

# **Da capo al fine!**

**Die Musik spielt leider statt auf den Baustellen immer mehr in den Amtsstuben, bei den Finanzkontrollen und der Wettbewerbskommission. Eine erfolgreiche Bauwirtschaft braucht aber wieder weniger Kontrollen und mehr Vertrauen.**



Dr. Benedikt Koch  
Geschäftsführer Infra Suisse

Sie kennen das: Sie hören ein Lied im Radio und – schwups – haben Sie es drin und kriegen die Melodie nicht mehr los. Später reicht es, ein paar Takte des Ohrwurms zu hören, und das Konzert im Kopf geht von vorne los. Helene Fischers «Atemlos» oder «Ein Stern» von DJ Ötzi sind solche Songs. Meistens sind es einfache Stücke mit eingängigen Melodien und vielen Wiederholungen. Wiederholungen sind in der Musik gang und gäbe, denn sie bleiben den Menschen in Erinnerung. Ob sie das wollen oder nicht.

Das Konzept der Wiederholung funktioniert nicht nur im Schlager oder im Pop. Auch in anderen Musikgattungen wird dieses Stilmittel gerne eingesetzt.

Zum Beispiel bei Märschen. Damit meine ich nicht den Marsch von Gewerkschaftsfunktionären, Studentinnen und ein paar Bauarbeitern vor die Weinbergstrasse 49 in Zürich. Die Rede ist von Marschmusik. Einer der bekanntesten Märsche ist der Radetzky-Marsch von Johann Strauss, dem Vater des berühmten Walzer-Komponisten. Das Stück wurde am 31. August 1848 uraufgeführt. Knapp zwei Wochen später trat in der Schweiz die erste Bundesverfassung in Kraft.

Der Radetzky-Marsch und unsere Verfassung sind Kinder ihrer Zeit, also so etwas wie Zwillinge. Während der Radetzky-Marsch aber heute noch gleich tönt wie bei seiner ersten Aufführung, wurde die Verfassung seither einige Male total- oder teilrevidiert. Und während die Bundesverfassung Wiederholungen tunlichst vermeidet, werden sie im Radetzky-Marsch fast bis zum Exzess zelebriert: Nach einer Einleitung folgt über acht Takte die Hauptmelodie. Diese wird etwas moduliert, mal laut, mal leise gespielt, und am Schluss des Stücks geht das Ganze «da capo», also nochmals zurück an den Anfang. Erst dann ist endlich Schluss.

So viele Wiederholungen, so viel Fortissimo, so viel Piano, so viele Varianten des immer Gleichen – das erin-

nert verdächtig an die Politik! Wo spielt dort die Musik? Wo spielt die Musik im Infrastrukturbau? Wer gibt den Takt an? Hört man sich in der Baubranche etwas um, so erhält man den Eindruck, dass nicht nur der Gesetzgeber und die grossen öffentlichen Bauherren, sondern vermehrt die Finanzkontrollen und Finanzinspektorate sowie die Wettbewerbskommission laute Töne von sich geben.

### **Spielt die Musik im Parlament?**

Die Bundesverfassung von 1848 enthielt ganz genau 114 Artikel und ein paar zusätzliche Bestimmungen und Beschlüsse. Die fanden auf 40 Seiten Platz. In den letzten 167 Jahren ist unsere Verfassung auf 197 Artikel angewachsen und braucht 70 Seiten. Das ist eine moderate Zunahme, angesichts der langen Zeit und der Veränderungen in der Gesellschaft. Die Bundesverfassung ist also übersichtlich geblieben.

