

«Malaise in der Vergabep Praxis» – Ingenieure schlagen Alarm

von Patrick Aeschlimann

Seit 15 Jahren werden Planerleistungen öffentlich ausgeschrieben und die Ingenieurbüros müssen sich auf dem freien Markt behaupten. Nun beklagen sie sich über enormen Preisdruck, sinkende Löhne, Gefährdung der Treuhandfunktion und Nachwuchsprobleme. Eine Studie enthüllte: Der Wettbewerb führt gar zu volkswirtschaftlichen Mehrkosten.

Wenn ein Berufsverband wie die Schweizerische Vereinigung beratender Ingenieurunternehmungen (USIC) ihre Mitglieder und Auftraggeber der öffentlichen Hand zu einer Podiumsdiskussion mit dem Titel «Malaise in der Vergabep Praxis: Wachsender Preisdruck gefährdet Treuhandfunktion» einlädt, dann ist Feuer im Dach. Tatsächlich ist die Planerbranche unzufrieden mit der Situation auf dem Markt. Seit 1995 aufgrund eines GATT-Übereinkommens das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB) implementiert wurde, müssen alle grösseren Aufträge der öffentlichen Hand auch öffentlich ausgeschrieben werden. Was dem effizienten Umgang mit Steuergeldern und der Eindämmung der Korruption dienen sollte, hat sich nach Ansicht der Ingenieure in eine gefährliche Richtung entwickelt: Sie kämpfen mit stei-

gender Arbeitsbelastung, sinkenden Löhnen und Dumpingangeboten aus den eigenen Reihen. Der Beruf verliert an Attraktivität und lockt immer weniger junges Fachpersonal an.

Probleme vor allem in den Gemeinden

Konkret bemängelte die USIC an der Podiumsdiskussion am 10. November letzten Jahres in Bern die zu hohe Gewichtung des Preises anstelle der Qualität in vielen Vergabeverfahren. Vor allem bei grösseren Projekten sei es unmöglich, die genauen Kosten schon in der Planungsphase zu bestimmen. In der Folge findet sich immer ein Planungsbüro, welches den Auftrag aus verschiedenen Gründen unbedingt möchte und darum die Konkurrenten mit einem Dumpingangebot aus-

bootet. Als Konsequenz daraus müssen immer mehr unbezahlte Überstunden geleistet werden und die Gefahr steigt, dass die Arbeit nicht optimal gemacht wird. Die Versicherung der Branche sieht sich vermehrt mit Schadensfällen konfrontiert. Da eine saubere Planung die Kosten des Gesamtprojekts senkt, kann eine suboptimale Planung teuer werden: «Wenn das Geld nicht reicht, wird auf Minimalismus gesetzt. Das ist für die ökonomische Einsetzung der öffentlichen Mittel keine gute Sache», sagt Heinz Marti, Vizepräsident der USIC. Er fordert, dass die Auftraggeber eine höhere Sensibilität gegenüber Tiefpreisangeboten entwickeln und Offerten, die nicht einmal die Lohnkosten decken können, nicht mehr berücksichtigen. Ein weiteres Problem für die Planer sind unklare Ausschreibungen: Besonders kleinere Gemeinden, für welche die Vergabe von grösseren Bauprojekten nicht alltäglich ist, sind mit einer komplexen Ausschreibung schnell überfordert. Die Folge sind unvergleichbare Offerten die sich im Preis schnell um das Doppelte unterscheiden können und wenig über die tatsächlich entstehenden Kosten aussagen.

Unterstützung erhalten die Ingenieure vom Forschungsinstitut für empirische Ökonomie und Wirtschaftspolitik der HSG. Im Jahr 2006 kam die Studie «Volkswirtschaftliche Kosten bei öffentlichen Ausschreibungen von Planeraufträgen» von Franz Jaeger, dem damaligen Leiter des Instituts, zum Schluss, dass öffentliche Vergaben unter einem Schwellenwert von 600'000 Franken volkswirtschaftliche Kosten verursachen, welche den Nutzen überschreiten. Es entstehe ein sogenannter «redundanter Wettbewerb». Gegenwärtig liegen diese Schwellenwerte, je nach Auf-



Vergabepraxis

traggeber, zwischen 150'000 und 383'000 Franken. Diese Studie sei überhaupt nicht zur Kenntnis genommen worden, bemängelt die USIC.

«Ingenieure sollen anständige Löhne zahlen»

Die öffentlichen Auftraggeber zeigen wenig Verständnis für die Anliegen der Planer. Für Jürg Röthlisberger, Vizedirektor des

Bundesamts für Strassen (ASTRA) und in dieser Funktion grösster öffentlicher Auftraggeber der Schweiz, sind die Probleme der Ingenieure hausgemacht: «Wenn sie anständige Löhne zahlen würden, könnten sie auch nicht mehr so günstige Offerten machen.» Die Ingenieure hätten sich noch immer nicht an das Klima des Wettbewerbs angepasst und müssten mehr in die betriebswirtschaftliche Ausbildung investieren. Die Branche funktioniere heute

in einem Klima des Futterneides, kein Büro möge einem anderen die Aufträge gönnen, meint Röthlisberger.

