



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2022-CE-50

Anpassung der Gesetzgebung zu Architekturwettbewerben

Urheber:	Kolly Nicolas
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	07.02.2022
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	07.02.2022
Antwort des Staatsrats:	31.10.2023

I. Anfrage

In seiner Sitzung vom Mittwoch, 2. Februar 2022, hat der Grosse Rat zum ersten Mal Gesetzesbestimmungen zu Architekturwettbewerben erlassen. Insbesondere wurde vom Grossen Rat (mit 104 Stimmen und 2 Enthaltungen) ein neuer Artikel 11 eingeführt, der den Gemeinwesen für alle betroffenen Bauwerke bis zu 10 Millionen Franken völlige Freiheit bei der Entscheidung einräumt, ob sie einen Wettbewerb durchführen oder nicht. Wird dieser Schwellenwert überschritten, so muss die Auftraggeberin oder der Auftraggeber eine Vorstudie durchführen, die in ihrer bzw. seiner alleinigen Kompetenz liegt und gegen die keine Beschwerde eingereicht werden kann. Kommt die Vorstudie zum Schluss, dass die Auftraggeberin oder der Auftraggeber Lösungsvorschläge für das Projekt erhalten will, so ist die Auftraggeberin oder der Auftraggeber zur Durchführung eines Wettbewerbs verpflichtet (Art. 11 Abs. 3 des neuen Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen).

Zuvor gab es in diesem Zusammenhang einzig eine Bestimmung. Ich denke da an Artikel 48 des Reglements über das öffentliche Beschaffungswesen – eines Erlasses der Regierung, nicht des Parlaments.

Mindestens ein weiteres Reglement enthält eine verbindliche Bestimmung über die Durchführung von Architekturwettbewerben, nämlich das Reglement über Beiträge an Schulbauten für den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule (SGF 414.41), das in Artikel 11 Folgendes vorsieht: *«Bei grösseren Projekten führt die Bauherrschaft einen Wettbewerb durch. Der Kommission ist das Wettbewerbsreglement zur Stellungnahme und der Jury-Bericht zur Information einzureichen.»* (Abs. 2).

Diese damals vom Staatsrat auf Vorschlag der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) verabschiedete Bestimmung widerspricht den vom Gesetzgeber festgelegten Regeln und Schwellenwerten, die für die Gemeinwesen im Bereich der Durchführung eines Architekturwettbewerbs oder der Erteilung paralleler Studienaufträge gelten.

In Anbetracht dessen stelle ich dem Staatsrat folgende Fragen:

1. Wird der Staatsrat Artikel 11 Abs. 2 des Reglements über Beiträge an Schulbauten für den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule sofort aufheben, wo doch Artikel 11 Abs. 1 dieses Reglements bereits einen Verweis auf die Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen enthält, welche die Frage der Architekturwettbewerbe umfassend regelt?
2. Welche anderen Reglemente oder Richtlinien müssen infolge der Annahme durch den Grossen Rat des neuen Artikels 11 des kantonalen Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen geändert werden?

II. Antwort des Staatsrats

Im Februar 2022 beriet und verabschiedete der Grosse Rat das neue Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBG, SGF 122.91.1). Die eingereichte Anfrage hat die möglichen Auswirkungen des neuen Artikels 11 ÖBG, der Wettbewerbe und parallele Studienaufträge regelt, auf die verschiedenen Spezialgesetzgebungen, insbesondere das Gesetz und das Reglement über Beiträge an Schulbauten für den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule (SGF 414.4 und 414.41) zum Gegenstand.

1. *Wird der Staatsrat Artikel 11 Abs. 2 des Reglements über Beiträge an Schulbauten für den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule sofort aufheben, wo doch Artikel 11 Abs. 1 dieses Reglements bereits einen Verweis auf die Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen enthält, welche die Frage der Architekturwettbewerbe umfassend regelt?*

Auch wenn diese Frage einzig das öffentliche Beschaffungsrecht zu betreffen scheint, muss sie im Hinblick auf die beiden betroffenen Hauptverfahren analysiert werden. So ist zu unterscheiden zwischen einerseits dem Beschaffungsverfahren, das im Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBG, SGF 122.91.1) geregelt ist, und andererseits dem Verfahren zur Gewährung von Subventionen gemäss dem Gesetz und dem Reglement über Beiträge an Schulbauten für den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule (SGF 414.4 und 414.41)¹, haben diese beiden Gesetzgebungen doch unterschiedliche Ergebnisse und Folgen.

Beschaffungsverfahren

Das neue Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (SGF 122.91.1, ÖBG) trat am 1. Januar 2023 in Kraft und legt in seinem Artikel 11 Folgendes fest:

- > Bei der Errichtung, der Renovation oder dem Umbau eines Gebäudes oder eines Kunstbaus sowie im Bereich Raumplanung und Städtebau erstellt jede Auftraggeberin oder jeder Auftraggeber nach Artikel 4 Abs. 1 IVöB² eine Vorstudie, sobald der Gesamtwert des von ihr oder ihm zu übernehmenden Projekts 10 Millionen Franken übersteigt (Abs. 1).
- > Diese Vorstudie soll Aufschluss darüber geben, ob ein Wettbewerb durchgeführt oder parallele Studienaufträge erteilt werden sollen. Für die Organisation der Vorstudie ist allein die Auftraggeberin oder der Auftraggeber zuständig. Gegen die Beurteilung dieser Frage nach der

¹ Dazu kommt das Baubewilligungsverfahren, das insbesondere im Raumplanungs- und Baugesetz (RPBG, SGF 710.1) geregelt ist, auf das aber in der vorliegenden Antwort nicht näher eingegangen wird.