Anders hingegen sieht es bei den Gesetzen, Verordnungen und Bundesbeschlüssen aus. Das Bundesrecht füllt heute 67 000 Seiten und beinhaltet 4800 Erlasse. Jedes Jahr kommen ein paar tausend Seiten dazu. Das Parlament, das die Gesetze genehmigt, ist also überaus produktiv. Dass sich die neuen Mitglieder des Parlaments auf einfache und verständliche Melodien konzentrieren und nicht bloss in Massen komponieren, ist zu bezweifeln. Hoffentlich aber teilen sie dem Bundesrat und der Verwaltung rechtzeitig mit, wenn sie keine weiteren Zugaben mehr wünschen, und sei es auch nur – wie beim Neujahrskonzert der Wiener Philharmoniker – der Radetzky-Marsch.

### **Spielt die Musik in der Verwaltung?**

Was in der Musik die Harmonielehre, ist im Infrastrukturbau das Normenwerk. Wie viele Normen braucht es, um ein Bahn- oder ein Strassenprojekt zu komponieren? Herausgeberinnen der Normen sind der Schweizerische Ingenieur- und Architektenverein SIA und die Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute VSS. Während der SIA für die ganze Bauwirtschaft rund 200 Normen hütet, sind es beim VSS – ausschliesslich für den Strassenbau – mehr als 800 Titel. Natürlich ist nicht jedes SIA- oder VSS-Dokument relevant, wenn eine Bahnstrecke oder eine Strasse gebaut wird. Und trotzdem: Jeder Bauherr, Planer und Unternehmer muss die Normen kennen und wissen, welche im konkreten Fall zur Anwendung kommen.

Das verlangt etwa der Standard-Werkvertrag des ASTRA. Dieser deklariert die Normenwerke von SIA und VSS pauschal als Vertragsbestandteile.<sup>1</sup> Hinzu kommen Richtlinien, Weisungen und Fachhandbücher des ASTRA selber.<sup>2</sup> Für den Bau von Trassen, Kunstbauten, Betriebs- und Sicherheitseinrichtungen, Tunnels, Geotechnik, Betrieb und Umwelt sind das knapp 1000 Dokumente.

Denkbar, dass diese Flut von 200 SIA-Normen, 800 VSS-Dokumenten und 1000 ASTRA-Papieren notwendig und extrem wichtig ist. Doch kann der Jurist einer Bauunternehmung den Werkvertragsentwurf mitsamt allen Zusatzdokumenten wirklich seriös prüfen? Wie ein italienisches Ingenieurbüro an die Sache geht, wenn es dank einer

attraktiven Offerte die Sanierung eines Nationalstrassenabschnitts im Tessin projektieren darf, wage ich mir nicht auszumalen.

Der Verdacht liegt nahe und ist nicht neu: Die Musik in der Schweizer Bauwirtschaft spielt längst nicht mehr auf den Baustellen, sondern vermehrt in den Amtsstuben von Bund, Kantonen und Städten.

## **Spielt die Musik bei den Finanzkontrollen?**

Solisten sind auch die Beamten der Bauverwaltungen nicht. Denn diesen geben immer öfter die Finanzkontrolleure den Takt vor, indem sie akribisch prüfen, ob im Finanzhaushalt alles seine Ordnungs- und Rechtmässigkeit hat. Auch der Staat soll sparsam und wirtschaftlich mit seinen Mitteln umgehen.<sup>3</sup> Weil es in der Regel um grössere Beträge geht, stehen Bauprojekte unter besonderer Beobachtung.

Beim Bund prüft die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), ob Ausgaben und Einnahmen korrekt dokumentiert sind und ob sie den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Die EFK untersucht, ob die Mittel sparsam eingesetzt werden, ob Kosten und Nutzen in einem günstigen Verhältnis stehen und ob die finanziellen Aufwendungen die erwartete Wirkung haben.<sup>4</sup> Die Finanzkontrolle des Kantons Bern führt sogar eine separate Baurevision. Diese hat den wirtschaftlichen Mitteleinsatz, die Einhaltung der Rahmenbedingungen und das Erreichen der definierten Projekt- oder Prozessziele zu beurteilen.<sup>5</sup> Geprüft wird in der Planungsphase, während der Bauausführung und nach der Bauvollendung.

