mit dem Beitritt der Kantone AI und AG) wurde ein Wandel in der gesetzlich verankerten Vergabekultur initiiert. Einerseits ergibt sich dies aus präziser gefassten Instrumenten und andererseits aus dem neu ausgerichteten Zweckartikel, der nicht mehr das «wirtschaftlich günstigste Angebot» bevorzugt, sondern den Zuschlag auf das «vorteilhafteste Angebot» ausrichtet. Neben den Preiskriterien geht es also besonders darum, die Qualitätskriterien zweckmäßig festzulegen und richtig zu gewichten. Dies sollte nach dem Willen des Gesetzgebers dazu führen, dass seitens der Vergabestellen die Zuschlagskriterien der Nachhaltigkeit, der Innovationsgehalt und der Plausibilität des Angebots verstärkt eingesetzt werden. Behörden eröffnet dies Spielräume und die Pflicht, verschiedene Interessenlagen im Sinne der angestrebten Ziele gegeneinander abzuwägen.

- 8 Ein Blick in die Materialien der Gesetzesentstehung gibt weiteren Aufschluss; der Bundesrat erläutert in seiner Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BBI 2017, 1871 f.): «*Intellektuelle Fähigkeiten und Innovationskraft sind insbesondere bei Leistungen gefragt, die eine grosse Hebelwirkung für eine längere Dauer haben können (bspw. Planerleistungen oder IKT-Strategie- oder -Konzeptleistungen). Darauf hat das Vergabeverfahren gebührend Rücksicht zu nehmen. Speziell für die Vergabe intellektueller und innovativer Dienstleistungen stellt das revidierte Beschaffungsrecht drei Instrumente zur Verfügung: Wettbewerbe (Art. 22); Studienaufträge (Art. 22); Dialog (Art. 24).»*
- 9 «*Sowohl beim Studienauftrag als auch beim Dialog können sich Auftraggeberin und Anbieterin austauschen und sich so schrittweise den gesuchten Handlungsoptionen bzw. Lösungsmöglichkeiten annähern, die in der Folge geprüft und bewertet werden. Die Qualität des Austauschs und der gemeinsamen Überlegungen der Auftraggeberin und der Anbieterin ist ein wichtiger Faktor für den Projekterfolg».*
- 10 Das revidierte Bundesgesetz (BöB) und auch das gleichgeschaltete kantonale Konkordat (IVöB) sehen also explizit vor, dass bspw. mehrere Teams zu einem sehr frühen Stadium mit der Zielvorstellung des Auftraggebers bekannt gemacht und in einen Lösungserarbeitungsprozess einbezogen werden können. Ein solches Vorgehen ist zulässig und muss zulässig sein, weil eine Vergabe ohne vorherige Klärung des Leistungsumfangs und ohne die gewünschte Erarbeitung von innovativen Lösungen und deren Bewertung durch die Vergabestelle gar nicht möglich sein wird. Die Anbieter willigen mit ihrer Teilnahme an eine solche Ausschreibung ein, Partei einer integrierten Projektabwicklung zu sein und entsprechende Vertragsparameter, die diesem Modell eigen sind, anzunehmen.
- 11 Die Botschaft zum BöB erläutert das Grundverständnis für den Vergabeprozess beinahe schon mustergültig (BBI 2017, 1872): «*Bei der Vergabe intellektueller Dienstleistungen kommt dem Verhältnis von Preis und Qualität eine besondere Bedeutung zu. Damit insbesondere im Bereich der Konzeption und Planung die Ausführung eines Auftrags den Ansprüchen der Beschaffungsstelle genügt, muss im Rahmen der Zuschlagskriterien die Qualität stärker als der Preis gewichtet werden. Die Auftraggeberin hat im Einzelfall zu prüfen und zu entscheiden, welche Gewichtung dem Preis zukommen soll; das Preiskriterium vollständig weglassen darf sie aber nicht. Zwecks Optimierung der Beschaffungspraxis muss die Auftraggeberin ihren Vergabeentscheid so treffen, dass die Qualität des Konzepts bzw. der*

Planung – dank deren Hebelwirkung – sich nachhaltig auf das gesamte Projekt und seine Realisierung bzw. seinen Betrieb auswirkt: Investitionen in die Vorbereitung und die Planung eines Projekts, welche beispielsweise die Erarbeitung und Bewertung von Handlungsoptionen enthalten, zahlen sich später aus; dadurch sind in der Regel die Gesamtkosten tiefer, und der Nutzen ist grösser. Diesem Umstand ist bei der Ausgestaltung der Bewertungsmatrix und somit auch bei der Gewichtung des Preises Rechnung zu tragen.».

- 12 Für eine Auftragsvergabe werden in der Praxis zwei Phasen unterschieden: In der ersten Phase erfolgt eine Ausschreibung der Vergabestelle unter Angabe ihrer dannzumal bestehenden Ziele und unter ausdrücklichem Vermerk eines intellektuellen Kooperationsprozesses zwecks Erarbeitung und Bewertung kreativer Lösungen zur Erreichung der vorgegebenen Ziele. Hier wird die Planung unter Beachtung der Zielvorgaben, wozu auch das Budget gehört, von den Beteiligten unternommen. Diese Arbeit wird korrekterweise nach einem antizipierten durchschnittlichen Aufwand entschädigt. Der Auftraggeber ist in dieser Phase nicht nur Besteller, sondern notwendigerweise auch Prozessbeteiligter. Dies, weil das Projekt noch kaum greifbar ist und dessen Kernaspekte ja erst erarbeitet werden. Dem Auftraggeber obliegt es, nach Abschluss dieser ersten Phase alleine über die Umsetzung des Projekts zu entscheiden und das *für ihn geeignete Projekt auszuwählen*. Auf dieser Basis erfolgt die *Bestellung*, d.h. der Zuschlag und der Beginn der zweiten Phase. In der zweiten Phase erbringt der Zuschlagsempfänger die konkretisierende Planungsleistung, das Engineering und die Ausführung. Dies unter vollem Einbezug der von ihm bereits in der ersten Phase involvierten Partnerunternehmungen aus Planung, Engineering, Produktion und Betrieb.

