

Planungsleistungen: Wie viel Wettbewerb ist sinnvoll?: Planungshonorare unter Druck bei öffentlichen Submissionen

Autor(en): **Studer, Max**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Tec21**

Band (Jahr): **128 (2002)**

Heft 41: **Vergabewesen**

PDF erstellt am: **27.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-80489>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Planungsleistungen: Wie viel Wettbewerb ist sinnvoll?

Planungshonorare unter Druck bei öffentlichen Submissionen

Die seit acht Jahren angewendeten Regeln zum öffentlichen Beschaffungswesen haben die Vergabe von Planungsaufträgen grundsätzlich verändert. Wurden vorher Aufträge zum grossen Teil aufgrund direkt eingeholter Offerten vergeben, ist heute die öffentliche Ausschreibung oberhalb bestimmter Auftragsvolumen zwingend vorgeschrieben. Die an sich löblichen Anstrengungen zum sparsamen Umgang mit Steuermitteln haben aber ihre Kehrseite: Zum einen hat sich auf dem Planungssektor bei öffentlichen Ausschreibungen ein teilweise ruinöser Preiswettbewerb entwickelt, und andererseits stellt sich auch die Frage nach der volkswirtschaftlichen Effizienz des Verfahrens. Die Gruppe Planung von Bauenschweiz sieht Handlungsbedarf.

Im Jahre 1994 hat die Schweiz beschlossen, die öffentliche Beschaffung von Gütern und Bauleistungen sowie von Dienstleistungen nach einheitlichen gesetzlichen Vorschriften zu regeln. Nach acht Jahren Erfahrung mit dem Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) müssen die Planer feststellen, dass sich der kühne Schritt, die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen in gleicher Weise einem einheitlichen Beschaffungsrecht zu unterstellen, nur bedingt bewährt hat.

Planungsleistungen nicht im Voraus definierbar

Die Gruppe Planung von Bauenschweiz (vormals Schweizerische Bauwirtschaftskonferenz) kritisiert, dass Planerleistungen durch die meisten Vergabebehörden wie eine beliebige Ware betrachtet und nach Beschaffungsregeln, die für Büroklammern und andere standardisierte Güter richtig sein mögen, eingekauft werden.

Planerleistungen lassen sich in der Regel nicht im Voraus inhaltlich definieren. Es ist gerade das Wesen der Planerleistung, durch Analyse von Situation und Zielsetzung, durch Studium möglicher Varianten, durch

kreative Ideen in einem interdisziplinären Umfeld, durch Überprüfung der Machbarkeit verschiedenster Möglichkeiten mit dynamischen Komponenten schrittweise zu einem Projekt zu gelangen. Im Unterschied zum Werkvertrag, in welchem der Leistungserfolg im Voraus nicht nur formal, sondern auch inhaltlich klar umschrieben ist, und auch im Unterschied zum Kaufvertrag, dessen Objekt bei Vertragsabschluss feststeht, kann die vom Planer zu erbringende Leistung nur summarisch umschrieben werden. Mit andern Worten: Die Planerleistung ist im Moment der Ausschreibung inhaltlich (leistungsmässig) nicht bekannt, sondern sie ist das Produkt eines Prozesses, der durch die Ausschreibung erst initiiert wird. Es ist folglich gar nicht möglich, den Aufwand schon im Voraus genau zu bestimmen.

Und trotzdem werden Submissionen in ihrer grossen Mehrheit auf die Preisfrage reduziert. Dies führt einerseits zu einem extremen, für manche Büros existenzbedrohenden Honorarwettbewerb. Zum anderen ist fraglich, ob das eigentliche Ziel des BöB, der effiziente Einsatz öffentlicher Mittel, überhaupt erreicht wird. Die Tatsache nämlich, dass die Honorare mit dem neuen Beschaffungsrecht derart unter Druck gekommen sind, hält viele Planer davon ab, sich überhaupt noch um solche Aufträge zu bemühen. Nun könnte man sich auf den Standpunkt stellen, dass hier nun der Wettbewerb eben spiele und dass sich ja immer noch genügend Büros um die Aufträge bewerben würden. Aber: Die Qualität der Planungsarbeit sinkt zwangsläufig, wenn sie nicht adäquat bezahlt wird. Und man weiss, dass die durch mangelhafte Planung entstehenden Folgekosten (z. B. aufwändiger Unterhalt, teurer Betrieb, geringere Lebensdauer) das eingesparte Honorar schnell um ein Mehrfaches übertreffen.

