

Zeitschrift: Das Werk : Architektur und Kunst = L'oeuvre : architecture et art
Band: 56 (1969)
Heft: 10: Architekt und öffentliche Bauten

Artikel: Erwartungen des Bauherrn
Autor: Bieri, Stefan / Lienhard, Rudolf / Tschupp, Manfred
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-87403>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 15.04.2025

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

Erwartungen des Bauherrn

Im Jahre 1968 hat die öffentliche Hand mehr als 40 Prozent der Bauleistungen des Marktes für sich absorbiert. Über kurz oder lang wird ihr Anteil an Bauvolumen 50 Prozent betragen. Eine Bauherrschaft, welche die Hälfte der Bauleistung für sich in Anspruch nimmt, kann auch als stellvertretend für alle Bauherren betrachtet werden.

Der hohe Anteil der öffentlichen Hand am Bauvolumen wird nicht ohne Folgen bleiben. Konzentration auf der einen bewirkt Konzentration auch auf der anderen Seite: Auch die Auftragnehmer werden sich zusammenschließen oder organisieren. Konzentration beiderseits steigert die Effizienz, erhöht aber auch die Möglichkeit grosser Fehlleistungen. Zur Verhinderung von Fehlern muß in einem frühen Stadium der Kontakt zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer hergestellt werden; der potentielle Auftragnehmer sollte darüber informiert werden, welche Aufträge auf ihn zukommen.

Die Erwartungen eines Bauherrn sind diejenigen eines Konsumenten. Seine Bedürfnisse sollen möglichst exakt, aber mit vernünftigem Aufwand ausgeführt werden: so gut als nötig, nicht so gut wie möglich. Der Umfang und die

Anzahl der Wünsche des Bauherrn zwingen diesen selber zur Planung. Er muß eine Liste seiner gesamten Bedürfnisse erstellen, sie nach ihrer Dringlichkeit einstufen und das Ganze in Einklang mit seinem Finanzplan bringen. Im Gegensatz zum Konsumenten darf sich die öffentliche Hand nicht verführen lassen; sie muß vielmehr führend bleiben. Der Politiker muß seinen Willen durch seine Fachorgane durchsetzen. Auch diese Forderung hat ihre Komplikationen, da die Verwaltung eine aus vielen Personen bestehende Maschinerie ist, die Eigengesetzlichkeit entwickelt.

Dem Bestreben, den Verwaltungsapparat einfach zu halten, entspricht der Wille der öffentlichen Hand nach einer einfachen Gliederung des Auftragnehmers. Es liegt im Interesse der Verwaltung, daß sie als Gegenüber einen wohlorganisierten Auftragnehmer hat, bei welchem die Verantwortung klar festgelegt ist. Das ergibt sich schon aus den Größenordnungen der Aufgaben, wie sie die Bauverwaltung eines Kantons zeitweise zu bewältigen hat: der Umsatz kann pro Tag den Kosten eines Einfamilienhauses entsprechen; und wenn große Bauvorhaben im Gange

sind, so ist pro Tag ein Bauaufwand zu betreuen, der 50000 Franken Honorar abwirft. Aus diesen Zahlen ist zu ersehen, daß eine gewisse Planung des Geld- und Zeitaufwandes, verbunden sogar mit einer Garantie der Planeinhaltung, also eine Pauschalierung mit der Zeit, unumgänglich wird.

Wenn der Bauherr einen einfach organisierten Partner sucht, so erwartet er doch nicht ein Universalgenie mit den Allüren einer Primadonna, sondern Fachleute, die ein harmonisches und stabiles Team bilden können. Insbesondere muß die vom Auftragnehmer offerierte Struktur dauerhaft sein; das Inserat «Architekt sucht für 3 Monate (wettbewerb-) erfahrenen Mitarbeiter» zeigt, daß diese Forderung nicht selbstverständlich ist. Die Struktur und die Kapazität des Auftragnehmers muß wirklich vorhanden und nicht bloß vorgespiegelt sein. Bei einem größeren Bauvorhaben kann der Auftraggeber verlangen, daß der Architekt in einem Organigramm Aufschluß über seine Organisation gibt. Diese Forderung darf sich aber nicht gegen junge, noch finanzschwache Büros richten, welchen der Auftraggeber vielmehr seine Hilfe und Förderung anbieten sollte, um zu einer solchen Struktur zu kommen.