² Auftraggeberinnen und Auftraggeber sind «staatliche Behörden» (Art. 3 Bst. g der Interkantonalen Vereinbarung von 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen [IVöB 2019] sowie kantonale, regionale und kommunale «Einrichtungen des öffentlichen Rechts», soweit sie keine Aufgaben gewerblicher Art erfüllen (Art. 3 Bst. f IVöB 2019).

Vorstudie durch die Auftraggeberin oder den Auftraggeber kann keine Beschwerde geführt werden. Ausserdem wird der Inhalt der Vorstudie auf dem Verordnungsweg festgelegt (Abs. 2).

- > Die Auftraggeberin oder der Auftraggeber ist zur Durchführung eines Wettbewerbs oder zur Erteilung paralleler Studienaufträge verpflichtet, sofern die Vorstudie zum Schluss kommt, dass die Auftraggeberin oder der Auftraggeber Lösungsvorschläge für das Projekt erhalten will (Abs. 3).

Der Staatsrat hat den Inhalt des vom kantonalen Gesetzgeber verabschiedeten neuen Artikels 11 ÖBG zur Kenntnis genommen, mit dem ein Schwellenwert eingeführt wurde.

Eine wörtliche und systematische Auslegung dieses Artikels ergibt, dass das Verfahren nach dem Willen des Gesetzgebers mit einem Wettbewerb oder mit parallelen Studienaufträgen fortgesetzt werden muss, wenn zwei Bedingungen kumulativ erfüllt sind, d. h., wenn der Gesamtwert des Projekts 10 Millionen Franken übersteigt und ausserdem die in diesem Fall durchzuführende Vorstudie zum Schluss kommt, dass die Vergabebehörde nach Lösungsvorschlägen für das Projekt sucht. In diesem Rahmen sind die Ergebnisse der Vorstudie für die Bauherrschaft (Auftraggeber/in) rechtlich bindend und verpflichten sie zur Durchführung umfassender Vorstudien für ihr Projekt. Sind dagegen diese beiden kumulativen Bedingungen nicht oder nur teilweise erfüllt, ist die Bauherrschaft (Auftraggeber/in) – soweit es um das Beschaffungsverfahren geht – nicht verpflichtet, einen Wettbewerb durchzuführen oder parallele Studienaufträge zu vergeben. Es bleibt ihr jedoch unbenommen, dies unabhängig von der Notwendigkeit oder dem Ergebnis einer Vorstudie zu tun, um die optimale Lösung für ihr Projekt zu finden. Dies geht im Übrigen auch aus dem Wortlaut von Artikel 16 Abs. 3 des Reglements über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBR, SGF 122.91.11) hervor, wonach die Vorstudie fakultativ ist, wenn der Gesamtwert des Projekts weniger als 10 Millionen Franken beträgt.

Verfahren zur Gewährung von Subventionen

Parallel dazu können in bestimmten Fällen in einem gesonderten und unabhängigen Verfahren Subventionen oder andere Finanzhilfen für Bauvorhaben gewährt werden.

Dem ist anzufügen, dass nach Artikel 12 des Subventionsgesetzes (SubG, SRF 616.1) kein Anspruch auf Finanzhilfen besteht, soweit Gesetzesbestimmungen nichts anderes festlegen. Des Weiteren werden Subventionen weder für laufende Arbeiten noch für bereits getätigte Anschaffungen geleistet (Art. 24 SubG).

Was die Subventionen für Schulbauten für den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule betrifft, wurde die Gesetzgebung durch ein Spezialgesetz und sein Ausführungsreglement ergänzt (Gesetz über Beiträge an Schulbauten für den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule, SGF 414.4, im Folgenden: Gesetz über Beiträge für Schulbauten; sowie Reglement über Beiträge an Schulbauten für den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule, SGF 414.41, im Folgenden: Reglement über Beiträge an Schulbauten). Angesichts des Alters, der organisatorischen³ und gesetzlichen Änderungen (Gesetzgebung über die obligatorische Schule) ist eine baldige Revision des Gesetzes und des Reglements über Beiträge an Schulbauten wahrscheinlich.

³ Änderung der Zuständigkeitsbereiche der Direktionen im Jahr 2008: Seit dem 1. Juli 2008 ist die heutige RIMU für die Schulbauten zuständig (Art. 8 Abs. 1 Bst. k^{bis} ZDirV, SGF 122.0.12).

Laut Artikel 14 Abs. 1 des Gesetzes über Beiträge an Schulbauten müssen Gemeinden oder Gemeindeverbände, die Arbeiten ausserhalb des laufenden Unterhalts planen, spätestens im Stadium des Vorprojekts bei der Direktion ein Vorgesuch einreichen.

Dies bedeutet insbesondere, dass die Bauherrschaft (Gesuchsteller/in) vor der Ausarbeitung des Bauprogramms, vor der Wahl des Baugeländes oder vor jeder anderen Massnahme und unabhängig von der Grösse oder dem Gesamtwert des Projekts das Hochbauamt (HBA) konsultieren muss, damit das Amt ihr die notwendigen Informationen übermitteln kann (Art. 5 des Reglements über Beiträge an Schulbauten).

Konkret hat das HBA insbesondere die Aufgabe, die Beauftragten der Bauherrschaft (Gesuchsteller/in) bei Fragen zu Schulbauten zu beraten und die der Schulbaukommission (im Folgenden: Kommission) unterbreiteten Dossiers zu prüfen. Das HBA arbeitet in pädagogischer Hinsicht mit den Schulbehörden, den Schulleitungen und den Schuldiensten zusammen (Art. 2 Abs. 1 Bst. c und d des Reglements über Beiträge an Schulbauten). Gegebenenfalls zieht es auch das Amt für Sport (SpA) bei, wenn es sich um Sportanlagen für den Unterricht handelt, und das Jugendamt (JA), wenn es sich um Räumlichkeiten für die ausserschulische Betreuung handelt.

Die Kommission begutachtet das Bauprojekt zuhanden der Genehmigungsbehörde.

Bei «grösseren Projekten» führt die Bauherrschaft (Gesuchsteller/in) einen Wettbewerb durch. Der Kommission ist das Wettbewerbsreglement zur Stellungnahme und der Jury-Bericht zur Information einzureichen (Art. 11 Abs. 2 des Reglements über Beiträge an Schulbauten).

In Anlehnung an das ÖBG kann davon ausgegangen werden, dass ein Projekt ein «grösseres Projekt» ist, wenn es die beiden kumulativen Voraussetzungen von Artikel 11 ÖBG erfüllt. Umgekehrt kann ein Projekt, das diese beiden kumulativen Voraussetzungen nicht oder nur teilweise erfüllt, nicht als «grösseres Projekt» im Sinne des Reglements über Beiträge an Schulbauten bezeichnet werden. Weder die Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen noch die über Beiträge an Schulbauten verbieten jedoch der Bauherrschaft (Gesuchsteller/in), nach eigenem Ermessen und ausserhalb jeder gesetzlichen Pflicht (d. h. fakultativ) eine Vorstudie und gegebenenfalls einen Wettbewerb durchzuführen, um die adäquateste Lösung für ihr Projekt zu finden (vgl. Art. 16 Abs. 3 ÖBR).

Um die Ziele der Integration, der Funktionalität und der Wirtschaftlichkeit von Schulbauten zu erreichen, steht die Kommission der Bauherrschaft (Gesuchsteller/in) jederzeit und für jede Art von Projekt zur Verfügung, um sie beim Schulbauprojekt zu beraten, zu begleiten und zu unterstützen. Sollte sich jedoch herausstellen, dass ein gravierender Missbrauch oder Verstoss vorliegt und die Bauherrschaft (Gesuchsteller/in) insbesondere die Gesamtkosten des Projekts offensichtlich zu niedrig angesetzt hat, um die Pflicht zur Durchführung einer Vorstudie zu umgehen, muss die Kommission sie darauf hinweisen, dass ihr die Gewährung eines Beitrags verweigert werden kann, wenn sie die gewählte Beurteilung ihres Projekts nicht begründen kann. Die Bauherrschaft (Gesuchsteller/in) verfügt also mit Blick auf die Subventionierung nicht über die gleiche Autonomie und die gleichen Befugnisse wie bei der Vergabe öffentlicher Aufträge.

Abschliessend und in Anbetracht der gemachten Ausführungen und Empfehlungen beabsichtigt der Staatsrat nicht, Artikel 11 Abs. 2 des Reglements über Beiträge an Schulbauten aufzuheben. Stattdessen will er ihn unter Berücksichtigung der beiden kumulativen Bedingungen von Artikel 11 ÖBG anwenden. Demnach sind Bauvorhaben für Kindergärten, Primarschulen oder

Orientierungsschulen auch beitragsberechtigt, wenn sie nicht Gegenstand eines Architekturwettbewerbs oder eines parallelen Studienauftrages waren.

Die neue Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen steht mit anderen Worten nicht im Gegensatz zur Gesetzgebung über Schulbauten, sondern ergänzt sie.

2. *Welche anderen Reglemente oder Richtlinien müssen infolge der Annahme durch den Grossen Rat des neuen Artikels 11 des kantonalen Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen geändert werden?*

Es wurden keine weiteren Gesetzes- oder Verordnungsänderungen identifiziert, die aufgrund der Verabschiedung des neuen Gesetzes vom 2. Februar 2022 über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBG) und insbesondere aufgrund der Einführung des neuen Artikels 11 vorzunehmen sind.