Den Kontrollen des Bundes und der Kantone sind darum aus Sicht eines Steuerzahlers nichts entgegenzuhalten. Mit Steuergeld, das ein Bürger oder eine Firma bezahlt hat, ist häuslicherisch umzugehen. Kontrollen sind im Grundsatz sehr vernünftig und ein ordentliches Instrument des Staates. Doch wie werden sie in der Bauwirtschaft konkret eingesetzt?

Ein Beispiel: Ein Kanton hat ein Gebäude bauen lassen. Das Projekt wird nach der Fertigstellung von der kantonalen Finanzkontrolle geprüft. Sie tut dies auf der Grundlage der Abrechnungen der einzelnen Positionen im NPK 241. Sie stellt dabei fest, dass beim Betonieren einer Wand die Hohlräume für die technischen Installationen nicht mit Aussparungen oder Einlagen erstellt wurden. Der Bauunternehmer hat sie nämlich erst nach dem Ausschalen gebohrt oder gefräst. Die Finanzkontrolle stellt fest: Bohren und Fräsen ist teurer als Aussparen. Sie moniert also beim zuständigen Amt, für die besagten Löcher in der Wand sei zu viel bezahlt worden. Es solle vom Bauunternehmen die Differenz zurückfordern. Ist das nun rechtens und sinnvoll?

Rollende Planung ist auf heutigen Baustellen der Normalfall. Aussparungspläne liegen – trotz Planlieferprogramm – kaum einmal rechtzeitig vor. Der Bauunternehmer handelte also pragmatisch und im Sinne des Bauherrn, als er die Wand betonierte und die Löcher später fräste. Doch das kümmert eine Finanzkontrolle wenig. Sie interessiert sich für den abgerechneten Preis eines bestimmten Produkts und nicht für die Umstände. In der Logik der Finanzkontrolle gilt: Lieber ein Loch dort aussparen, wo es

am günstigsten ist, als es dort bohren, wo es nützlich ist. Bei aller Kontrolliererei fehlt der Blick fürs Ganze.

Übrigens: Auch beim Radetzky-Marsch tönen nicht alle Akkorde gleich harmonisch. Wer solche Disharmonien sucht, wird sie finden, hat aber nicht begriffen, worum es wirklich geht: Die Akkorde erfüllen ihren Zweck erst im Kontext des gesamten Werkes.

## **Spielt die Musik bei der Weko?**

Mit Pauken und Trompeten verkündet die Wettbewerbskommission (Weko), was richtiger Wettbewerb zu sein hat, und scheut sich auch nicht, politisch Einfluss zu nehmen. So bezog sie Stellung zum Entwurf der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (E-IVöB). Ganz unbescheiden forderte sie für sich die Ermächtigung, in die öffentlichen Vergaben von Bund, Kantonen und Gemeinden einzugreifen und eigenhändig Beschwerden gegen Vergabeentscheide führen zu können. Ist das legitim? Ist das gut?

Ob Weko, Finanzkontrollen oder öffentliche Bauherren: Eingegriffen wird immer mit dem Argument, auf Druck der Politik müsse der Staat sparen. Bei genauer Betrachtung stimmt das nicht. Denn das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) besagt, dass nicht das billigste, sondern «das wirtschaftlich günstigste» Angebot den Zuschlag erhalten soll.<sup>6</sup> Da «günstig» in der Praxis aber leider oft mit «billig» gleichgesetzt wird, hat die Bauwirtschaft im Rahmen der Vernehmlassungen zum öffentlichen Be-

schaffungswesen vorgeschlagen, künftig vom «vorteilhaftesten Angebot» zu sprechen und damit dem englischen Wortlaut im WTO-Übereinkommen zu folgen. Dieses verlangt nämlich die Vergabe an das «most advantageous tender». Ein Angebot soll dann den Zuschlag erhalten, wenn es in der Gesamtbetrachtung dem Kunden den grössten Nutzen stiftet.