Kantone	Oeffentl.Bau ¹⁾			Privater Bau ²⁾												Gesamttotal		
				Wohnungsbau			Gewerbl.Bau			Uebrige ³⁾			Total					
	1968	1969	%	1968	1969	%	1968	1969	%	1968	1969	%	1968	1969	%			
Zürich	1.064,6	1.123,9	106	908,8	1.094,3	120	443,4	558,8	126	89,8	86,2	96	1.442,0	1.739,3	121	2.506,6	2.863,2	114
Bern	685,9	760,2	111	631,0	740,6	117	303,7	331,2	109	137,5	176,5	128	1.072,2	1.248,3	116	1.758,1	2.008,5	114
Luzern	237,9	268,9	113	159,0	193,3	122	108,7	115,7	106	17,9	22,3	125	285,6	331,3	116	523,5	600,2	115
Uri	59,6	87,3	146	8,9	11,2	126	4,6	4,5	98	3,2	3,5	109	16,7	19,2	115	76,3	106,5	140
Schwyz	70,8	86,6	122	39,7	50,3	127	19,2	18,4	96	8,6	8,4	98	67,5	77,1	114	138,3	163,7	118
Obwalden	27,2	23,2	85	19,6	26,1	133	6,5	5,6	86	2,0	3,7	185	28,1	35,4	126	55,3	58,6	106
Nidwalden	22,5	27,9	124	17,9	17,5	98	7,0	9,5	136	4,1	2,8	68	29,0	29,8	103	51,5	57,7	112
Glarus	28,1	23,0	82	16,7	17,1	102	14,2	12,1	85	3,2	4,7	147	34,1	33,9	99	62,2	56,9	91
Zug	41,2	51,2	124	44,7	61,1	137	20,1	33,5	167	6,4	11,4	178	71,2	106,0	149	112,4	157,2	140
Fribourg	172,0	165,7	96	92,5	101,2	109	57,7	52,7	91	13,2	18,7	142	163,4	172,6	105	335,4	338,3	101
Solothurn	198,1	210,5	106	165,7	171,1	103	110,9	125,0	113	31,9	30,6	96	308,5	326,7	106	506,6	537,2	106
Basel-Stadt	166,8	175,0	105	176,2	240,5	136	176,5	213,4	121	47,7	41,7	87	400,4	495,6	124	567,2	670,6	118
Basel-Land	238,8	260,0	109	294,0	361,5	123	92,4	113,2	123	32,3	31,4	97	418,7	506,1	121	657,5	766,1	117
Schaffhausen	56,8	50,1	88	44,4	47,9	108	29,4	36,9	126	2,6	2,5	96	76,4	87,3	114	133,2	137,4	103
Appenzell A.R.	22,1	26,6	120	22,6	38,5	170	5,8	15,9	274	2,7	5,2	193	31,1	59,6	192	53,1	86,2	162
Appenzell I.R.	5,7	5,3	93	2,3	4,4	191	2,9	1,9	66	0,7	0,4	57	5,9	6,7	114	11,6	12,0	103
St. Gallen	310,7	339,7	109	252,0	291,7	116	150,9	181,6	120	25,5	26,8	105	428,4	500,1	117	739,1	839,8	114
Graubünden	299,5	296,9	99	151,7	188,9	125	80,4	82,6	103	190,9	181,0	95	423,0	452,5	107	722,5	749,4	104
Aargau	352,2	355,2	101	274,0	375,3	137	241,3	253,7	105	40,2	50,7	126	555,5	679,7	122	907,7	1.034,9	114
Thurgau	154,8	158,5	102	84,1	112,8	134	62,6	82,1	131	17,8	5,8	33	164,5	200,7	122	319,3	359,2	112
Tessin	259,0	304,4	118	191,1	225,1	118	60,6	57,0	94	53,4	22,0	41	305,1	304,1	100	564,1	608,5	108
Vaud	471,4	544,8	116	405,3	442,7	109	146,8	171,8	117	66,8	55,3	83	618,9	669,8	108	1.090,3	1.214,6	111
Valais	191,9	211,0	110	203,2	225,0	111	85,7	89,6	105	70,5	58,7	83	359,4	373,3	104	551,3	584,3	106
Neuchâtel	117,1	130,4	111	134,8	134,2	100	28,0	45,6	163	8,9	11,9	134	171,7	191,7	112	288,8	322,1	112
Genève	261,3	280,0	107	345,2	410,7	119	140,1	140,4	100	9,5	14,0	147	494,8	565,1	114	756,1	845,1	112
Nicht aufteilbar	63,1	72,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	63,1	72,6	-
T o t a l	5.579,1	6.038,9	108	4.685,4	5.583,0	119	2.399,4	2.752,7	115	887,3	876,2	99	7.972,1	9.211,9	116	13.551,2	15.250,8	112,5

1) Inkl. Unterhaltsarbeiten

2) Ohne Unterhaltsarbeiten

3) Inkl. Kraftwerke und Privatbahnen

Ein weites Feld der Diskussion eröffnet sich mit der Frage, welcher der Partner, der Auftraggeber oder der Architekt, den Fortschritt bringe. Der Auftraggeber darf verlangen, daß der Architekt über die neuesten Tendenzen nicht nur des Bauwesens, sondern auch der Nutzungen, des Schulwesens, der Büroorganisationen, des Spitalbetriebes usw. auf dem laufenden sei. Dennoch darf nicht der gesamte Fortschritt vom Architekten erwartet werden. Wir verweisen hier auf das Gebiet der Pädagogik und des Schulhausbaus, in welchen heute eine gewisse Stagnation festzustellen ist. Während in den vergangenen Jahrzehnten der Fortschritt im Schulhausbau von den Architekten vorangetrieben wurde und die Pädagogik folgte, ist es heute an der Pädagogik, die Aufgabe des Schulhausbaues neu zu formulieren. Die Erfordernisse der modernen Lehrmethoden haben nicht in dem Maße architektonischen Charakter, als daß sie den Architekten anspornen würden; sie sind vielmehr organisatorischer Art und müssen vom Bau her nur vorgesehen, nicht gestaltet werden. Die öffentliche Hand, vertreten durch Bau- und Erziehungsbehörden, muß sich deshalb wieder auf eigene Füße stellen und sich von der Gewohnheit lösen, die Formulierung der eigenen Wünsche dem Architekten zu überlassen.