2.2. Für die Praxis

- 13 An die *Praktiker in den Vergabestellen* können somit schematisch folgende Empfehlungen aus den Grundwertungen der revidierten Gesetzesregelungen formuliert werden:
- Ideenstudien und -wettbewerbe dienen der Schärfung der zukünftigen Bestellung. Sie sind vollständig zu bezahlen, weil damit kein Nachfolgeauftrag in Aussicht gestellt wird; die Auftraggeber entscheidet frei über die Eignung eines Projekts für Ihre Bedürfnisse und dessen Umsetzung.

- Reine Studienaufträge und Architekturwettbewerbe bringen zumeist keine direkt umsetzbaren Planungsergebnisse hervor. Der Vergabestelle fehlt es somit in der Regel an Planungs- und Ausführungssicherheit. Wird behördenseits die Erreichung umsetzbarer Planungsergebnisse angestrebt, sollte die Studie resp. der Wettbewerb im Hinblick auf eine integrierte Projektabwicklung möglichst direkt anschliessend mit einem Werkgruppen-Wettbewerb (mit oder ohne Gesamtleistungsofferte) ergänzt werden.
 - Bei Gesamtleistungswettbewerben ist zwingend der Bezug der wichtigsten Werkgruppen-Unternehmer und (projektabhängig) des Betriebs / des Betreibers anzustreben.
- 14 Für den «Vergabealltag» erscheinen zusätzlich folgende *Hinweise* relevant und angebracht:
- Die vorliegend erläuterte Thematik ist nicht nur für Neubauten relevant. In der Praxis spielen *Ersatzbauten, Innenausbauten oder auch Teilsanierungen* von Gebäuden (bspw. Gebäudehülle oder Haustechnik), bei denen nur einzelne Werkgruppen betroffen sind, eine ebenso bedeutende Rolle.
 - Für die Anwendung der integrierten Projektabwicklungsmethoden ist grundsätzlich auch die Budgetgröße nicht entscheidend: Ob es also um ein Neubauprojekt über CHF 50 Mio. oder um ein Sanierungsprojekt über CHF 12 Mio. geht, ist irrelevant.
 - Relevant ist einzig, dass – neben den Gesetzesvorgaben – die in vorliegender Broschüre umrissenen kooperativen Prozessbestimmungen eingehalten und Schlüsselparteien frühzeitig einbezogen werden. Egal welche Projektart und Projektgröße besteht: Die Zielvorgaben müssen konkret und die Planungssicherheit durch den frühzeitigen Einbezug von Unternehmern und Betreibern möglichst hoch gehalten sein.
 - Bedeutsam für alle Projekte, aber insbesondere für Sanierungen oder Teilprojekte ist besonders, dass der Wettbewerb möglichst schlank (!) geführt und der Gewinner innerhalb kurzer Frist (i.d.R. 2-3 Monate) auserkoren wird. Dieses Anliegen beruht weniger (aber auch mit) darauf, dass Anbieter und Auslober weniger Aufwand für diesen Prozess haben. Es gründet vielmehr darauf, dass in einer frühen Phase aufwändige Details in einer funktionalen Bestellung nicht mehr Klarheit versprechen, sondern im Gegenteil mehr Zielkonflikte sowie einen eingeengten Lösungsspielraum mit sich bringen.

3. Bei einer Vergabe zu beachtende Grundsätze

- 15 Unverändert Geltung haben einige bekannte Grundsätze des Vergabeverfahrens (vgl. Art. 11 BöB / IVÖB), die hier nur in der Kernauswahl wiedergegeben werden:
- *Transparenz* des Vergabeverfahrens, insb. eine objektive und unparteiische Führung des Verfahrens durch die Vergabebehörde.
 - *Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung* von Anbietern: Anbieter dürfen nicht durch unsachliche Gründe von einer Vergabe ferngehalten werden und alle Anbieter sind gleich zu behandeln. Das bedeutet, dass Prozessschritte für alle Anbieter gleich auszugestalten sind und innerhalb des Prozesses Informationen nicht selektiv an Anbieter verteilt werden dürfen.
 - *Vertraulichkeit*: Die von Anbietern gemachten Angaben und ins Verfahren eingebrachten Informationen sind *strikt vertraulich* zu behandeln. Anbieter haben Anspruch auf den *Schutz ihrer Daten und Geschäftsgesheimnisse*. Wenn sich ein Anbieter in der ersten Phase, in der es um die Erarbeitung von innovativen Lösungen geht, nicht 100% auf die Diskretion der Vergabestelle verlassen kann, wird das Vorhaben scheitern. Die *Verlässlichkeit der Vergabebehörde*, sei es in Bezug auf die von ihr deklarierten Ziele, der von ihr angezeigten Prozesswege, ihr Engagement oder ihre absolute Vertrauenswürdigkeit, sind eine zentrale Voraussetzung für die erforderliche *Kooperationskultur* innerhalb des Vergabeprozesses. Selbstverständlich gilt diese zentrale Grundhaltung auch für den Umgang mit der Kommunikation gegen aussen (z.B. Publikationen, Medien).
 - *Unabhängigkeit*: Hand in Hand mit dem Thema Vertraulichkeit geht die zwingende Prämisse der Unabhängigkeit der Vergabebehörde. Jegliche *Interessenkollision* auf Behördenseite wird einen kooperativen Vergabeprozess torpedieren oder gar verunmöglichen. Die Ausstandsbestimmungen (Art. 13 BöB / IVÖB) sind deshalb strikt anzuwenden.
 - *Abgebotsrunden* sind sowohl auf Bundesstufe (BöB) als auch auf kantonaler Stufe (IVÖB) ausgeschlossen; der einseitige Fokus auf den Preis ist unter dem revidierten Recht nicht nur unerwünscht, sondern wurde gesetzlich untersagt.

4. Vorbefassung (Art. 14 BöB / IVÖB)

- 16 Ein vielgehörtes Argument, weshalb integrierte Projektabwicklungsmodelle im Kontext der öffentlichen Hand nicht funktionieren können, ist das Kriterium

der «Vorbefassung». Frühzeitig einbezogene, mit dem Auftragsthema vorbefasste Anbieter hätten einen einseitigen Vorteil und dürften deshalb nicht zum Vergabeverfahren zugelassen werden. Dieses Argument ist in Bezug auf integrierte Projektabwicklungen erstens gar nicht so relevant, weil Ideenstudien voll zu bezahlen sind oder integrierte Teams in Gesamtleistungs- oder Werkgruppenvergaben teilnehmen und zweitens über Transparenzvorschriften auch materiell im Immobilienkontext erheblich relativiert werden.

- 17 Nach der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts liegt eine Vorbefassung dann vor, wenn ein Anbieter bei der Vorbereitung eines Beschaffungsverfahrens mitgewirkt hat, beispielsweise durch das Verfassen von Projektgrundlagen, durch das Erstellen von Ausschreibungsunterlagen oder durch das Informieren der Vergabestelle über bestimmte technische Spezifikationen der zu beschaffenden Leistungen (Entscheid BVGer B-5439/2015 vom 25.09.2017, E. 3.1.3 ff., E. 3.1.11 sowie B-4621/2008 vom 06.10.2008, E. 5.2. f.). Nur aber eine *qualifizierte* Vorbefassung kann zum Verbot der Teilnahme am Beschaffungsverfahren führen. Diese Rechtsfolge tritt nicht ein, wenn der bestehende Wissensvorsprung gegenüber den anderen Anbietern nur geringfügig ist, wenn die ausgeschriebene Leistung nur von wenigen Anbietern erbracht werden kann oder wenn die Mitwirkung der vorbefassten Anbieterin sowie deren Wissensvorsprung gegenüber den übrigen Anbietern zwecks Herstellung von Transparenz offengelegt sowie ausgeglichen wird (so bereits wörtlich die Botschaft zum BöB: BBI 2017, 1917).
- 18 Komplexe Beschaffungsvorhaben werden häufig in Phasen unterteilt. Am Ausgangspunkt steht eine Bedürfnisabklärung, eine Forschungsarbeit, ein Grobkonzept oder die Herstellung eines Prototypen (siehe dazu auch Art. 21 Abs. 2 lit. f BöB [freihändiges Verfahren]). Im Immobilienkontext und mit integrierten Projektabwicklungsverfahren wird der vorgängige Einbezug eines Anbieters meist zur Durchführung einer anspruchsvollen Bedürfnisanalyse (z.B. als Beratungsleistung), zur Definition der Ziele eines Vorhabens oder zur Formulierung der konkreten Bestellung (z.B. im Rahmen eines voll bezahlten Ideenwettbewerbs) der Vergabestelle als Bauherrin dienen. Hierin liegt eine *eigentliche Herausforderung*: Die vorgängig zur Ausschreibung nötige Erarbeitung einer hinreichend *konkreten Zielvorstellung* und *Bestellungsformulierung* der Behörde. Sie macht häufig den Einbezug professioneller externer Unterstützung unumgänglich. Basierend auf dem Ergebnis dieser Arbeit kann dann die Ausschreibung vorgenommen werden. Durch diese Art der «Vorbefassung» ist ein Anbieter allerdings von der

späteren Auftragsvergabe nicht per se ausgeschlossen, denn die Arbeitsergebnisse dürften in Form der konkreten Zielbeschreibung meist öffentlich gemacht werden. Darüber hinaus wird die Vergabestelle in den Erläuterungen der Zielbeschreibung resp. ihrer Bestellung ihre Überlegungen und Parameter, die zur Zieldefinition geführt haben, von sich aus transparent machen, um die Basis für den darauf aufbauenden Innovationsprozess hinreichend klar zu machen. Schliesslich liegen die Bestrebungen der Vergabestelle darin, eine möglichst optimal auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene, wirtschaftlich attraktive Lösung als Prozessergebnis zu erhalten.

- 19 Anders wäre zu urteilen, wenn ein Anbieter auf Basis seiner Vorarbeiten einen kaum einholbaren Wettbewerbsvorteil gegenüber Konkurrenten erlangt hat. Die Vergabebehörde ist gehalten, sich gewissenhaft und detailliert mit diesen Fragestellungen auseinanderzusetzen. In Einzelfällen kann tatsächliche eine Vorbefassung im Rechtssinne bestehen. Im weitaus häufigeren Fall werden bei Immobilien-/Bauvorhaben die Vorbereitung und/oder die Durchführung integrierter Projektentwicklungsprozesse aber keine gesetzlich unerwünschte Vorbefassung darstellen.

5. Integrierte Projektentwicklung im Wettbewerbsverfahren oder bei Studienaufträgen

- 20 Mit Wettbewerbs- und mit Studienauftragsverfahren² kann die Auftraggeberin verschiedene Lösungen, insbesondere in konzeptioneller, gestalterischer, ökologischer, wirtschaftlicher, funktionaler oder technischer Hinsicht, ausarbeiten lassen (Art. 14 Abs. 1 VöB). Kann eine Aufgabenstellung im Voraus genügend und abschliessend bestimmt werden (vgl. hierzu Seite 6 vorstehend!), kommt das Wettbewerbsverfahren zur Anwendung (Abs. 2). *Studienauftragsverfahren eignen sich hingegen für Aufgabenstellungen, die aufgrund ihrer Komplexität erst im Laufe des weiteren Verfahrens präzisiert und vervollständigt werden können. Das Verfahren kann hier als iterativer Lernprozess dienen.*
- 21 Bei diesen beiden Vorgehensweisen ist es zulässig, die Anzahl der Teilnehmer im Verlaufe des Verfahrens zu reduzieren. Dieses Vorgehen (Zwei- oder

² Die (privaten) SIA Normen 142 (Ordnung für Wettbewerbe) und 143 (Ordnung für Studienaufträge) gelten subsidiär zum öffentlichen Vergaberecht – vorausgesetzt deren Anwendung wurde durch die Vergabestelle überhaupt vorgesehen resp. unter den Parteien vereinbart.

Mehrstufigkeit) ist allerdings bereits in der Ausschreibung explizit zu deklarieren.

- 22 Im Wettbewerbsverfahren sind die Beiträge *anonym* einzureichen. Eine Verletzung der Anonymität führt zum Verfahrensausschluss (Art. 17 Abs. 1 VÖB). Grundsätzlich steht die einschränkende Vorgabe der Anonymität einem kooperativen Prozess entgegen. Im Wettbewerbsverfahren ist deshalb *kein kooperativer Prozess* möglich, *solange das Anonymitätsgebot gilt*. Die Vergabestelle kann die Anonymität jedoch vorzeitig *aufheben*, wenn dies in den Ausschreibungsunterlagen explizit deklariert wurde. Damit sieht der Gesetzgeber eine erhebliche *Flexibilisierung des bisherigen Wettbewerbsverfahrens* vor, das dem Bedürfnis nach mündlichem Austausch, Zwischenbesprechungen oder der mündlichen Klärung von Fragen dienlich sein kann (vgl. TRÜEB, Handkommentar BöB, Art. 22 RZ 24). Mit der Aufhebung der Anonymität besteht für die Vergabestelle allerdings eine erhöhte Anforderung an die Einhaltung der Grundsätze «Gleichbehandlung» und «Transparenz». Zwingend ist deshalb eine gewissenhafte, vollständige *Protokollierung* des Ablaufs des Verfahrens und von Gesprächsinhalten (TRÜEB, a.a.O., Art. 22 RZ 25).
- 23 Die Vergabebehörde kann den kooperativen Prozess starten, sobald sie die in der Ausschreibung bezeichnete Schwelle erreicht hat. Dies wird in der Praxis etwa nach einer anonym getroffenen Vorselektion bspw. mit den besten drei Angeboten gemacht. Diese drei Angebote werden dann zwischen Vergabebehörde und Anbieter kooperativ weiterentwickelt, allerdings unter Einhaltung der Gleichbehandlung, der Transparenz und des Vertraulichkeitsgebotes. Auch ist es so, dass die Vergabebehörde keineswegs einen der Anbieter im Wettbewerbsverfahren berücksichtigen muss. Ihr steht es frei – wenn dies in der Ausschreibung so bestimmt wurde – keinen der Wettbewerbsteilnehmer mit einem Folgeauftrag zu bedenken (Art. 18 VÖB), sondern beispielsweise das Ergebnis des Planungswettbewerbs zur Ergänzung ihrer Zieldefinition zu verwenden und darauf basierend eine neue Ausschreibung für eine kooperative Projektabwicklung durchzuführen. Die Vergabestelle tut bei einer solchen Absicht gut daran, bereits in den Ausschreibungsunterlagen des Wettbewerbs den Umgang resp. die *Abgeltung der Immaterialgüterrechte (geistiges Eigentum)* gegenüber dem Wettbewerbsgewinner zu regeln (RZ 25). Ein solches Vorgehen wirkt überdies selbstregulierend: Liegt die Vergabestelle mit ihren Vorstellungen ausserhalb des Marktes, wird sich keiner der avisierten Anbieter bereit erklären, zu den deklarierten Bedingungen an einer Submission teilzunehmen.

- 24 Bei den qualitätssichernden Konkurrenzverfahren wird gängig zwischen einer Ideenstudie (Ideenwettbewerb, Testplanung etc.), einer Projektstudie (Studienauftrag, Wettbewerb, Planerwahlverfahren etc.) und einer Gesamtleistungsstudie (Gesamtleistungswettbewerb, Werkgruppenwettbewerb etc.) unterschieden. Während bei der ersten Verfahrensart (Idee) häufig kein Folgeauftrag vorgesehen ist (weshalb diese Leistungen auch vollständig zu bezahlen sind), ist bei der zweiten Verfahrensarten (Studie, Projekt) oder der dritten Art (integriert abzuwickelnde) Gesamtleistungsstudie eine aufwändige Vorbereitung erforderlich (Ziel- und Leistungsbeschreibung) und bezweckt im Regelfall die Vorbereitung der Vergabe des Folgeauftrages (weil die Realisierung der Lösung systemimmanent ist). Der Studienauftrag wird nicht anonym durchgeführt; die Vergabestelle hat damit Kenntnis von der Identität der Anbieter resp. der Teilnehmer. Das Ziel liegt in der Erreichung der besten Lösungsansätze, wobei aufgrund der offenen Aufgabenstellung zwischen Auftraggeber und Anbietern der direkte Dialog und ein interaktiver Prozess notwendig sind.
- 25 Der Umgang mit *geistigem Eigentum*, insb. dem *Urheberrecht* führt in der Praxis oft zu Schwierigkeiten. Wenn der Urheber einer Idee «sein Projekt» nicht realisieren kann und die Vergabestelle die Weiterentwicklung oder die Ausführung dieser Idee einer anderen Partei zuordnen möchte, entstehen rechtlich sehr heikle Situationen. Es empfiehlt sich deshalb für Vergabestellen ausdrücklich, den Umgang mit geistigem Eigentum, d.h. insgesamt mit den Immaterialgüterrechten in den Ausschreibungsunterlagen detailliert zu regeln (vgl. dazu auch Art. 18 VöB). Die vorausschauende Konzeption möglicher Szenarien durch die Vergabebehörde vor einer Submission ist also zu empfehlen und hilft, nachträgliche unerfreuliche Erkenntnisse zu vermeiden.

6. Bedeutung des Dialogs (Art. 24 BöB / IVöB, Art. 6 VöB)

- 26 Die Durchführung des Dialogs dient dem Ziel, den Leistungsgegenstand zu konkretisieren sowie die Lösungswege oder Vorgehensweisen zu ermitteln und festzulegen. Das Instrument des Dialogs drängt sich bei *komplexen Aufträgen* und insbesondere bei der *Beschaffung innovativer Leistungen* auf. Beim Dialog handelt es sich also *nicht* um eine Offertabgabe. Die Anbieter sind aufgefordert, Lösungsvorschläge einzureichen. Schon aus dieser Logik ergibt sich, dass die Verhandlung von Preisen und Gesamtpreisen

ausgeschlossen sind; es soll um die Erarbeitung von Lösungen und nicht um eine verkappte Abgebotsrunde gehen. Zulässig (und wohl auch notwendig) ist hingegen, den Preis als eines von mehreren Elementen im Rahmen der Lösungssuche mitzubearbeiten. Eine *Offertstellung* der Anbieter folgt erst nach Abschluss des Dialogverfahrens. Vor diesem Hintergrund wird auch die Abgrenzung zu «Verhandlungen» im Sinne von Art. 39 BöB klar: Mit dem Dialog werden Voraussetzungen zur Angebotseinreichung erarbeitet, während mit Verhandlungen eingereichte Angebote bereinigt werden (TRUEB, a.a.O., Art. 24 RZ 5 u. RZ 15).

- 27 Das Gesetz limitiert den Anwendungsbereich des Dialogs auf «komplexe Aufträge», auf «intellektuelle Dienstleistungen», auf die «Beschaffung innovativer Leistungen». Im Kontext von Immobilienprojekten wird dieser Anwendungsbereich meist gegeben sein, zumal bei der Beurteilung des Anwendungsbereichs ein erheblicher Spielraum besteht. In der Praxis komplex sind nicht nur grosse Neubauten. Auch innovationsfähige Gebäudesanierungen oder Teilprojekte mit technisch anspruchsvollen Fragestellungen werden als «komplex» im Sinne des Gesetzes gelten. Etwas limitierend wirkt hingegen der Umstand, dass der Dialog nur für offene oder selektive Verfahren (d.h. mit Präqualifikation) zur Verfügung steht (Art. 24 Abs. 1 BöB / IVöB), *nicht also für Einladungsverfahren oder freihändige Vergaben*. Beim Dialog handelt es sich somit *nicht um ein eigenständiges Verfahren*, sondern um ein *Instrument*, das bei Bedarf in den genannten beiden Verfahren zur Anwendung gelangt (vgl. BBI 2017, 1933).
- 28 Der Dialog setzt die Formulierung von Bedürfnissen und Anforderungen in der Ausschreibung voraus. Der Prozess, Inhalte, Entschädigungen für die Teilnahme, Immaterialgüterrechte (geistiges Eigentum), Fristen für die Angebotseinreichung und maximale Teilnehmerzahl sind in den *Vergabebedingungen schriftlich* zu regeln (vgl. Art. 24 Abs. 3 BöB). Besonders die Weiterverwendung von im Dialogverfahren gefundenen Lösungen ist unter dem Aspekt des geistigen Eigentums (Immaterialgüterrechte) zu regeln; dies ist ein *sehr heikler Bereich*, nicht nur bezüglich der finanziellen Entschädigung, sondern auch bezüglich des *Knowhows* von Anbietern, die ihre Schlüsselfähigkeit zur Erlangung des Auftrags resp. des Zuschlags einbringen und – im ungünstigen Fall – um ihren Marktvorteil gebracht werden (TRUEB, a.a.O., Art. 24, RZ 20). Das beabsichtigte Vorgehen ist auf jeden Fall in der Ausschreibung klar zu formulieren und kann widrigfalls dazu führen, dass bestimmte Knowhowträger gar nicht am Verfahren teilnehmen. Der Vergabestelle ist ausdrücklich zu empfehlen, dass mit jedem Anbieter nur

über seinen Lösungsweg ein Dialog geführt wird und *keinerlei Lösungsansätze weitergegeben werden!* Dies bedingt erhöhte organisatorische und personelle Ressourcen sowie die Installation eines geeigneten Controllings.

- 29 Nach Art. 6 VöB soll das Dialogverfahren mit mindestens drei Anbietern durchgeführt werden. Die Vergabestelle ist grundsätzlich frei in der Auswahl, hat diese allerdings *nach sachlichen und transparenten Kriterien*, die in der Ausschreibung zu nennen sind, zu treffen. Auswahl und Einladung der Dialogpartner kann in einfacher Schriftlichkeit (alternativ: anfechtbare Verfügung) erfolgen; es ist lediglich ein operativer Zwischenschritt im offenen oder selektiven Verfahren (spätestens beim Zuschlag ist allerdings eine anfechtbare Verfügung auszustellen). Mit diesen drei Anbietern schliesst die Vergabebehörde eine Dialogvereinbarung ab, aus der im Wesentlichen der Ablauf des Dialogs einschliesslich Dauer, Fristen, Entschädigung und Umgang mit Immaterialgüterrechten hervorgehen. Ohne Zustimmung zur Dialogvereinbarung ist die Teilnahme am Dialogverfahren für einen Anbieter ausgeschlossen.
- 30 Am Ende des Dialogs sollte eine Leistungsbeschreibung resultieren, die die Ansprüche und Bedürfnisse der Beschaffungsstelle enthält. Über den Dialog kann die Vergabestelle auf das Fachwissen und die Erfahrungen der Anbieter für ein konkretes Beschaffungsvorhaben zurückgreifen. Umgekehrt bietet sich für Anbieter damit die Gelegenheit, sich in einen Beschaffungsprozess einzubringen, ohne vorab ein sehr aufwändiges Angebot ausarbeiten zu müssen.
- 31 Zu unterscheiden ist der Dialog nicht nur von der Bereinigung der Angebote (Art. 39 BöB) (siehe oben), sondern auch von Projekt- und Gesamtleistungswettbewerben. Deren Rahmenbedingungen sind genügend konkret auszuschreiben und anonym eingereichte Angebote werden durch ein Expertengremium beurteilt. Bei Projekt- und Gesamtleistungsstudien sind die Rahmenbedingungen nicht genügend konkret, weshalb die Erarbeitung im Austausch zwischen Vergabestelle und Anbieter *nicht* anonym erfolgen können. Studienauftrag und Dialog enthalten verbindende Elemente und weisen strukturell Parallelen auf, wobei im Falle der Anwendbarkeit von SIA Norm 143 (Ordnung für Studienaufträge) ein detaillierter Verfahrensablauf zum Tragen gelangt (für detailliertere Ausführungen zur Verbindung von Studienauftrag und Dialog siehe: KBOB Leitfaden Durchführung Wettbewerbs- und Studienauftragsverfahren, insb. Ziff. 4.3.4).

- 32 Zusammenfassend lassen sich die Verfahrenselemente «Wettbewerb», «Studienauftrag» und «Dialog» wie folgt gegenüberstellen: Der Studienauftrag und der Dialog bezwecken beide, bei anspruchsvollen Beschaffungen oder intellektuellen Dienstleistungen in einen Austausch mit der Marktgegenseite zu treten. Dies ermöglicht in einem iterativen Prozess Lösungswege und geeignete Vorgehensweisen zu erarbeiten (TRUEB, a.a.O., Art. 22 RZ 15). Der Dialog kann – anders als beim Wettbewerbs- oder Studienauftragsverfahren – in ein normales Beschaffungsverfahren integriert werden, ohne ein Expertengremium einzusetzen. Dafür ermöglicht der Dialog keine freihändige Vergabe, analog dem Wettbewerbs- oder Studienauftragsverfahren (Art. 21 Abs. 2 lit. i BöB) (Art. 22 RZ 15). Ob eine Vermischung der verschiedenen Instrumente - d.h. bspw. ein Dialog - im Rahmen eines Wettbewerbs zulässig ist, bleibt unter dem neuen Recht noch zu klären. Vorliegend wird die Meinung vertreten, dass dies bei Einhaltung der Vergabegrundsätze und im Sinne einer Innovationsförderung zulässig sein muss, zumal alle Instrumente auf Gesetzesstufe gleichgestellt wurden (die Rechtsprechung unter dem alten BöB (BRK 2004-17 vom 08.09.2005 [VPB 70.3, Erw. 4]) erscheint nicht einschlägig).

7. Zuschlagskriterien

- 33 Hierzu enthält das aktuelle Faktenblatt der KBOB/BOB eingängige und praxisbezogene Darstellungen, weshalb auf eigene Ausführungen verzichtet wird: [Faktenblatt Neue Vergabekultur – Qualitätswettbewerb, Nachhaltigkeit und Innovation im Fokus des revidierten Vergaberechts vom 25.09.2020](#). Darin wird praxisnah auf die präzisierte Zwecksetzung und die Vergabegrundsätze eingegangen und mehrere zur Stärkung des Qualitätswettbewerbs geeignete Zuschlagskriterien besprochen.³

³ <https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/wirtschaft-konsum/fachinfo-daten/kbob-bkb-faktenblatt-neue-vergabekultur-publikation.pdf.download.pdf/20200925%20KBOB%20BKB%20Faktenblatt%20neue%20Vergabekultur%20Publikation%20d.pdf>

8. Quellen und weiterführende Hilfsmittel (Auswahl)

- KBOB - Leitfaden öffentliche Beschaffung mit Dialog (12.04.2021, V 1.0)
https://www.kbob.admin.ch/dam/kbob/de/dokumente/Themen%20und%20Trends/Instrumente/202106_01%20KBOB%20Leitfaden%20Beschaffungen%20Dialog%20V1.0%20Publikation%20d.pdf.download.pdf/20210601%20KBOB%20Leitfaden%20Beschaffungen%20Dialog%20V1.0%20Publikation%20d.pdf
- KBOB – Leitfaden zur Beschaffung von Gesamtleistungen (18.11.2021 (V.1.1))
https://www.kbob.admin.ch/dam/kbob/de/dokumente/Themen%20und%20Trends/Instrumente/202106_01%20KBOB%20Leitfaden%20Gesamtleistungen%20V1.0%20Publikation%20d.pdf.download.pdf/20210601%20KBOB%20Leitfaden%20Gesamtleistungen%20V1.0%20Publikation%20d.pdf
- KBOB – Leitfaden Durchführung von Wettbewerbs- und Studienauftragsverfahren (18.11.2021, V.1.1)
https://www.kbob.admin.ch/dam/kbob/de/dokumente/Themen%20und%20Trends/Instrumente/202111_8%20KBOB%20Leitfaden%20Wettbewerbs-%20und%20Studienauftragsverfahren%20V1.1%20Publikation%20d.pdf.download.pdf/20211118%20KBOB%20Leitfaden%20Wettbewerbs-%20und%20Studienauftragsverfahren%20V1.1%20Publikation%20d.pdf
- KBOB/BOB - Faktenblatt Neue Vergabekultur – Qualitätswettbewerb, Nachhaltigkeit und Innovation im Fokus des revidierten Vergaberechts vom 25.09.2020
<https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/wirtschaft-konsum/fachinfo-daten/kbob-bkb-faktenblatt-neue-vergabekultur-publikation.pdf.download.pdf/20200925%20KBOB%20BKB%20Faktenblatt%20neue%20Vergabekultur%20Publikation%20d.pdf>
- BKB – Leitfaden für Bundesbeschaffungsstellen – öffentliche Beschaffung mit Dialog
https://www.bkb.admin.ch/dam/bkb/de/dokumente/themen/bkb_leitfaden/BKB-Leitfaden%20Beschaffung%20mit%20Dialog_V1.0_publ.pdf.download.pdf/BKB-Leitfaden%20Beschaffung%20mit%20Dialog_V1.0_publ.pdf
- Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BBI 2017, 1851)
<https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2017/417/de>
- Musterbotschaft vom 16.01.2020 (V1.0) zur Totalrevision der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVÖB)
https://www.bpu.ch/fileadmin/Dokumente/bpu/public/de/konkordate/ivoeb/ivoeb_2019/DE_Musterbotschaft_IVoeB_inkl_Vereinbarungstext_und_Anhaenge_1-4.pdf
- Bericht des Bundesrates vom 11. März 2022 in Erfüllung des Postulates 18.3509 Noser «Die Hürden gegen Ressourceneffizienz und Kreislaufwirtschaft abbauen» vom 13.06.2018
https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/wirtschaft-konsum/fachinfo-daten/postulatsbericht_die_huerden_gegen_ressourceneffizienz_und_kreislaufwirtschaft_abbauen.pdf.download.pdf/bericht_des_bundesrates_vom_11_maerz_2022_in_erf%C3%BCllung_des_postulates_18_3509_noser_die_huerden_gegen_ressourceneffizienz_und_kreislaufwirtschaft_abbauen.pdf
- Trueb, Hans Rudolf (Hrsg.), Handkommentar zum schweizerischen Beschaffungsrecht, Zürich 2020 (zit. TRUEB, Handkommentar BöB, Art. RZ)

9. Praxisbeispiel (für ein Neubauvorhaben)

Quelle: Halter AG, Komplex Nr. 14/2021, S. 95, Text Hannes Pichler⁴

«Das haben wir doch noch nie so gemacht! Das ist doch nicht üblich!»

Derartige unverständliche Aussagen bekam ich von Beginn an zu hören, obwohl doch gerade im ETH-Bereich die Pflicht besteht, das Nichtübliche, Neue zu wagen. Was war passiert? Ich hatte ein Totalunternehmermodell (im Folgenden Design-Build genannt) bei einem unserer Bauprojekte angewendet. Aus meiner eigenen Erfahrung weiss ich, dass derartige Verfahren bei öffentlichen Bauherren sehr unbeliebt sind. Der Begriff Totalunternehmer (TU) ist schon fast ein Schimpfwort. Diese sind böse, sie erstellen hässliche Bauten in schlechter Qualität und stellen darüber hinaus noch viele gemeine Nachträge. Das konventionelle Leistungsmodell mit seiner strikten Trennung zwischen Planungs- und Bauwirtschaft hingegen wird zum Allheilmittel (v)erklärt. Architektur- beziehungsweise Generalplanerwettbewerbe mit anschliessenden Vergaben an Einzelleistungsträger unter der Schirmherrschaft des Architekten sind der Normalfall. Über die inhärenten, nicht mitigierbaren Risiken dieses Ansatzes wird selten bis gar nicht gesprochen. Ich habe persönlich erlebt, wie Diskussionen um Projektorganisationsmodelle zumeist ideologisch und nicht faktenbasiert geführt werden. Und anstatt die eigene Bestellerkompetenz zu hinterfragen, wird auf Bauherrenseite einfach am Üblichen festgehalten. Dabei können integrale, partizipative Projektorganisationsmodelle, wenn richtig angewendet, sehr gut funktionieren.

Ein Neubau für die Eawag

Die Forschungsanstalt Eawag, die bauherrenseitig durch das Empa-Immobilienmanagement vertreten wird, stand in Dübendorf 2015 vor einer neuen Herausforderung. Es bestand Bedarf an zusätzlichen, modernen und flexiblen Chemielabor-, Unterrichts-, Büro- und Konferenzräumen. Diese sollten in einem Neubau untergebracht werden. Die Aufgabenstellung war technisch sehr anspruchsvoll, nicht zuletzt auch deswegen, weil das Gebäude nahe an der Bahnlinie erstellt und dadurch möglichst erschütterungs- frei geplant werden musste.

⁴ **Hannes Pichler** ist Leiter des Immobilienmanagements an der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (Empa). Er ist dipl. Maschinenbauingenieur ETH und absolvierte nebenberuflich ein MBA-Programm an der Universität St.Gallen.

Der Wahl des richtigen Vergabeverfahrens kommt eine enorm grosse Bedeutung zu. Dieser strategische Entscheid muss zu Beginn getroffen werden und lässt sich im weiteren Projektverlauf nur noch schwer ändern. Wir stellten uns zuerst folgende wesentliche Frage: Wie können wir den langfristigen Nutzen der Investition maximieren und unsere Risiken und Eigenleistungen minimieren? Danach verglichen wir die verschiedenen Projektorganisationsmodelle miteinander. Für unsere Anforderungen lieferte das Design-Build-Verfahren die besten Lösungen. Warum?

Das Design-Build-Verfahren startet ab Erstellung des Pflichtenhefts und nicht ab Bauprojekt wie andere branchenübliche TU-Verfahren. Das bedeutet, von Beginn an werden alle relevanten Stakeholder in die Projektentwicklung integriert: der Bauherr samt Nutzer und Betreiber, die Planer und Unternehmer und über das Beurteilungsgremium zudem Spezialisten aus verschiedenen Disziplinen sowie lokale Behördenvertreter. Somit ist sichergestellt, dass alle Interessen gebührend vertreten sind. Voraussetzung hierfür ist, dass es eine rechtliche Grundlage für einen Austausch zwischen ausschreibender und anbietender Stelle gibt. Diese bestand – vorerst nur in der VöB – seit 2010 durch den beschaffungsrechtlichen Dialog.

Beim Architektur- und Generalplanerwettbewerb fehlt diese Möglichkeit des Austausches während des Beschaffungsverfahrens aufgrund der Anonymität, und beim Studienauftrag sind die Unternehmer nicht von Anfang an mit an Bord. Bei all diesen Verfahren besteht also das nicht mitigierbare Risiko, schon zu Beginn in eine falsche, später kaum mehr korrigierbare Richtung zu planen. Gerade für ein Gebäude, das erschütterungsfrei geplant werden muss, ein No-Go.

Minimierung von Risiken und Ressourceneinsatz

Unter der Voraussetzung, dass der Bauherr ein sauberes Pflichtenheft ausgearbeitet hat, können die Termin-, Kosten- und Konkursrisiken im Design-Build-Verfahren an den Totalunternehmer delegiert werden. Im Falle der Beauftragung von Einzelleistungsträgern verbleiben diese Risiken immer beim Bauherrn. Aus meiner Sicht konzentrieren sich die Aufgaben des Bauherrn auf zwei wesentliche Punkte: Zum einen muss er unter Einbezug aller Stakeholder ein Pflichtenheft definieren, zum anderen muss er sicherstellen, dass die Anforderungen im Sinne eines projekt- bezogenen Qualitätsmanagements eingehalten werden. Die Koordination und das Schnittstellenmanagement zwischen unzähligen Einzelleistungsträgern gehören nicht dazu. Dies können professionelle Totalunternehmer besser und effizienter.

Prozessgestaltung

«Das können wir doch noch später entscheiden!», wird auf der Bestellerseite oft gesagt. Doch in der Regel werden Entscheide ein Bauprojekt betreffend umso teurer, je länger man sie aufschiebt (in diesem Zusammenhang sei auf die Darstellungen des amerikanischen Architekten Patrick MacLeamy zu Kosten im Designprozess verwiesen). Die Bauherrschaft muss sich darüber klar werden, was sie braucht, bevor der Planungsprozess beginnt. In unserem konkreten Fall wurden wir nach dem Entscheid über das Vergabeverfahren bezüglich der Prozessgestaltung von Markus Stokar (Stokar + Partner, Basel) unterstützt.

In der Präqualifikationsphase sollte die Eignung der Anbieter geprüft werden. In erster Linie diejenige des Totalunternehmers und des von ihm beauftragten Architekten. Bei grösseren Projekten können natürlich auch Landschaftsarchitekten oder Haus- technikplaner miteinbezogen werden. Es folgt die erste Beschaffungsstufe. Sie ist anonym und wird mit etwa zehn Teilnehmern durchgeführt. Diese Phase ist grundsätzlich vergleichbar mit einem Projektwettbewerb. Hier geht es um die Erarbeitung einer Projektidee, die im Anschluss verfeinert werden soll. Der wesentliche Unterschied zum konventionellen Modell besteht darin, dass die Anbieter ein Kostendach abgeben müssen. Dies motiviert die Teilnehmenden von Beginn an, eine ökonomische Lösung zu finden. Im Abschluss der ersten Beschaffungsstufe wird die Anonymität aufgehoben. Mit der darauffolgenden zweiten Beschaffungsstufe beginnt ein nicht anonymer, kooperativer Prozess zwischen Anbietern und Bauherrschaft. Dieser sogenannte Dialog wird mit zwei bis drei Teilnehmenden geführt.

Im Rahmen von mehreren Workshops erhalten die Anbieter die Möglichkeit, der Bauherrschaft ihre Lösungen vorzustellen, Fragen zu stellen und das Angebot weiterzuentwickeln. Die Bauherrschaft darf keine Lösungen vorgeben, aber die vorgestellten Lösungen hinterfragen und kommentieren. Die Workshops beschränken sich dabei nicht auf architektonische Belange und einzelne Gewerke. Im Gegenteil! Der wesentliche Punkt ist das integrale Zusammenspiel der baulichen und haustechnischen Gewerke unter Einbezug der Nutzer- und Betriebsorganisationen. Das Projekt wird von den Teilnehmenden dieser Beschaffungsstufe so weit entwickelt, dass zu einem scharfen Pauschalpreis (das heisst ohne Risikozuschläge) offeriert werden kann und im Falle eines Zuschlags innert vier bis fünf Monaten die Baueingabe erfolgt.

Durch die eingehenden Überlegungen, welche die Bauherrschaft im Vorfeld angestellt hat, und den kooperativen und integralen Prozess mit den Anbietern ist sichergestellt, dass die Lösung auf einem sicheren Fundament steht. Eine mehrere Monate dauernde Wettbewerbsüberarbeitung mit anschliessendem Vorprojekt erübrigtsich. Mit dem einfachen Vertragskonstrukt und dem kooperativen Beschaffungsprozess sind die Segel gesetzt. Beide Seiten haben das gleiche Ziel: das Projekt möglichst effizient zum Erfolg, das heisst zur Übergabe an den Bauherrn, zu führen. Abgesehen vom üblichen Geplänkel sind auch dadurch die Streitigkeiten, die bei drei oder mehr Vertragspartnern aufgrund von gegenläufigen Interessen vorprogrammiert sind, minimiert.

Positive Erfahrungen

Beim Empa-Immobilienmanagement wurden bis anhin zwei derartige Beschaffungsverfahren durchgeführt. Beide Verfahren produzierten äusserst effiziente und nachhaltige (Lebenszykluskosten, Ökologie) sowie funktionale (Betrieb, Nutzung) und ästhetische (Architektur, Städtebau) Lösungen. Der eingangs erwähnte Eawag-Laborneubau wurde durch die Halter AG mit fsp Architekten gewonnen und befindet sich derzeit im Abnahmeprozess. Die Übergabe an den Bauherrn erfolgt im zweiten Quartal 2021. Allen Unkenrufen zum Trotz überzeugt das kompakte und hochinstallierte Gebäude durch eine hervorragende Bauqualität. Das zweite Verfahren, der Ausbau des Forschungscampus Empa Eawag, wurde durch Implenia mit SAM Architekten und Andreas Geser Landschaftsarchitekten gewonnen. Dieses Grossprojekt inklusive dreier neuer Gebäude befindet sich ebenfalls auf sehr gutem Weg.

Es besteht Hoffnung, dass partizipative, integrale Verfahren wie das Design-Build beim Bund öfter eingesetzt werden. Im auf 2021 revidierten öffentlichen Beschaffungswesen wurde der zuvor auf Verordnungsstufe geregelte Dialog in den Gesetzestext (Art. 24) aufgenommen. Somit erhalten Design-Build-Verfahren eine noch stärkere rechtliche Grundlage.

Wir haben sehr gute Erfahrungen mit dieser Beschaffungsmethode gemacht. Interessierten Bauherren rate ich: Seien Sie mutig, das Nichtübliche zu tun!

* * *