Einig sind sich Ingenieure und Auftraggeber in einem Punkt: Beide Seiten sind auf eine gute Zusammenarbeit angewiesen. Die Qualität der schweizerischen Infrastruktur hängt massgeblich von einem guten Verhältnis zwischen öffentlichen Auftraggebern und Ingenieuren ab. ■

«Dumpingpreise in der Planerbranche belohnen den Minimalisten»

Interview von Patrick Aeschlimann



Heinz Marti
Stv. CEO TBF + Partner AG,
Vizepräsident USIC-CH

SKR: Sie sprechen von einer «Malaise in der Vergabepraxis». Wo liegt ihr Ursprung und wie äussert sie sich?

Heinz Marti: Seit der Einführung der neuen Richtlinien im öffentlichen Beschaffungswesen werden auch Ingenieur- und Planungsleistungen gleich vergeben wie Unternehmerleistungen. Das Problem ist, dass auch wenn der Preis nicht sehr hoch gewichtet wird, er letztlich trotzdem ausschlaggebend ist, vor allem wenn die Planer von den Referenzen und Schlüsselpersonen her gleichartig sind. Die Ingenieurbranche leidet unter dem. Ein niedriger Preis bei der Planungsleistung belohnt den Minimalismus, weil man gezwungen ist mit einem niedrigen Preis die Planungsleistung so zu optimieren, dass man irgendwie mit dem verfügbaren Geld zum Ziel kommt. Wenn die Planungsleistung sorgfältig gemacht wird, hat sie eine enorme Hebelwirkung auf den Endpreis eines Projektes. Dem wird heute viel zu wenig Rechnung getragen. Leider macht bei den Vergaben fast immer ein Ingenieurbüro ein Tiefpreisangebot. Dies geschieht weil entweder Kapazitäten frei sind, oder man den Auftrag für die Referenzen braucht. Die Versicherung unseres Berufsverbandes stellt in letzter Zeit fest, dass die Schadensfälle zunehmen.

SKR: Hat sich das Verhältnis zwischen Auftraggeber und Planer in den letzten Jahren verändert?

H. M.: Seit die neue Vergabepraxis praktiziert wird, sind Fronten entstanden. Das kann nicht gut sein, denn der Planer ist eigentlich

der Treuhänder des Bauherrn. In der Bauleitung ist das noch viel extremer. Dort muss der Planer schauen, dass der Bauherr wirklich nur das bezahlt, was er bestellt hat. Der Aufwand dies zu tun, nimmt zu, aber die Honorare nehmen ab. Diese Schere öffnet sich. Damit ist dieser treuhänderische Auftrag gefährdet.

«Der Druck auf die Mitarbeiter ist massiv höher als noch vor ein paar Jahren»

SKR: Wie ist diese Treuhänderfunktion der Ingenieure zu verstehen?

H. M.: Bei jedem Projekt gibt es verschiedene Möglichkeiten ans Ziel zu kommen. Am Anfang sollte man alle Varianten ausloten und die Vor- und Nachteile abwägen. Wenn man wegen eines schlechten Preises auf Minimalismus setzen muss, nimmt man eher nicht die optimale Lösung, sondern einfach eine, die funktioniert. Vielfach ist der Bauherr bei Spezialfragen kein Fachmann und auf das angewiesen, was der Planer ihm sagt. Noch extremer ist es in der Bauleitung: Der Bauleiter ist der treuhänderische Beauftragte des Bauherrn gegenüber dem Unternehmer. Wenn er aus Honorargründen zu wenig auf der Baustelle präsent ist, dann zahlt der Bauherr einfach die Rechnungen. Ob diese gerechtfertigt sind, bleibt unklar und das kann viel Geld kosten.

SKR: Franz Jaeger spricht in seiner Studie von redundantem Wettbewerb. Wieso ist gerade in ihrer Branche dieses Problem aufgetaucht?

H. M.: Man ist in die neue Praxis des Vergabewesens so reingeschlittert. Früher ist zum Teil schon Missbrauch betrieben worden, da Aufträge immer mehr oder weniger frei vergeben worden sind. Das führte bei den Auftraggebern zu gewaltigen Machtfaktoren. Dieses System konnte nicht mehr so weitergehen. Aber man korrigierte, bis man in den Extremismus gekommen ist. Die Studie von Franz Jaeger hat niemand zur Kenntnis genommen, auch die Politiker nicht. Man müsste die Schwellenwerte für freihändige Vergaben massiv höher ansetzen. Öffentliche Ausschreibungen sind entsprechend dieser Studie nur volkswirtschaftlich sinnvoll, wenn das

Honorarvolumen über 600'000 Franken liegt. Das ist von Gesetzes wegen heute nicht möglich und hat natürlich andere Nachteile, etwa dass der Eine oder Andere seinem Kollegen Aufträge zuschanzt. Schon vor den neuen Regeln verlief der Grossteil der Vergaben korrekt ab. Jetzt hat man die Situation, dass die Planungsleistung dermassen unter einem Preisdruck ist, dass sie von der Qualität her nicht mehr die Zielerreichung erbringen kann.

SKR: Der Markt ist etwas speziell: Auf der einen Seite haben wir starke Nachfrager wie ASTRA und SBB, auf der anderen Seite steht ein hoch fragmentierter Anbietermarkt mit vielen kleinen Planungsbüros. Was hat das für Konsequenzen?

H. M.: Die Nachfrager haben eine grosse Macht weil man es sich als Planer nicht erlauben kann einen Fehler zu machen. Man muss Referenzprojekte abgeben und Referenzpersonen nennen und wenn drei Anbieter in etwa gleich sind, auch preislich, dann gibt eine negative Referenz Punkteabzug. Also gibt sich jeder Mühe, auch wenn er einen unschönen Preis hat, die Leistung so gut als möglich zu erbringen. Die Wahrnehmung der Auftraggeber ist so geworden, dass sie auch bei einem schlechten Preis eine gute Leistung erhalten. Der Druck auf die Mitarbeiter ist massiv höher als noch vor ein paar Jahren. Die tiefen Honorare werden mit unbezahlten Überstunden abgearbeitet und der Planer ist vom Typ her einer, der Freude am Beruf hat. Unsere Mitarbeiter erbringen die Leistungen aus Solidarität zum Arbeitgeber und zum Projekt. Verglichen mit anderen akademischen Berufen ist der Lohn schlechter, weil die Honorare keine besseren Löhne hergeben. Für junge Leute ist das natürlich nicht sehr attraktiv. Die Solidarität unter den Büros spielt leider auch nicht: Wenn man Aufträge nur über den Preis holen kann, macht man es eben so.

SKR: Die Auftraggeber sagen, dass die Ingenieure Preise und Löhne selber machen. Wieso bieten Planungsbüros ihre Leistungen zu unrealistisch tiefen Preisen an? Kann die USIC nichts dagegen tun, etwa mit Mindestlöhnen?

H. M.: Die USIC als patronaler Berufsverband lehnt jegliche kartellartige Absprachen bei Preisen und Löhnen aus Nachhaltigkeitsgründen ab. Eine Absprache der Löhne ist in unserer Branche insofern schwierig, weil auch unsere Auftraggeber der öffentlichen Hand gute Ingenieure brauchen und Leute mit Angeboten aus den privaten Büros abwerben, die ein normales Ingenieurbüro nicht machen kann. Jedes Büro ist auch ein Unternehmen. Wenn einer mit einem tiefen Preis arbeiten will und spekuliert, dass er diesen im Laufe der Projektentwicklung irgendwie hinbiegen kann, dann ist das seine unternehmerische Freiheit. Das wollen und können wir nicht einschränken. Wir Planer kommen aus dem Teufelskreis der Dumpingpreise aus eigener Kraft nicht mehr heraus. Unser Appell an die Auftraggeber ist, dass sie intervenieren, wenn einer mit einem Preis kommt, der nicht einmal die Löhne deckt. Solche Exzesse muss man auch seitens der Auftraggeber zu unterbinden versuchen. Wir haben in der USIC auch eine Art Ehrenkodex: Vergaben werden nur im äussersten Notfall angefochten um den Be-

hörden auch Mut zu machen, einmal eben nicht den Billigsten zu nehmen.

SKR: Sind vor allem kleinere Auftraggeber wie Gemeinden problematisch, weil grosse Vergaben für sie nicht alltäglich sind?

«Fast alle Büros machen Tiefpreisangebote. Ich wurde durch die Umstände auch schon dazu gezwungen.»

H. M.: Das ist sicher ein Problem. Das sind aber oft Aufträge, die in den Dimensionen noch überblickbar sind. Häufig sehen aber genau diese Projekte am Schluss ganz anders aus als am Anfang.

SKR: Was können die Auftraggeber tun, um die Situation zu verbessern?

H. M.: Sie müssen ihren verfügbaren Spielraum vollumfänglich ausnützen, so dass Dumpingangebote abgelehnt werden. Die Bereitschaft dazu fehlt leider oft.

SKR: Was können die Ingenieure tun, um die Situation zu verbessern?

H. M.: Wir führen Aussprachen mit Mitgliedern, welche mehrmals mit Tiefpreisangeboten in Ausschreibungen auftauchen. Juristisch gibt es keine Möglichkeit etwas zu unternehmen.

SKR: Wie reagieren diese Mitglieder an den Aussprachen?

H. M.: Immer gleich. Jeder sagt: Ich wollte diesen Auftrag unbedingt. Es war eine spezielle Konstellation und ich hatte gerade die richtigen Leute frei. Die Argumente leuchten ein und es betrifft nicht immer die gleichen Büros. Fast alle machen das hin und wieder. Ich wurde durch die Umstände auch schon dazu gezwungen.

SKR: Also scheint es sich für die Planer trotzdem zu lohnen, ab und zu ein Dumpingangebot zu platzieren.

H. M.: Setzt man die Saläre der Schlüsselpersonen in Relation zu der Verantwortung, dann sind sie nicht auf dem gleichen Niveau wie etwa bei einem Anlageberater oder einem Juristen, bei denen die Verantwortung ausschliesslich beim Kunden liegt. Ingenieurleistungen werden heute in der Öffentlichkeit nur noch wahrgenommen, wenn etwas schief läuft. Sonst ist alles selbstverständlich. Unsere Branche trägt eine enorme Verantwortung, dafür sind wir auch gut versichert. Gehen sie zu einem Juristen und sagen, dass sie eine Garantie über den Ausgang eines Prozesses wollen. Die werden sie niemals bekommen. Wir sind gezwungen das zu tun und das ist auch richtig so. Der Bauherr muss sich auf unsere Arbeit verlassen können.

«Die Ingenieure machen Löhne und Preise selbst»

Interview von Patrick Aeschlimann



Jürg Röthlisberger
Vizedirektor Bundesamt für
Strassen (ASTRA), Leiter Abteilung
Strasseninfrastruktur

SKR: Die USIC spricht von einer «Malaise in der Vergabepaxis». Gibt es diese Ihrer Meinung nach?

Jürg Röthlisberger: Von mir aus gesehen gibt es keine Malaise. Im Gegenteil: Das neue Beschaffungsrecht hat den grossen Vorteil, dass die Spielregeln bekannt sind und sich alle Anbieter um einen Auftrag bewerben können. Es waren unter anderem die Ingenieure selber, die diese Neuordnung wollten. Das ist volkswirtschaftlich richtig. Was wir heute machen, ist viel besser als früher. Die Probleme liegen im Detail.

SKR: Hat sich das Verhältnis zwischen Auftraggeber und Planer in den letzten Jahren verändert?

J. R.: Nicht verändert hat sich die Verantwortung, welche die Ingenieure für ihren Auftraggeber tragen, fühlen und leben. Das Treuhandelement ist nicht abhanden gekommen. Was sich geändert hat, ist die Verrechnungsart: Es gibt keinen garantierten Tarif mehr, sondern man ist in einem Wettbewerb. Damit muss sich eine andere Denkweise ergeben, ein unternehmerisches Element ist mit hineingekommen. Das haben noch nicht alle Ingenieurbüros realisiert. Früher ist nicht einmal immer ein schriftlicher Vertrag gemacht worden. Insgesamt ist es heute sehr viel transparenter, auch für den Auftragnehmer, und die Büros werden alle gleich behandelt. Die Behörden hatten früher eine unglaubliche Vergabemacht. Heute kann ich nicht mehr willkürlich nach einer Liste sagen, wer gerade mit dem Auftrag an der Reihe ist.

SKR: Franz Jaeger spricht in einer Studie über die Branche von red-undantem Wettbewerb und fordert, die Schwellenwerte auf 600'000 Franken zu erhöhen. Teilen Sie diese Meinung?

J. R.: Ich sehe dieses Problem nicht. Meine Erfahrung ist, dass 600'000 Franken viel zu hoch sind. Wenn die Schwellenwerte so hoch wären, wäre das ein Rückfall in die Zeiten vor dem neuen Beschaffungsrecht. 80 Prozent unserer Verträge sind unter diesem Betrag.

SKR: Der Markt ist etwas speziell: Auf der einen Seite haben wir starke Nachfrager wie ASTRA und SBB, auf der anderen Seite steht

ein hoch fragmentierter Anbietermarkt mit vielen kleinen Planungsbüros. Was hat das für Konsequenzen?

J. R.: Die Schweizer Baulandschaft ist so, weil das offensichtlich der Nachfrage entspricht, sonst hätten sich die Strukturen angepasst. Es gibt ein paar grosse Auftraggeber in der Schweiz, etwa die SBB, das ASTRA und einige grössere Kantone. Daneben gibt es viele kleine Gemeinden. Das Volumen der grossen Vergeber ist kleiner als die Summe der Kleinen. Insofern macht die klein strukturierte Schweizer Unternehmerlandschaft durchaus Sinn. Beim Infrastrukturwesen ist oft auch lokales Wissen gefragt, etwa wenn man die Sanierung einer ARA, eine neue Gemeindestrasse oder ein neues Wasserreservoir an der Gemeindeversammlung verkaufen muss.

«Mit Jammern findet man keinen Nachwuchs, das macht den Beruf nicht attraktiver.»

SKR: Die Ingenieure meinen, dass sie heute auch bei einem schlechten Preis eine gute Leistung bringen müssen, da ansonsten wegen der grossen Marktmacht der Vergeber ihr Ruf ruiniert wird. Die Preise und Löhne sinken, aber die Arbeitsbelastung steigt.

J. R.: Das ist dann doch eher ein Gejammer. Die Ingenieure machen die Löhne und die Preise selbst. Ich verstehe nicht, wieso eine Kindergärtnerin mehr verdient als ein Bauingenieur. Das ist ein Fehler. Aber das ist nicht der Fehler der Kindergärtnerin, sondern der des Bauingenieurs. Die USIC könnte in ihren Verbandsrichtlinien Minimallohne garantieren. Jeder der sich jetzt beschwert, ist im Turnus einer, der einen Auftrag kauft. Jedes Büro macht das. Das sind strategische Entscheide der Geschäftsleitung, nach meiner Einschätzung oft auch, um den Konkurrenten «zu verhindern».

SKR: Die USIC sagt, dass der wachsende Preisdruck die Treuhandfunktion gefährdet und die tiefen Preise ein grosses Risiko für mindere Qualität seien, da sie den Minimalismus fördern. Die Konsequenzen seien mehr Schadensfälle und höhere Gesamtprojektkosten.

J. R.: Das Treuhandelement ist uns sehr wichtig und das gibt es nach wie vor. Meine Erfahrung zeigt, dass die Treuhandfunktion nicht eine Funktion des Preises ist. Auch die Qualität der Leistungen ist es nicht. Ein Problem ist der Mangel an Personal in den Büros. Sie nehmen so viele Aufträge an, wie sie bekommen können und sind dann massiv über ihren Kapazitäten. Das ist ein viel grösseres Problem als das Nicht-Bewusstsein einer Treuhandfunktion.

SKR: Die Ingenieure sagen, dass sie ihnen gar nicht die vollen Kosten verrechnen könnten, weil halt immer einer den Auftrag unbedingt braucht und ein Dumpingangebot macht.

J. R.: Wenn es stimmen würde, dass sie nicht kostendeckend arbei-

ten, dann wären die alle vom Markt. Aber auch nach 10 Jahren Gemjammer sind alle noch da. Natürlich hat jede Unternehmung erfolgreiche und weniger erfolgreiche Aufträge. Es muss eine unternehmerische Anforderung sein, dass die Summe der Erfolge grösser ist, als die der Misserfolge. Vielleicht liegt es auch an der Mentalität der Ingenieure: Man wird Ingenieur weil man Freude an der Technik hat, an den physikalischen Grundsätzen, an der Statik und Dynamik. Aber an keiner Ingenieurschule wird Betriebswirtschaft auch nur annähernd genügend geschult.

SKR: Die USIC sagt, dass Ingenieurdienstleistungen nicht als intellektuelle, kreative Arbeit verstanden werden, sondern als Ware, die beliebig austauschbar und einkaufbar ist.

J. R.: Es ist Sache der Branche sich zu positionieren. Mit Jammern findet man keinen Nachwuchs, das macht den Beruf nicht attraktiver. Wenn uns Qualität zu Tiefstpreisen angeboten wird, wären wir unprofessionell, wenn wir es nicht akzeptieren würden. Das dürften wir auch gar nicht, schliesslich vergeben wir Steuergelder. Alle Bemühungen die wir im Sinne der USIC machen, laufen ins Leere: Wenn wir den Preis nur zu 20 Prozent als Vergabekriterium berücksichtigen und uns Firmen, die bei den anderen Kriterien top sind, einen sehr günstigen Preis anbieten, dann ist halt doch der Preis massgebend.

SKR: Oft seien die Ausschreibungen so ungenau, dass die Planer extrem viel Spielraum haben und die Offerten nicht mehr vergleichbar sind?

J. R.: Hier beschwert sich die USIC zu Recht. Schlechte Ausschreibungsunterlagen sieht man häufig, vor allem im Beschreib der Bauherren. Innerhalb von 10 Tagen können die Ingenieure Rekurs gegen eine Ausschreibung einlegen, wenn sie denken sie sei nicht brauchbar.

SKR: Probleme tauchen laut der USIC eher bei kleinen Gemeinden als Auftraggeber auf, die vielleicht nur alle zehn Jahre ein grösseres Projekt zu vergeben haben.

J. R.: Dort sehe ich das Problem. Die Gemeinden leisten sich zunehmend keine eigenen professionellen Bauherren und Ingenieure mehr. Dies geschieht aus Budgetgründen und weil man das Perso-

nal nicht mehr findet. Das ist relativ gefährlich. Die Infrastruktur verkommt so zu einem untergeordneten Geschäft. Für die Ingenieure ist es aber auch eine Chance: Die USIC sollte als Berater der Gemeinden tätig sein. Die einzelnen Büros müssen sich aktiv darum bemühen. Diese Bauherrenunterstützung, wenn also die Bauherrenfunktion nicht mehr durch eigene Leute sondern durch zugekaufte wahrgenommen wird, müssen sie zunehmend anbieten.

SKR: Was können die Ingenieure tun, um die Situation zu verbessern?

J. R.: Sie sollen keine Gratisleistungen mehr erbringen, gerade etwa bei Beratungen für Gemeinden und in den Schulen ansetzen, damit sie Nachwuchs bekommen. Mehr Personal zu holen ist schlicht eine Notwendigkeit. Und das dritte ist, kein Angebot mehr unter den Selbstkosten, aufhören, Aufträge zu kaufen. Unter den Ingenieuren herrscht teilweise eine Kultur des Futterneids. Das bringt die Branche nicht weiter. Sie hören nie einen Arzt, der in der Öffentlichkeit einen anderen Arzt kritisiert, aber die Ingenieure machen das. In diesem Zusammenhang sehe ich auch diese Kultur des systematischen Auftrags Kaufens. Man will ihn, weil man es dem Andern nicht gönnt. Dabei hat es für alle genug Aufträge. Das hat vielleicht schon auch einen Zusammenhang mit den kleinen Strukturen, die wir in der Schweiz haben. Ich kenne keine andere Branche bei der sich der Futterneid so durchsetzt. Das hat Einfluss auf den Preis, das ist klar.

SKR: Was können die Auftraggeber tun, um die Situation zu verbessern?

J. R.: Es gibt heute kein nationales Forum der Bauherren, nur informelle Kontakte. Das könnte die USIC mal anstossen, insbesondere bei den Gemeinden. Die haben eine unheimliche Marktmacht und sind zunehmend nicht mehr professionell. Gefordert ist auch die politische Ebene. Auf lokaler Ebene fehlt oft das Bewusstsein für die Sache, das sind fast ausschliesslich Milizpolitiker, die einen ganz anderen Hintergrund haben.



**Ihre Partnerin für Zeitwirtschaft
und Zutrittsmanagement**

ZEITAG
Timeware of Switzerland
www.zeitag.ch

ZEIT AG, Glockenstrasse 1, CH-6210 Sursee, Telefon +41 41 926 99 99

Preis vor Qualität: Ist zuviel Wettbewerb im Vergabewesen schädlich?

von Patrick Aeschlimann

Für die Ingenieure sind harte Zeiten angebrochen: Der Preiskampf im freien Wettbewerb führt zu sinkenden Löhnen und Nachwuchsproblemen. Ist die Politik mit ihrer Wettbewerbsgläubigkeit zu weit gegangen? Ist der Wettbewerb heute Selbstzweck? Kann es sich der Staat im Beschaffungswesen leisten, den Preis höher als die Qualität zu gewichten? Wir haben in den parlamentarischen Kommissionen für Rechtsfragen und öffentliche Bauten nachgefragt.

Schwellenwerte erhöhen

Das Ziel der Submissionsregelung ist die Förderung des Wettbewerbs. Doch dies wird nicht immer erreicht. So kommt dem Preis bei der Auftragsvergabe eine viel zu grosse Bedeutung zu. Das verzerrt den Wettbewerb eher. Natürlich muss die öffentliche Hand sorgsam mit den Steuergeldern umgehen. Aber das heisst in erster Linie: Die Qualität muss stimmen. Wettbewerb dreht sich nicht um den besten Preis, sondern um das beste Preis-Leistungs-Verhältnis.

Die zu starke Gewichtung der finanziellen Seite schränkt den Handlungsspielraum der Behörden aber drastisch ein. Das ist absurd. Denn gute Qualität heisst auch, dass die Unterhaltskosten tiefer gehalten werden können. Oder umgekehrt: Arbeiten, die zu einem niedrigeren Preis geleistet worden sind, folgen leider nicht selten teure Nachbesserungen. Damit wird das Preisargument ins Gegenteil verkehrt, ohne dass viel dagegen unternommen werden kann.

Die Vorgaben für die Submission sollen einem wettbewerbsverzerrenden «Heimatschutz» entgegenwirken. Doch die Vertrautheit mit den örtlichen Verhältnissen, die rasche Verfügbarkeit und die Flexibilität sind gerade bei Arbeitsvergaben, die Service- und Unterhaltsarbeiten nach sich ziehen, ein zentraler Faktor. Die Schwellenwerte, unter denen z. B. eine freihändige Vergabe möglich ist, sind jedoch zu tief. Sie müssen angehoben werden. Die Behörden müssen dann aber auch den Mut haben, den gewonnenen Spielraum auszunutzen.

Der Ingenieur ist der Treuhänder der Bauherrschaft

Als Ingenieurunternehmer stelle ich fest, dass die heutige Gesetzeslage bei der Submission von Ingenieurdienstleistungen das Ziel Qualität zum wirtschaftlich günstigsten Preis zu erhalten ganz klar verfehlt wird. Dabei muss man sich insbesondere bewusst werden, was der Ingenieur eigentlich für eine Funktion ausübt. Er ist in den meisten Fällen der «Treuhänder» der Bauherrschaft. Wenn man sich dieser Funktion bewusst wird, wird eigentlich sehr schnell klar, dass für die Auswahl kaum der Preiswettbewerb das richtige Kriterium sein kann. Um Qualität aber auch Effizienz erreichen zu können, benötigt es, selbstverständlich neben dem Ingenieurwissen, vor allem ein Vertrauensverhältnis zwischen dem Ingenieur und dem Auftraggeber. Damit verbunden ist ebenfalls der nötige finanzielle Spielraum, um durch eine Mehrleistung des Ingenieurs schlussendlich die Qualität und die Kosten des Produktes zu optimieren und auch die Aufwendungen des Auftraggebers stark zu reduzieren. Die heutige Situation führt jedoch in vielen Fällen genau zum Gegenteil. Die Aufwendungen für die Durchführung der Submissionen binden auf beiden Seiten Ressourcen, die einen volkswirtschaftlichen Blödsinn darstellen. Durch den laufenden Wechsel der Partner müssen zudem für die Abwicklung der Aufträge enorme Zusatzaufwendungen, insbesondere auf Seite Auftraggeber, erbracht werden. Wählen Sie den Finanztreuhänder oder den Juristen nach Preiskriterien aus? Ich glaube kaum, also sollten auch beim Auswahlverfahren für Ingenieurleistungen neue Wege gesucht werden.



Viola Amherd
CVP-Nationalrätin und
Stadtpräsidentin Brig-Glis,
Kanton Wallis



Hans Grunder
BDP-Nationalrat, Kanton Bern



Alec von Graffenried
Nationalrat Grüne, Kanton Bern

Qualität ist nicht messbar!

Grosse öffentliche Aufträge sollen grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben werden, damit sich das Gemeinwesen nicht zu teuer und nicht in schlechter Qualität ausstattet. In vielen Bereichen kann die öffentliche Ausschreibung genau dieses Ziel erreichen. Ähnlich wie bei medizinischen oder juristischen Dienstleistungen ist jedoch bei Ingenieuraufträgen das Honorar nur ein – wenn auch ein wichtiges – Kriterium. Ebenso wichtig ist dem Auftraggeber, dass er eine qualitativ hochstehende Leistung erhält. Oft wählen wir uns genau aus diesem Grund z. B. eine Ärztin oder einen Arzt, weil wir das Vertrauen in deren Fachkompetenz haben. Diese Qualität ist bei Ingenieurarbeiten wie bei allen kreativen Tätigkeiten nur schwer messbar und kaum vergleichbar. Damit entfällt aber das wichtigste Kriterium für die Ausschreibung. Wenn die Qualität bei der Vergabe nicht geprüft werden kann, muss logischerweise der billigste Anbieter den Zuschlag erhalten. Die Qualität bleibt dann auf der Strecke.

Konsequenzen:

1. Es erhalten qualitativ immer schlechtere Angebote zu immer billigeren Preisen den Zuschlag.
2. Es entstehen oft zusätzliche Kosten in der Ausführung, weil bei der Planung gespart wurde.
3. Öffentliche Ausschreibungen werden diskreditiert und wenn immer möglich vermieden.

Das war wohl kaum die Absicht des Erfinders.



Lukas Reimann
SVP-Nationalrat, Kanton St.Gallen

Ausschreibungen – eine demokratische Errungenschaft

Ausschreibungen zwingen die staatlichen Akteure, ihre Aufträge nach definierten Kriterien zu vergeben, und sie bieten allen Marktteilnehmern die Chance, an staatliche Aufträge zu kommen. Es ist möglich, dass unterhalb einer gewissen Volumenschwelle Direktvergaben volkswirtschaftlich gesehen günstiger wären. Aber der rein wirtschaftlichen Betrachtung muss man die staatspolitische gegenüberstellen: Es ist eine demokratische Errungenschaft, wenn Willkür möglichst aus dem staatlichen Handeln verbannt wird. Viele Länder sind davon noch meilenweit entfernt.

Dass der Preis als «simples» Vergabekriterium eine wichtige Rolle spielt, lässt sich in einer Marktwirtschaft nun einmal nicht umgehen. Aber das heisst nicht, dass nicht auch andere Kriterien messbar sind, gerade in unserer Zeit der Standards und der Qualitätssicherung. Dass ein Unternehmer auch einmal zu einem Dumpingpreis offeriert, um an einen für ihn wichtigen Auftrag zu kommen, ist seine unternehmerische Entscheidung. Allzu oft wird er sich das ohnehin nicht leisten können, sonst verschwindet er vom Markt. Ingenieurdienstleistungen sind ein kostbares Gut und sie sind einen anständigen Preis wert. Man hört immer wieder von Ingenieurmangel. Dieser müsste gemäss Gesetz von Angebot und Nachfrage dazu führen, dass das knappe Gut der Ingenieurleistung einen tendenziell höheren Preis erzielt, was auch für den Nachwuchs attraktiver wird.



Hans Rutschmann
SVP-Nationalrat, Kanton Zürich

Vorhandenen Spielraum besser nutzen

Die Vergabepaxis der öffentlichen Hand und die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen geben laufend zu Diskussionen Anlass. Hier gibt es natürlich auch ein Spannungsfeld. Einerseits erwartet man günstige Angebote, andererseits eine qualitativ gute Arbeit. In der Praxis spielt jedoch der Preis fast immer das entscheidende Kriterium. Dies führt oft zu mangelhaften Projektentwicklungen und damit zu berechtigtem Unmut bei den unterlegenen Mitbewerbern. Dabei hätten die Vergabestellen durchaus die Möglichkeit, mittels klar definierten Eignungs- und Zuschlagskriterien, z.B. die Termintreue oder die Lehrlingsausbildung, zu verhindern, dass nur der Preis massgebend ist. Diese Art von Arbeitsvergabe benötigt jedoch eine sorgfältigere Vorbereitung, gibt mehr Arbeit und braucht mehr Mut bei der Vergabe. Eine sorgfältigere Arbeitsvergabe wäre jedoch im Interesse aller Beteiligten, insbesondere auch der Steuerzahler.

Insbesondere bei der Vergabe von Planungsaufträgen wie Ingenieur- und Architekturleistungen, wo eine kreativere Lösung sogar wirtschaftlicher sein kann, lässt sich eine Vergabe alleine aufgrund des Preises kaum rechtfertigen. Wichtiger als die Gesetze ist deren sinnvolle Umsetzung. Hier besteht Handlungsbedarf. Im öffentlichen Beschaffungswesen muss der vorhandene Spielraum im Interesse eines fairen Wettbewerbes besser genutzt werden.



Daniel Vischer
Nationalrat Grüne, Kanton Zürich

Schädlicher Wettbewerb als Folge der Globalisierung

Natürlich ist die Politik heute viel zu wettbewerbsgläubig. Das ist eine allgemeingültige Feststellung. Sie gilt vor allem dort, wo der Wettbewerb wenig bis nichts zu suchen hat, wie in Forschung und Wissenschaft. Hier ist er sogar schädlich. Im Beschaffungswesen fragt sich: ist der Wettbewerb immer echt und fair, vor allem bei grösseren Aufträgen? Sind die Jurys tatsächlich unabhängig und arbeiten sie nach einheitlichen und transparenten Kriterien? Meine Vermutung: Kaum immer! Schwellenwerte sind aber zweifelhaft, weil die Falschen bestraft werden könnten, in dem im kleinen Bereich noch mehr Mauseleien gefördert würden. Gegen das schädliche Lohndumping hilft nur die Forderung: Löhne nach Gesamtarbeitsvertrag oder analoge Löhne als Voraussetzung der Submission. Eine Einschränkung des Wettbewerbs würde das Lohndumping ohne Minimalvorschriften keineswegs hemmen. Die heutige Entwicklung ist aber auch Folge der Globalisierung und unserer Gläubigkeit an sie. Auch die WTO zwingt uns zum Wettbewerb, das war vorauszusehen. Die Wirtschaft pushte indes den Beitritt enorm, auch solche, die jetzt Jammern. Da ist der Zug wohl abgefahren, also helfen nur nationale Leitplanken!



Brigit Wyss
Nationalrätin Grüne,
Kanton Solothurn

Für alle Beteiligten eine ständige Herausforderung

Schon die nicht abschliessende Aufzählung der Zuschlagskriterien im Submissionsreglement der Stadt Solothurn zeigt, dass die Vergabe von Aufträgen sehr anspruchsvoll ist. Zur Ermittlung des günstigsten Angebots werden Kriterien wie Wirtschaftlichkeit, Preis, Qualität, Termin, Garantie- und Unterhaltsleistungen, Kundendienst, Betriebskosten, technischer Wert, Zweckmässigkeit, Ästhetik, Umweltverträglichkeit, Erfahrung usw. herangezogen. Ausserdem werden Aufträge nur an Anbieter und Anbieterinnen vergeben, welche die Bestimmungen über den Arbeitsschutz und die Arbeitsbedingungen einhalten. Der Preis ist dabei im Sinne der Nachhaltigkeit sicher ein wesentliches, aber nicht das ausschlaggebende Kriterium. Da es um rund 34 Milliarden Franken geht, welche Bund, Kantone und Gemeinden jährlich für die Beschaffung von Bauten, Waren und Dienstleistungen ausgeben, ist die Politik verpflichtet, für die grösstmögliche Transparenz zu sorgen. Die Ansprüche sind in den letzten Jahren zudem gestiegen und die Herausforderung heute ist nicht das billigste Projekt zu finden, sondern das Angebot mit dem besten Preis/Leistungsverhältnis. Das bedeutet für die Auftraggebenden, dass sie klare Vorgaben machen müssen und für die Anbietenden, dass sie auch die Bestimmungen über Arbeitsschutz und Arbeitsbedingungen einhalten müssen. Andernfalls könnte die Stadt Solothurn gestützt auf ihr Submissionsreglement die Einhaltung dieser Bestimmungen kontrollieren – aber das wäre wohl kaum im Interesse der Anbieterinnen und Anbieter.

BLOG

IST ZUVIEL WETTBEWERB IM VERGABEWESSEN SCHÄDLICH?

Beteiligen Sie sich an der Diskussion auf:
blog.fachpresse.com



Der freie Wettbewerb macht nicht alle glücklich: Der Preiskampf führt unter Umständen zu sinkenden Löhnen, Überbelastung von Fachkräften und Nachwuchsproblemen. Ist die Politik mit ihrer Wettbewerbsgläubigkeit zu weit gegangen? Leiden ausser den Ingenieuren auch andere Branchen unter Preisdruck? Ist der Wettbewerb heute Selbstzweck? Kann es sich der Staat im Beschaffungswesen leisten, den Preis höher als die Qualität zu gewichten? Trägt die Globalisierung Schuld daran oder arbeiten die Angestellten der öffentlichen Hand falsch? Sind die Anreize richtig gesetzt?

Beteiligen Sie sich an der Diskussion im SKR-Blog!