Die öffentliche Hand als Bauherr hat auch ein Recht, vom Auftragnehmer den Willen zur weitgehenden Typisierung zu verlangen. Nicht jeder Bau braucht ein Prototyp zu sein. Die Angst, ein Bau sei ein Plagiat und verwende das geistige Eigentum eines anderen Architekten, kann für die Öffentlichkeit nicht relevant sein. Nur die Bereitschaft, gute Ideen anderer nachzuahmen und zu

verbessern, führt zu einer Akkumulation der Erfahrung, wie sie das Bauwesen in historischen Zeiten kennzeichnete.

Dieser Wille zur Typisierung erfordert auch eine Marktübersicht. Vorhandene Bauelemente sollen angewendet, nicht neue «designed» werden. Der Architekt muß heute seine Kombinationsfähigkeit üben und den bestehenden Baumaterialienmarkt als Baukasten benutzen. Die Kombinationsmöglichkeit muß sich auch auf die projektierten Bauten und auf Bauteile derselben erstrecken. Die Zeit der monolithischen, nach Maß geschneiderten Projekte sollte vorbei sein. Bauerweiterungen müssen aus bestimmten Kombinationen eines Grundtypus mit typisierten Zusätzen bestehen – plus den Verbesserungen, welche die Erfahrung mit sich bringt. Der Bauherr muß vom Architekten eine gewisse industrielle Disziplin verlangen. Die Zeit der bloßen architektonischen Einfälle ist vorbei. Hier müssen die öffentlichen Fachorgane ihre Kontrolle ausüben.

Der Bauherr ist interessiert an vergleichbaren und vergleichbar dargestellten Projekten. Es ist nicht so, daß die öffentliche Hand immer das billigste Projekt auswählt; aber die Öffentlichkeit hat ein Recht darauf, zu wissen, welches die vergleichbare Preislage des gewählten Projektes ist und wofür allfällige Mehrkosten aufgewendet wurden. Der öffentliche Bauherr will weder zu einem Projekt verführt noch zu einer Wahl gezwungen werden.

Der Bauherr muß gewisse dieser Forderungen auch an sich selber richten. Er muß das heute erforderliche Niveau der Ansprüche und die Richtung der neuen Tendenzen selber kennen,

sie mit seinen Bedürfnissen in Einklang bringen und seine so ermittelten Forderungen formulieren können. Er muß sich disziplinieren und darauf achten, daß er nicht ständig neue Wünsche äußert, die der willfähige Architekt dann in neue Vorschläge umsetzt. Der Bauherr muß seinen Bedarf auf Jahre hinaus abschätzen und schon selber überlegen, was daran bis zur Typisierung entwickelt werden könnte. Denkbar wäre ein Projektierungsprogramm, das im voraus bekanntgegeben würde, und nach welchem auch die Architekten und Lieferanten einigermaßen ihre Kapazitäten einstellen könnten. So würden beispielsweise auch Wettbewerbe nicht zu außergewöhnlichen Arbeitsbelastungen führen.

Der Bauherr muß auch selber darauf achten, daß der Architekt nicht überfordert ist. Er darf den Architekten nicht mit Problemen belasten, die andere Fachleute lösen müssen – es ist der Fehler des Bauherrn, wenn der Architekt aus Dienstfertigkeit sich als Fachmann für alles betätigt. Wenn der Architekt anfängt, ökonomische, betriebswirtschaftliche, technische oder soziologische Überlegungen selber zu machen, so läuft er Gefahr, sich ins Unrecht zu setzen.

In den Auseinandersetzungen zwischen der öffentlichen Hand als Bauherr und den Architekten rettet sich dieser oft auf den Standpunkt des «Idealisten». Diese Position ist nicht haltbar. Idealismus ist die Voraussetzung für alle, die beim öffentlichen Bau beteiligt sind; ohne Idealismus kommt nichts zustande. Was aber zählt, ist die effektiv erzielte Leistung. Der sogenannte Idealismus des Architekten liegt oft nicht im Interesse des Auftraggebers, sondern ist ein Versuch, das

Architekturbüro BSA/SIA in Zürich sucht ab sofort für
3 Monate für interessanten

Wettbewerb

(3 öffentliche Bauten)

befähigten Mitarbeiter.
Chiffre SBZ

Postfach, 8035 Zürich.

2

2
Der Bauherr soll sich darauf verlassen können, daß die Struktur des sich anbietenden Architekturbüros während der ganzen Bauzeit der Aufgabe gewachsen ist

3
Projekt Bürgerspital, Basel, 1964, Bau eingestellt 1968



3

Geld des Auftraggebers für zweckfremde, nämlich die ästhetische Befriedigung und den Ruhm des Architekten betreffende Ziele einzusetzen. Der Auftraggeber verlangt gar nicht, daß der Architekt in ökonomischen Belangen ein Idealist sei; in den meisten Fällen billigt er ihm, wenigstens in unserem Lande, ein ausreichendes Einkommen zu.

Beim öffentlichen Bau müssen sich ebenbürtige Partner gegenüberstehen, damit sich ein Konsensus herausbildet und ein kollektiver Lernprozeß vollzieht. Auftraggeber und Auftragnehmer müssen gleichermaßen orientiert sein oder willens sein, den Orientierungsstand des Partners zu erwerben. Bei komplizierten Aufgaben müssen symmetrische Stäbe von Fachleuten miteinander kommunizieren, und zwar nicht nur über die Spitze, sondern auf allen Ebenen.

Der finanzpolitische Aspekt

von Dr. Stefan Bieri

1 Einleitung

Der Zweck der vorliegenden Ausführungen besteht vor allem darin, die besondere Sicht der Finanzpolitik aufzuzeigen. Dabei denke ich weniger an die Probleme der Tagespolitik als an die grundsätzlichen Zielvorstellungen, Einschränkungen und Verfahren, die bei der Lösung der staatlichen Bauaufgaben Geltung besitzen. Der finanzpolitische Aspekt: das bedeutet jedenfalls nicht schlechthin Kostenminderung, Sparsamkeit. Die orthodox-liberale Finanzpolitik des klugen Hausvaters darf als überwunden betrachtet werden. Ebenso deren Antithese, der alles relativierende (aber letztlich staatssozialistisch ausgerichtete) Historizismus. Die moderne Finanzpolitik baut auf einer Analyse der wirtschaftlichen und sozialen Wirkungen auf, wobei eine Vielzahl theoretischer Modelle zur Verfügung steht. Damit besitzen nicht nur die Architekten, sondern auch die Nationalökonominnen und Finanzwissenschaftler ihren «Funktionalismus»¹.

2 Die finanzpolitischen Ziele

Die Finanzpolitik muß die Ziele unserer pluralistischen Gesellschaft im Rahmen immer umfassenderer Kosten-Nutzen-Analysen berücksichtigen. Zwei große Zielkomplexe² sollen hier etwas genauer umschrieben werden: die wirtschaftspolitische und die fiskalische Zielsetzung.

Die wirtschaftspolitische Zielsetzung

Im 19. Jahrhundert war der öffentliche Sektor im Vergleich zum privaten Sektor sehr klein (Nachwächterstaat). Deshalb konnte die staatsphilosophisch begründete Forderung der Neutralität der Finanzpolitik auch recht leicht erfüllt werden. Seither haben sich die Staatsausgaben ständig ausgedehnt; selbst in der Schweiz betragen sie heute über 20% des Bruttosozialprodukts³. Die Entwicklung des öffentlichen Haushalts erhält damit entscheidendes Gewicht für den Wirtschaftsaufbau. Ohne uns auf eine unfruchtbare Werturteilsdiskussion einzulassen, kann doch geschlossen werden, daß die öffentliche Hand nicht nur die primäre Aufgabe hat, bestimmte Kollektivbedürfnisse zu befriedigen, sondern daß sie sekundär auch darauf achten muß, *keine unerwünschten gesamtwirtschaftlichen Effekte hervorzurufen*:

- Unter- oder Überbeschäftigung der vorhandenen Ressourcen (Arbeit, Boden und Kapital)
- Begünstigung bestimmter Unternehmungsformen und Wirtschaftszweige
- Vernachlässigung des Wirtschaftswachstums

Über die Bedeutung der damit formulierten Ziele der Stabilität, der Wettbewerbsneutralität und des Wachstums sind sich Theoretiker und Praktiker an sich einig; wir wissen allerdings auch, daß in Wirklichkeit – entsprechend den sozialen Interessengegensätzen – viele unlösbare Probleme auftauchen. Zudem besteht die akute Gefahr von Zielkollisionen. So kann die Überbeschäftigung (Inflation) häufig nur vermieden werden, wenn eine – mindestens kurzfristige – Herabsetzung der Wachstumsrate erlaubt wird; umgekehrt sind heute aus konjunktur- und wachstumspolitischen Gründen die Förderung der Konzentration und die Beschleunigung des Umbaus der Wirtschaftsstruktur – man denke etwa an das Schlagwort der Gesundheitschump-

fung – en vogue. In der Schweiz stand die Öffentlichkeit diesen Erscheinungen teilweise recht hilflos gegenüber⁴, wobei es nicht nur an tauglichen Instrumenten (Wirtschaftsstatistiken, Finanzplänen usw.), sondern ebenso an klaren Zielvorstellungen fehlte. Allerdings hat sich das Bild in den letzten Jahren gewandelt. Durch das «Regierungsprogramm» des Bundesrates⁵ und das Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt⁶ sind auf der Bundesebene tragfähige Grundlagen geschaffen worden. Mit der Einführung der Finanzplanung in den Kantonen und Gemeinden zeigen sich ähnliche Ansatzpunkte, doch fehlt offensichtlich die gesamtschweizerische Koordination.

Die fiskalische Zielsetzung

Die Staatsmaschine soll *mit möglichst geringen Kosten* betrieben werden: dies forderten schon die Finanztheoretiker und Staatsrechtslehrer des frühen 19. Jahrhunderts. Das bereits erwähnte Finanzhaushaltsgesetz verlangt in diesem Sinn, daß der Finanzhaushalt des Bundes «nach den Grundsätzen der Gesetzmäßigkeit, der Dringlichkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit» geführt werde⁷. Derartige Grundsätze besitzen, so sehr sie auch dem Volkswillen entsprechen mögen, oft nur deklamatorischen Charakter. Trotz Verwaltungsreformen, Sparkommissionen und Großcomputern können die notwendigen Maßnahmen in vielen Fällen nicht gleich rasch ergriffen werden, wie sich die neuen Probleme stellen. Die langfristige Bedeutung der Rationalisierungsbestrebungen, die heute von Bund, Kantonen und Gemeinden ergriffen werden⁸, soll damit nicht in Frage gestellt werden – im Gegenteil. Aber es muß klar gesagt werden, daß *eine* – oft unterschätzte – Aufgabe der Rationalisierung auch darin besteht, die öffentlichen Ziele auf die möglichen administrativen Kapazitäten abzustimmen. Der Planungsprozeß, der eine schrittweise Einengung von Ziel- und Mittelalternativen darstellt, bedarf einer Rückkoppelung⁹. Baurationalisierung ist eine Sache – die zweckmäßige Formulierung der baulich relevanten Ziele eine andere.

3 Die finanzpolitischen Mittel

Während die finanzpolitischen Ziele recht allgemein behandelt wurden, sollen nun die finanzpolitischen Mittel speziell hinsichtlich einer zielkonformen Beeinflussung der öffentlichen Bautätigkeit untersucht werden. Ich frage also nach den Chancen einer öffentlichen Baupolitik, die sich an den oben skizzierten wirtschaftspolitischen und fiskalischen Zielen orientiert.

Stabilitätspolitische Möglichkeiten

Die öffentliche Bautätigkeit ist, wie bereits angedeutet, ein wichtiger Träger der konjunkturellen Entwicklung. Es liegt deshalb nahe, zur Beeinflussung der Gesamtnachfrage die öffentlichen Bauausgaben antizyklisch zu variieren: in der Depression werden die Budgets erhöht, in der Inflation herabgesetzt¹⁰. Aber in der Praxis bietet diese «konjunkturgerechte Finanzpolitik» vielerlei Schwierigkeiten. Die richtige Dosierung und Terminierung verlangt nicht nur ausgezeichnete statistische Unterlagen, sondern ebenso ein entschlossenes, selbständiges Handeln der verantwortlichen politischen Behörden. Zudem scheint es heute so, daß die politisch-psychologischen Voraussetzungen für eine Krisenbekämpfung wesentlich günstiger sind als für eine Konjunktur-

¹ Der praktische Durchbruch geschah in den dreißiger Jahren mit dem «New Deal» beziehungsweise mit John Maynard Keynes («The General Theory of Employment, Interest and Money», London 1936). Später wurde dafür denn auch der Begriff der «Functional Finance» (Abba P. Lerner) geprägt.

² Vgl. zum Beispiel Heinz Haller, «Finanzpolitik», 2. Aufl., Tübingen und Zürich 1961, S. 124 ff.

³ Die öffentliche Bautätigkeit in der Schweiz machte 1968 6,5% des Bruttosozialprodukts aus; das sind rund 38% des gesamten Bauvolumens. Vgl. auch 3.1.

⁴ Vgl. Walter Wittmann, «Die Finanzgesinnung des Bundes im Lichte der parlamentarischen Beratungen: Von der Weltwirtschaftskrise bis zur Gegenwart», Zürich 1969.

⁵ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1968–1971 (15. Mai 1968). Vgl. die Abschnitte V und IX.

⁶ Vom 18. Dezember 1968. Vgl. vor allem Art. 2, Abs. 3.

⁷ Art. 2, Abs. 1.

⁸ Es ist interessant, daß die Problemstellungen und -lösungen überall praktisch gleich liegen. So wiederholt sich das Ergebnis der Überprüfung der Bundesbeiträge («Kommission Stocker») bei allen Kantonen, die an diese Aufgabe herantreten.

⁹ Vgl. 3.3. In einem weiteren Sinn, vor allem hinsichtlich der Zielsetzung einer «positiven» Wissenschaft, umschreibt dieses Problem Friedrich A. Lutz, «Das Werturteil in der Wirtschaftswissenschaft», Schweizer Monatshefte, 45. Jg., Zürich 1965, S. 502 ff.

¹⁰ Ich verzichte darauf, das theoretische Modell genauer zu erläutern. Wichtig ist lediglich, daß sich dadurch die Gesamtnachfrage nicht nur im Maße der Mehr- oder Minderausgaben, sondern – über den Einkommenskreislauf – um ein Vielfaches verändert (Multiplikator).

dämpfung. Die in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1967/68 eingeleiteten Maßnahmen zur Überwindung der Rezession dürfen als technologische Meisterleistung¹¹ bezeichnet werden; sie konnten aber nur realisiert werden, weil ein weitgehender Interessenskonsens existierte. Umgekehrt zeigten die Erfahrungen mit der Teuerungskämpfung in der Schweiz¹² nicht nur die im eidgenössischen Föderalismus begründeten Grenzen, sondern auch die rein sachlichen Schwierigkeiten. Man besitzt nur wenige kurzfristige, konsumnahe Vorhaben, die «geopfert» werden könnten. Die Plafonierung der übrigen Bauausgaben aber führt zu einem unerwünschten «Staubedarf» auf der Infrastrukturseite. Statistisch kann denn auch festgestellt werden, daß die öffentliche Bautätigkeit im Konjunkturverlauf weniger stark schwankt als die private. Abgesehen von den oben erwähnten Gründen ist dies natürlich auch die Folge der Geldpolitik, die über den Mengen- und Zinseffekt die privaten Bauherrschaften in der Regel wesentlich stärker trifft als die öffentliche Hand.

Wachstumspolitik als Schwergewicht

Man muß heute erkennen, daß Bereiche der öffentlichen Bautätigkeit die stabilitätspolitischen Möglichkeiten vor allem «nach unten» beschränkt sind. Eine gleichmäßige, im Rahmen der Zuwachsraten des Bruttosozialproduktes liegende Entwicklung des Bauvolumens scheint sinnvoller als kurzfristige Fluktuationen. Der Delegierte für Konjunkturfragen kommt in diesem Sinn zu nachstehenden Folgerungen: «Der Ausbau der Infrastruktur und die damit zusammenhängende Ausführung öffentlicher Aufträge sind in Zeiten guter Konjunktur der konjunkturpolitischen Beeinflussung zu entziehen. Sie sind vielmehr im Rahmen der Investitions- und Finanzplanung der öffentlichen Hand auf die langfristigen wachstumspolitischen Erfordernisse auszurichten. Nur so dürfte es überhaupt möglich sein, das überaus schwierige Prioritätenproblem einigermaßen wachstumsgerecht zu lösen. Immerhin ließe sich im Rahmen einer Investitionsplanung insofern zur konjunkturellen Stabilität beitragen, als die öffentlichen Aufträge und Arbeiten zeitlich möglichst gleichmäßig verteilt werden.»¹³ Auch wenn man die bekannten Thesen *Galbraiths* über die Notwendigkeit der Ausdehnung der Staatsausgaben in ihrer Allgemeinheit nicht akzeptiert, wird man der stärkern Betonung des Wachstums-

zieles in der Form der «Verstetigung» zustimmen können. Entscheidend ist nun allerdings, wie die sich damit bietende Chance genutzt wird. Für den öffentlichen Auftraggeber geht es vor allem darum, die langfristige Planung zu verbessern und die notwendigen Prioritäten tatsächlich zu setzen. Auf den methodologischen Aspekt dieser Aufgaben wird noch kurz einzutreten sein. Fast ebenso wichtig ist aber auch die Auswertung dieser Pläne im Sinne einer gezielten externen Information: die Spezifikation der öffentlichen Bedürfnisse – einschließlich der Leistungsstandards – soll nicht nur auf der Seite der politischen Willensbildung, sondern ebenso auf der Seite der Realisierung möglichst frühzeitig diskutiert werden können. Das Informations- und das Kapazitätsproblem liegen hier sehr nahe beieinander¹⁴. Von den *Auftragnehmern* muß umgekehrt eine entsprechende Disponibilität verlangt werden. Es sollte also die Bereitschaft bestehen, neue Probleme zu untersuchen und die zu ihrer Lösung notwendigen Maßnahmen durch ein straffes Management auch zu ergreifen. Eine wachsende Wirtschaft impliziert Strukturveränderungen: die traditionellen Bilder vom Architekten oder Bauunternehmer dürfen nicht unkritisch auf die Zukunft übertragen werden.

Die Vergebung öffentlicher Planungs- und Bauaufträge als wettbewerbs- und strukturpolitische Aufgabe

Der öffentlichen Hand erwächst aus dem Gesagten eine weitere Aufgabe – die einer selektiven Vergabungspolitik. Ich bin der Meinung, daß hier alle berufsständischen Ideologien, die letztlich ja immer auf Strukturveränderung abzielen, über Bord geworfen werden sollten. Dabei traue ich auch dem schillernden Begriff der «Zusammenarbeit» wenig, sofern damit mehr als die oben geforderte informationspolitische Offenheit gemeint wird. Der *Wettbewerb* als Ausleseprinzip muß vermehrt gefördert werden. Ich schließe die Nachfrageseite nicht unbedingt aus meinen Betrachtungen aus, auch wenn es von Zeit zu Zeit sinnvoll sein kann, daß die öffentliche Hand als Nachfrage-monopolist – zur Durchsetzung besonders wichtiger wachstumspolitischer Ziele – auftritt¹⁵. Die hauptsächlichsten Instrumente sind die Submissionsordnung und Honorarregelung. Es geht hier, kurz gesagt, um die Ausschaltung kartellistischer Praktiken¹⁶. Interessant ist, daß wachstumsintensive Zweige innerhalb der Bauwirtschaft selber

auf eine entsprechende Umgestaltung des institutionellen Rahmens hinwirken¹⁷.

Nur am Rande sei erwähnt, daß eine falsch verstandene regionale Strukturpolitik der öffentlichen Hand die gleichen ungünstigen Folgen besitzen kann wie der Einfluß marktmächtiger Gebilde. Hier besteht eine dankbare Aufgabe der Finanzpolitik oft darin, im einzelnen zu zeigen, daß direkte Geldzahlungen an Entwicklungsregionen billiger und wirksamer sind als die Unterstützung einheimischer Unternehmungen, die für die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe ungenügend gerüstet sind.

Projektplanung und Finanzhaushalt

Die bisherigen Ausführungen haben bereits erbracht, daß der Begriff der Finanzpolitik in einem viel umfassenderen Sinn verstanden werden muß, als dies gemeinhin üblich ist. Entsprechend ist die moderne Finanzplanung weit mehr als nur Liquiditätsplanung; sie verliert auch zusehends ihren rein indikativen Charakter: die Finanzplanung entwickelt sich zu einer breit angelegten Kosten-Nutzen-Analyse und erhält einen zentralen Platz im administrativen und politischen Entscheidungsprozeß.

Es kann nicht darum gehen, diese Entwicklung im Detail zu beschreiben. Vielmehr sollen hier nur einige wichtige *Tendenzen* festgehalten werden¹⁸:

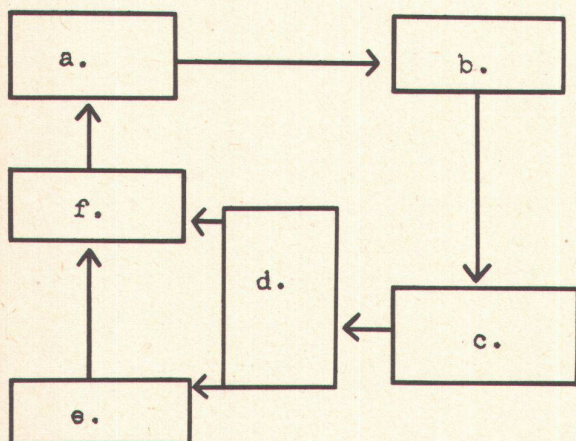
- Der Planungsprozeß wird systematisiert. In erster Linie geht es darum, die Entscheidungs- und Organisationsstruktur aufeinander abzustimmen.

- Planung und Budgetierung werden analytisch als Optimierungsaufgaben aufgefaßt. Die Finanzplanung kann so auf jeder Stufe als Spezialfall des Allokationsproblems dargestellt werden: die Verteilung knapper Mittel auf konkurrierende Ziele. Damit ergibt sich die Möglichkeit, die Methoden des Operation Research anzuwenden.

- Bei der Planung wird vermehrt auch auf die Nutzenseite abgestellt; das heißt, der Entscheidungsprozeß wird von den öffentlichen Zielen her entwickelt. Dabei versucht man, in höherem Maße auch «secondary benefits», also beispielsweise die früher erwähnten wirtschaftspolitischen Ziele, in Rechnung zu stellen.

Wichtigstes Instrument ist das sogenannte «Planning-Programming-Budgeting-System»:

Ein erster Schritt in dieser Richtung stellt die Einführung der «funktionalen Gliederung» der



4
Das «Planning-Programming-Budgeting-System», PPBS

a Definition der Ziele; Formulierung von Missionen (Aufträgen) zur Erreichung dieser Ziele; Bestimmung der Programmelemente (Leistungseinheiten), die bei den einzelnen Missionen verwendet werden.

b Erfassung der Aufwandseite (Input): beanspruchte Ressourcen (Personen, Material) beziehungsweise resultierende Kosten.

c Erfassung der Ertragsseite (Output); Beziehung zwischen Mission und Output (Nutzen, administrativer Wert).

d Inbetriebnahme des Systems; Tests.

e Modellbildung: Analyse der Optimierungsprobleme (verschiedene Aggregationsgrade), auf Grund welcher Verbesserungen vorgeschlagen werden.

f Revision (Neubeginn bei a).

Ausgaben dar, wie sie vom Bund und von einzelnen Kantonen bereits verwirklicht wurde.

Die Planung öffentlicher Bauvorhaben muß in diesen neuen technisch-institutionellen Rahmen eingepaßt werden. Die Baufachorgane sollten dazu in die Lage versetzt werden, frühzeitig die notwendigen Entscheidungsunterlagen zu liefern. Eine Hauptschwierigkeit liegt offensichtlich darin, relativ hoch aggregierte Kostenschätzungen für Bau und Betrieb eines Projektes bereitzustellen. Überspitzt kann man sagen, daß beim heute noch üblichen Verfahren brauchbare finanzielle Angaben erst dann vorliegen, wenn die grundsätzlichen Entscheide bereits gefallen sind.

4. Schlußbemerkung

Die vorliegenden Ausführungen zeigen die Notwendigkeit, das Management auch im Bereich der öffentlichen Bautätigkeit wirksamer zu gestalten. Die Bereitstellung der notwendigen methodischen Instrumente ist heute teilweise weit fortgeschritten; aber es fehlt, wie mir scheint, oft der Kontakt zwischen den Baufachleuten und den verantwortlichen Planern (die in der Regel in den Finanzdepartementen sitzen). Der Einsatz moderner Planungsverfahren wird indessen sinnlos, wenn über die letzten politischen Ziele keine Klarheit besteht.

¹¹ Zwei wichtige Voraussetzungen müssen dabei beachtet werden. Erstens bestand mit dem «Stabilitätsgesetz» vom 8. Juni 1967 bereits eine breite gesetzliche Grundlage, und zweitens gelang es den zuständigen Ministerien, kurzfristig realisierungswürdige Projekte (vor allem zur Strukturverbesserung) bereitzustellen. Zu den Schwierigkeiten in der Schweiz vgl. Hugo Allemann, «Ist die Krisenbekämpfungskonzeption noch zeitgemäß?», Mitteilungsblatt des Delegierten für Konjunkturfragen, 24. Jg., Bern 1968, S. 29 ff.

¹² Volksbeschluss vom 28. Februar 1965.

¹³ Allemann, a. a. O., S. 32.

¹⁴ Auch die Möglichkeiten der angewandten Forschung hängen in hohem Maße von der Effizienz der öffentlichen Planung und Information ab.

¹⁵ Vgl. Charles J. Hitch und Roland N. McKean, «The Economics of Defense in the Nuclear Age», Cambridge (Mass.) 1965, S. 218 ff.

¹⁶ Vgl. dazu die entsprechenden Veröffentlichungen der Eidgenössischen Kartellkommission (1968 und 1969).

¹⁷ Vgl. zum Beispiel Schweizerischer Verein für Vorfabrikation, «Thesen zur Wahl von Ausschreibungsmethoden», Bern o. J. (1969). Die staatliche Finanzpolitik besitzt eine Reihe wirksamer Instrumente, um derartige Bestrebungen zusätzlich zu unterstützen. Intern sind es in der Regel die Finanzverwaltungen, die auf eine Pauschalierung, auf den Verzicht auf Preisgleitklauseln oder auf eine Ausdehnung der Losgrößen hinwirken.

¹⁸ Für eine allgemeine Diskussion vgl. Roland N. McKean, «Public Spending», New York 1968, S. 127 ff.

Die Stellung des Architekten

Beim Durchlesen der neuen «Ordnung für Architekten und Honorare der Architekten» mag es scheinen, daß die Rolle des Architekten im Bausehen von heute problemlos ist. Im SIA-Prospekt ist dazu zu lesen:

Auf dem Boden der Ästhetik, das Bild unserer Städte und Dörfer formend, ist der Architekt schöpferisch, formgestaltend tätig. Dabei gilt sein Augenmerk der Entwicklung des gesellschaftlichen Zusammenlebens der Menschen ebenso wie den technischen Möglichkeiten und den Forderungen des künstlerischen Gestaltens. Er verschmilzt Funktion mit Form und schafft damit das Gesicht der Umwelt, in der wir leben.

Auch diese Zeilen zeugen von einem geschlossenen, bewährten Weltbild. Wer jedoch die Tages- und Fachpresse aufmerksam durchliest und wer dem heutigen Geschehen im Bauwesen einigermaßen nahesteht, auf welcher Seite der Partnerschaft zwischen Architekt und Bauherr auch immer, dem muß sich die Problematik der Berufsrolle des Architekten aufdrängen. Wir wissen auch, daß wir diesen Fragenkomplex von Grund auf neu überdenken müssen, wenn wir nicht Gefahr laufen wollen, von der Entwicklung überrollt zu werden. Wieso aber lassen wir es bei diesem Bewußtsein bewenden, wieso beschränken wir uns auf Zeitungsartikel, auf Kommissions-sitzungen und Symposien im engen, auserwählten Kreise? Wieso haben unsere Berufsverbände hier noch nicht die Offensive übernommen?

Auch im Rahmen der vorliegenden Publikation kann eine solche Untersuchung nicht be-

wältigt werden. Es ist lediglich möglich, einige Ansatzpunkte zu fixieren. Die nachfolgenden hypothesenartigen Ausführungen sind Grundlage für die übrigen Darlegungen in diesem Heft.

Berufsrolle «Architekt»

Die Berufsrolle des Architekten und ihre realen Ausprägungsformen werden zur Hauptsache durch folgende Faktoren determiniert:

- 1 Anforderungen von seiten der Bauaufgabe und der Bauherrschaft
- 2 Möglichkeiten des Architekten: das Angebot an Produkten, Methoden und Dienstleistungen
- 3 Selbstverständnis des Architekten
- 4 Stellung in der Gesellschaft

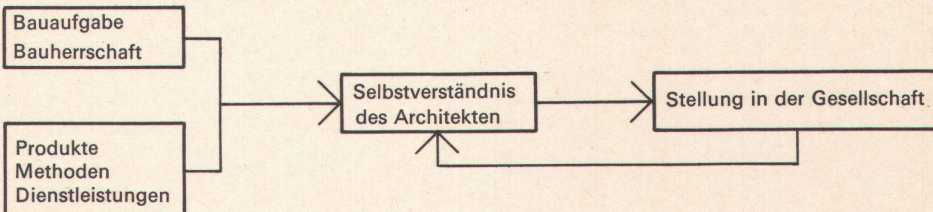
Die gegenseitige Abhängigkeit dieser Faktoren läßt sich gemäß untenstehendem Schema darstellen:

Anforderungen von seiten der Bauaufgabe und der Bauherrschaft

Dieser Faktor ist schon in den voranliegenden Ausführungen näher beschrieben worden:

— Die Größe der Bauaufgabe: der Architekt hat immer größere Summen treuhänderisch zu verwalten; die Bauzeit nimmt zu, so daß immer häufiger sich während ein und derselben Aufgabe mehrere Sachbearbeiter ablösen, was der Konstanz schadet und dem Büroinhaber vermehrten Aufwand bringt.

— Die Komplexität der Bauaufgaben: zum Beispiel Universitätskliniken, Zentren, ganze Stadtquartiere usw.



Die Species Architekt ist nicht mehr eindeutig umschrieben

Karikatur aus: «Die Ausbildung des Architekten», herausgegeben vom BDA, Oktober 1968