Zuschlagskriterien: ungenutzter Freiraum

Kern des BöB sind die Zuschlagskriterien. Kriterien, die es dem Auslober erlauben, in einem transparenten Prozess den bestgeeigneten Anbieter unter mehreren auszuwählen. In Art. 21 BöB sind diese Zuschlagskriterien klar formuliert (vgl. Kasten S. 8). Es handelt sich um eine ausgewogene Regelung, die auf der einen Seite die gewünschte Transparenz ermöglicht, den Wettbewerb fördert und dem wirtschaftlichen Einsatz der öffentli-

Auszug aus dem Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB): Art. 21 Zuschlagskriterien

¹ Das wirtschaftlich günstigste Angebot erhält den Zuschlag. Es wird ermittelt, indem verschiedene Kriterien berücksichtigt werden, insbesondere Termin, Qualität, Preis, Wirtschaftlichkeit, Betriebskosten, Kundendienst, Zweckmässigkeit der Leistung, Ästhetik, Umweltverträglichkeit, technischer Wert.

² Die Zuschlagskriterien sind in den Ausschreibungsunterlagen in der Reihenfolge ihrer Bedeutung aufzuführen.

³ Der Zuschlag für weitgehend standardisierte Güter kann auch ausschliesslich nach dem Kriterium des niedrigsten Preises erfolgen.

chen Mittel dienen könnte. Andererseits gibt sie auch dem Anbieter die Möglichkeit zu beurteilen, ob er sich um einen Auftrag überhaupt bewerben will. Dieser Artikel des BöB hat die kantonalen wie auch die kommunalen Submissionserlasse stark beeinflusst. Die Unterzeichnung der bilateralen Verträge mit der EU wird eine weitere Harmonisierung mit sich bringen.

Als problematisch hat sich nun aber dessen *Umsetzung* herausgestellt: Die Auftrag vergebenden Behörden wagen es selten, den ihnen überlassenen Freiraum auch zu nutzen. Sie berücksichtigen in der Regel nicht alle Vergabekriterien, sondern stellen schwergewichtig auf das am leichtesten fassbare und kommunizierbare Teilkriterium ab – den Preis. Und dies, obschon der Gesetzgeber nicht das preislich tiefste, sondern das *unter Berücksichtigung aller Bewertungskriterien* wirtschaftlich günstigste Angebot fördern will. Die Zurückhaltung der öffentlichen Bauherren ist allerdings bis zu einem gewissen Grad auch verständlich:

– Das BöB beinhaltet ein Beschwerderecht für nicht berücksichtigte Bewerber. Jeder Anbieter, der meint, ein besseres Angebot eingereicht zu haben, kann Beschwerde gegen den Vergabeentscheid führen. Berufet sich die vergebende Behörde vor allem auf den Preis, so fällt ihr das Argumentieren vor der Beschwerdeinstanz mit diesem «handfesten», genau definierten Kriterium nicht schwer.

– Hinter den meisten Submissionsentscheiden steht eine politische Kontrolle. Dass sich auch diese in erster Linie auf den leicht fassbaren Preis konzentriert, ist nachvollziehbar. Durch die Vergabe an den billigsten Anbieter kann einer möglichen Kritik der politischen Instanzen ausgewichen werden. Die Argumentation mit qualitativen Vergabekriterien ist demgegenüber schwieriger.

– Vielen Auftrag vergebenden Behörden fehlt schlicht das Know-how, um die Qualitätskriterien gemäss Art. 21 BöB fachgerecht beurteilen zu können und daraus Vergabeentscheide abzuleiten. Es ist oft festzustellen, dass gerade kleinere Gemeinden den Preis auch dann zum herausragenden Vergabekriterium machen, wenn dies vom Projekt her überhaupt nicht gerechtfertigt ist.

Planerleistungen ausklammern

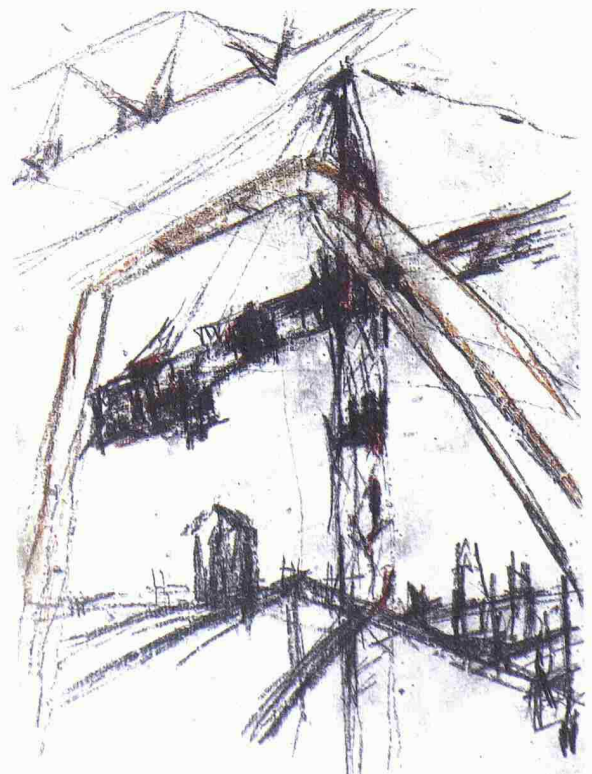
Wir meinen, dass aus einer volkswirtschaftlichen und langfristigen Optik die Ausklammerung von nichtstandardisierten Planerleistungen aus dem BöB gefordert werden muss.

Dabei ist zu beachten, dass das Problem, Dienstleistungen nicht im Voraus abschliessend definieren zu können, nicht nur bei Planern auftritt. Es ist davon auszugehen, dass es in anderen Bereichen intellektueller Dienstleistungen vergleichbare Schwierigkeiten gibt. So etwa bei Organisationsberatungen, Finanzberatungen, Treuhanddiensten, Software-Entwicklungen usw. – Dienste, die durch die öffentliche Hand eingekauft werden und dabei den Bestimmungen des BöB unterstellt sind (Anwälte sind schon heute davon ausgenommen). Es wird darum vorgeschlagen, in einer generellen Form alle intellektuellen Dienstleistungen vom BöB auszuklammern und ihm nur standardisierte Dienstleistungen zu unterstellen.

Es ist klar, dass diese Forderung nicht unumstritten sein wird und dass sie auch tatsächlich gewisse Nachteile birgt, z. B. weniger Wettbewerb unter den Anbietern. Wir sind jetzt überzeugt, dass gesamtwirtschaftlich die Vorteile stark überwiegen. Wir möchten im Folgenden, insbesondere im Hinblick auf die kommende Revision des BöB, einige weniger weit gehende, aber wichtige Anpassungen vorschlagen.

Qualitätskriterien höher gewichten

Der Art. 21 BöB sollte mit einigen Präzisierungen ergänzt werden, die den Auftrag vergebenden Behörden helfen, ihren Freiraum besser zu nutzen und Qualitätskriterien besser zu berücksichtigen. Es müsste deshalb der Grundsatz verankert werden, dass bei inhaltlich nicht genau umschreibbaren Leistungen für den Vergabeentscheid die gesamtheitliche Projektwirtschaftlich-



keit prioritär sei und dass vor allem qualitativen Kriterien Rechnung zu tragen sei. Damit würden sich die Vergabeentscheide vermehrt an einer Gesamtbeurteilung der wirtschaftlichen Optimierung (Günstigkeit) orientieren.

Darüber hinaus könnte mit der Anwendung eines angepassten Vergabeverfahrens, welches das BöB schon heute zuliesse, die unbefriedigende Situation für die Anbieter von Planungsleistungen verbessert werden. Die Rede ist vom so genannten *2-Couvert-Verfahren*. In diesem (durch die Weltbank schon seit Jahren praktizierten) Verfahren ermittelt die Vergabestelle in einer ersten Runde das *qualitativ* beste Angebot. Erst dann wird, und nur beim siegreichen Projekt, das separat beigefügte zweite Couvert geöffnet, das den offerierten Preis enthält. Liegt dieser innerhalb eines vorher ermittelten Kostenrahmens, erfolgt der Zuschlag an den ausgewählten Anbieter.

Erhöhung der Schwellenwerte

Offerieren viele Anbieter mit viel Aufwand für einen (zu) kleinen Auftrag, entsteht eine ökonomische Fehlleistung. Die gegenwärtige Entwicklung geht allerdings genau in diese Richtung: Die meisten Kantone haben seit Bestehen des BöB die in ihren Submissionsgesetzen festgelegten Schwellenwerte herabgesetzt (vgl. Kasten), und in vielen Gemeinden liegen die Ausschreibungsgrenzen nochmals tiefer. Dabei wird oft übersehen, dass neben den in den teilnehmenden Büros anfallenden Kosten auch der zusätzliche Aufwand der Verwaltung die gesamtwirtschaftliche Bilanz negativ beeinflusst. Eine Erhöhung der Schwellenwerte auf diejenigen des Gatt/WTO-Abkommens setzte administrative Kapazitäten frei, die benötigt würden, um die schwierige Bewertung von komplexen und anspruchsvollen Projekten objektiv und professionell vorzunehmen.

Schwellenwerte

Die Vergabe von öffentlichen Aufträgen kann auf drei Arten geschehen: freihändiges Verfahren, Einladungsverfahren und offenes oder selektives Verfahren. Bei Letzterem findet das Gatt/WTO-Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen Anwendung. Dieses Verfahren ist aber nur vorgeschrieben, wenn der Auftragswert eine bestimmte Höhe, den so genannten Schwellenwert, überschreitet. Weil die Schwellenwerte in Sonderziehungsrechten (SZR) definiert sind und der Kurs des Schweizerfrankens zu den SZR schwankt, lassen sich die Schwellenwerte nur ungefähr angeben. Beim Bund liegen sie für Güter und Dienstleistungen heute bei etwa 250 000 sFr. und bei den Kantonen bei etwa 385 000 sFr. Oberhalb dieser Auftragsvolumen muss ein offenes oder selektives Verfahren nach Gatt/WTO durchgeführt werden.

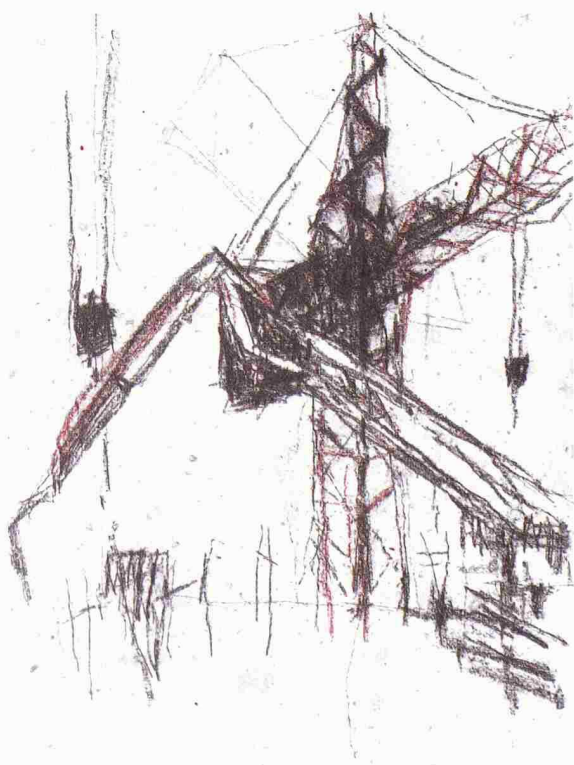
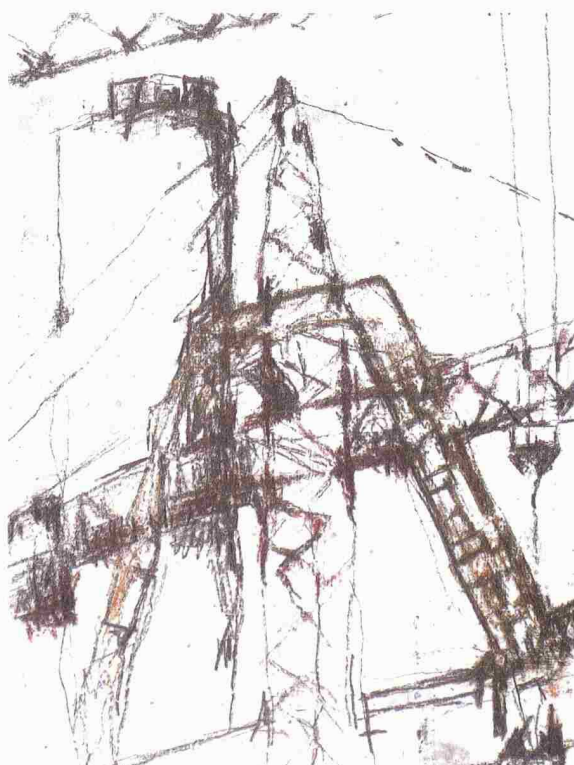
Die Wettbewerbskommission des Bundes (Weko) betrachtet auf der Basis des Binnenmarktgesetzes folgende Schwellenwerte als adäquat: bis 50 000 sFr. freihändige Vergabe, bis 250 000 sFr. Einladungsverfahren mit 3 bis 6 Anbietern, darüber offenes oder selektives Verfahren. Einzelne Kantone operieren gar mit noch tieferen Schwellenwerten, so der Kanton Schwyz, wo ab 80 000 sFr. das offene oder selektive Verfahren vorgeschrieben ist.

Die Schweizerische Vereinigung beratender Ingenieure, Usic, schlägt aufgrund der bisherigen Erfahrungen vor, die Schwellenwerte zu erhöhen und unter den Kantonen zu harmonisieren. Ihr Vorschlag lautet:

- bis 250 000 sFr.: Freihändiges Verfahren
- von 100 000 bis 385 000 sFr.: Einladungsverfahren
- über 385 000 sFr.: Offenes oder selektives Verfahren

Die Überschneidung bei den Grenzwerten folgt aus der Überzeugung, dass die Wahl des Verfahrens neben dem Auftragsvolumen auch von der Art der zu vergebenden Aufgabe abhängig sein sollte.

Max Studer, dipl. Bauing. ETH/SIA, Olten. Präsident
Gruppe Planung Bauenschweiz, Vorstand Usic

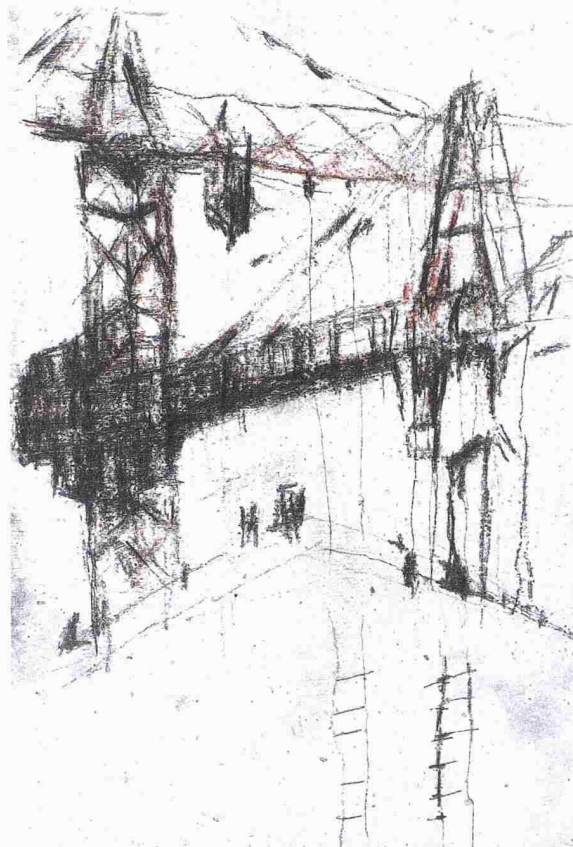


Honorare unter Druck

Eine Architektin geniesst gegenüber ihrer Bauherrschaft eine ähnliche Vertrauensstellung wie etwa Anwälte oder Ärztinnen bei ihren Klienten bzw. Patientinnen. Man vertraut ihr sozusagen die geheimsten Wünsche an, legt offen, wie man sich sein Leben vorstellt und möchte das stimmige Umfeld dazu entworfen und gebaut haben. Klar, dass bei ihrer Auswahl persönliche Affinitäten im Vordergrund stehen und die Honorarfrage keine zentrale Rolle spielen wird. Beim Bauingenieur hingegen verlässt man sich normalerweise darauf, dass in der Schweiz (wozu haben wir schliesslich SIA-Normen...) auch ein mittelmässiger Ingenieur seine Aufgabe «recht» macht – und nimmt folglich den Billigsten. Auch klar, dass hier die Honorarsituation weniger rosig aussieht.

Andererseits: Seit vielen Jahren hören wir Klagen über den Mangel an Bauingenieuren. Warum nur steigen die Honorare bzw. die Löhne in der Branche dann nicht, wie sie das gemäss einer ökonomischen Grundregel bei knappem Angebot eigentlich sollten? Eine ketzerische These dazu: Es gibt gar nicht zu wenig Bauingenieure. Der überdurchschnittliche Produktivitätsfortschritt durch die Einführung von EDV könnte zum grossen Teil verantwortlich sein für den Beschäftigungsrückgang in diesem Sektor. Dafür spricht z. B., dass die in der SIA-Leistungs- und Honorarordnung vorgeschlagenen Ansätze heute öfter mal halbiert werden müssen, will man eine Chance auf einen Auftrag haben – und trotzdem ist ein (wenn auch nicht berauschendes) Auskommen für die meisten möglich. Dazu kommt, dass es sich bei den im Verhältnis zu den Löhnen weiter sinkenden Materialkosten immer weniger rechnet, elaborierte statische Bemessungen auszuführen. Es lohnt sich schnell einmal, ein paar Stunden Denkarbeit durch einige Kubikmeter Beton zu ersetzen. Was ja auch nicht weiter schlimm wäre. Es gibt noch immer genügend Bereiche, wo die Kreativität und das Fachwissen des Ingenieurs gefragt sind. Hier allerdings muss konsequent umgedacht werden: Hin zu einer Beratung in umfassenden Sinn und zur inhaltlichen Auseinandersetzung mit den Visionen und Anliegen der Architekten und Planerinnen. Und schon ist man auf einer Ebene angekommen, wo die Bauherrschaft überzeugt werden könnte, dass mit einer auf Qualitätskriterien basierten Auswahl der Ingenieurin ein wirklicher Mehrwert herauschaut.

Im Bereich der öffentlichen Planungsaufträge scheint die Umsetzung dieses Prinzips allerdings nicht einfach zu sein. Man hat Schwierigkeiten, den Qualitätskriterien das ihnen angemessene Gewicht zukommen zu lassen, weil unter dem Druck politischer Legitimationspflicht und drohender Terminverzögerungen durch Einsprachen der Preis oft zum alleinigen Entscheidungskriterium für die Auftragsvergabe wird. Es müssten Strukturen geschaffen werden, die es den Behörden erlauben, tatsächlich Qualität auszuwählen. Lesen Sie dazu die Vorschläge der Gruppe Planung Bauenschweiz auf Seite 7.



Max Studer

7 Planungsleistungen: Wie viel Wettbewerb ist sinnvoll?

Kritik an der Handhabung der Vergabekriterien bei öffentlichen Ausschreibungen

Erich Willi

13 Was ein Parkplatz kosten darf

Auswirkungen von Parkgebühren bei publikumsintensiven Einrichtungen

24 Blickpunkt Wettbewerb

Verschiedene Schulbauten in der Stadt Zürich

Die Illustratorin Karin Schu ist in der Ausbildung an der Hochschule für Gestaltung und Kunst in Luzern (HGKL)