Den gleichen Standpunkt vertritt übrigens seit kurzem die Europäische Kommission. Sie geht bei der Umschreibung eines funktionierenden, fairen Wettbewerbs neben dem Vorteil von niedrigeren Preisen explizit auf die Qualität und das Preis-Leistungs-Verhältnis eines Angebots ein. Der Wettbewerb spornt Unternehmen an, die Qualität ihrer Produkte und Dienstleistungen zu verbessern. Qualität misst sich gemäss der EU-Kommission an der Lebensdauer und Zuverlässigkeit eines Produkts sowie am Service und der Kundenfreundlichkeit des Anbieters. Unternehmen in einem funktionierenden Markt versuchen, ihre Produkte von den Produkten ihrer Mitbewerber abzuheben. Dadurch haben die Verbraucher eine grössere Auswahl und finden dadurch das Angebot mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis.

Baudienstleistungen und ihre Werke sind nach wie vor Unikate. Die Fokussierung auf den Preis dürfte da kaum zu volkswirtschaftlichen Mehrwerten führen. Das hat die EU-Kommission erkannt. Der wettbewerbspolitische Denkansatz dürfte ein gutes Vorbild für die Schweiz sein – auch wenn wir nicht zur EU gehören.

## Für mehr harmonische Miteinander

«Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser!», ist eine Redewendung, welche dem russischen Politiker Lenin zugeschrieben wird. Im Politik- und Baualltag hat Vertrauen seit einigen Jahren an Bedeutung verloren. Das Parlament misstraut der Regierung und der Verwaltung, das Finanzdepartement misstraut der Baudirektion, die Finanzkontrolle misstraut den Projekt- und Bauleitern, der Bauherr misstraut den Anbietern und so fort. Das darf nicht so weiter gehen. Denn es führt zu Ineffizienzen und noch mehr Aufpassern. Infra Suisse hat an dieser Stelle darum bereits dafür plädiert, dass grosse Bauprojekte künftig vermehrt in sogenannten Projektallianzen realisiert werden sollen. Wir werden diese Idee auch in Zukunft weiter vorantreiben.

Projektallianz setzen Vertrauen voraus und schaffen Vertrauen. Ohne Vertrauen funktioniert kein hochgradig arbeitsteiliger Prozess – wie das Bauen einer Brücke oder das Musizieren in einem Orchester. Stellen Sie sich einen Dirigenten vor, der seiner ersten Geige, den Klarinetten und dem Solotrompeter misstraut! Konsequenterweise müsste er alle Instrumente selber spielen – vom Anfang bis zum Ende, vom da capo bis zum fine.

<sup>1</sup> Im Standard-Werkvertrag des ASTRA werden als Vertragsbestandteil aufgeführt: 2.6.10 Die übrigen für die vorliegenden Werkleistungen einschlägigen Normen des SIA, soweit sie den Stand der anerkannten Regeln der Baukunde im Zeitpunkt der Ausschreibung wiedergeben; 2.6.11 Die weiteren Schweizer Normen anderer Fachverbände, soweit sie den Stand der anerkannten Regeln der Baukunde im Zeitpunkt der Ausschreibung wiedergeben, insbesondere der VSS.

<sup>2</sup> Ziffer 2.6.9 des Standard-Werkvertrags des ASTRA

<sup>3</sup> Vgl. zum Beispiel den Kanton Baselland unter <https://www.baselland.ch/Finanzkontrolle>

<sup>4</sup> Vgl. <http://www.efk.admin.ch/>

<sup>5</sup> Vgl. [www.finanzkontrolle.be.ch/finanzkontrolle/de/index/dienstleistungen/dienstleistungen/baurevision.html](http://www.finanzkontrolle.be.ch/finanzkontrolle/de/index/dienstleistungen/dienstleistungen/baurevision.html)

<sup>6</sup> Art. 21 des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB)