

# **Dur oder Moll** **im öffentlichen** **Beschaffungswesen**

Die Punkteverteilung beim Preiskriterium sollte so angepasst werden, dass wirtschaftliche Angebote wieder eine Chance haben, den Zuschlag zu erhalten. So könnte die verheerende Rabattschlacht im öffentlichen Beschaffungswesen gestoppt werden.



Gian-Luca Lardi  
Zentralpräsident SBV

Das Vergabewesen gleicht in einem gewissen Masse einem Orchester, in dem verschiedene Musiker ein gemeinsames Werk schaffen. Damit aber vor allem während der Ausführung von Bauprojekten keine Misstöne entstehen, müssen Ausschreibungen und Vergabeprozesse möglichst harmonisch komponiert werden. Im öffentlichen Beschaffungswesen ist heute leider meist das Gegenteil der Fall: Die Bauherrschaft gibt einen Musikstil vor, der eintönig ist und sich ständig wiederholt. Sie will keine Opernsänger, deren Stimmumfang mehr als drei Oktaven umfasst und die schon viele musikalische Meisterwerke mit Bravour umgesetzt haben. Bauherren suchen allzu oft bloss Sänger, die auf der Bühne

zeigen, wo bei ihnen phonisch null liegt. Phonisch null ist der tiefste Ton, den ein Sänger jeweils gerade noch erreicht und ohne Zittern in der Stimme singen kann. Man engagiert nur denjenigen Sänger, der den tiefsten Ton hat, und vernachlässigt die anderen Talente.

### **90 Prozent der Zuschläge gehen an das billigste Angebot**

Und genau das gilt für Planer und Bauunternehmen, die sich um einen Auftrag der öffentlichen Hand bemühen: Es erhält fast immer diejenige Firma den Zuschlag, welche die Offerte mit dem tiefsten Preis eingereicht hat. Denn das Preiskriterium ist mit den Jahren zum ausschlaggebenden Vergabekriterium geworden. Das kann statistisch mit Eindeutigkeit festgehalten werden. Rund 90 Prozent der Zuschläge gehen an das billigste statt an das wirtschaftlichste Angebot, wie es das Vergaberecht ursprünglich vorsah. Das hat zu einem ruinösen Preiswettbewerb geführt: zuerst bei den ausführenden Bauunternehmungen, seit einiger Zeit aber auch bei den Planern.

Diese Situation zeigt bei Planungsleistungen exemplarisch auf, wie kontraproduktiv das Vergabewesen heute um-

gesetzt wird: schlechte Planung kostet den Bauherrn in der Ausführung ein Vielfaches von dem, was man mit dem billigsten Planer angeblich einsparen wollte!

## Preisdifferenz zehnmal grösser als die Marge

Als Präsident des Baumeisterverbands möchte ich die Situation aber nicht bei Planungsleistungen analysieren, sondern natürlich bei Bauleistungen.

Bauprojekte werden in der Schweiz mit einem hohen Detaillierungsgrad ausgeschrieben, beruhend auf einer detaillierten Planung. Dies lässt den Unternehmen tendenziell wenig Spielraum für Optimierungen. Die Konkurrenten bieten ein Bauprodukt an, welches im Bauprogramm und in seiner Ausführung und Qualität sehr klar und detailliert vorgegeben ist.

Der Wettbewerb findet demnach vor allem bei den Preismargen statt. Diese bewegen sich im Bauhauptgewerbe – das ist in verschiedenen Statistiken belegt – zwischen 2 und 3 Umsatzprozenten.

Wenn man aber Angebotseröffnungen von Bauprojekten anschaut, so ist oft eine Preisdifferenz zwischen dem billigsten und teuersten Anbieter in der Grössenordnung von 20–30% gegeben (siehe Abbildung 1). Das ist das Zehnfache der Marge!

Woher kommen diese grossen Unterschiede? Natürlich können Unternehmensvarianten zu optimierten Lösungen führen, aber meine Erfahrung zeigt mir, dass der Unterschied zwischen einer Amtslösung und einer Unternehmensvariante meistens weniger als 5% der Gesamtkosten ausmacht.

Mit anderen Worten: Die grossen Preisunterschiede in den Angebotseröffnungen lassen sich nur mit Spekulation und Rabattschlachten erklären.

## Preisschlacht hat bittere Konsequenzen

Diese düstere Bilanz haben wir der heutigen Vergabepaxis zu verdanken. Beim heutigen Vergabesystem ist die Preisgewichtung massgebend. Das ist für die Vergabebehörden bequem, weil der Preis eindeutig ist und keine objektive Beurteilung zulässt. Jede Vergabe kann so vor den zahlreichen und mächtigen Kontrollinstanzen und selbst vor dem Richter gerechtfertigt werden.

Entspricht diese Situation aber dem ursprünglichen Ziel des Vergabewe-

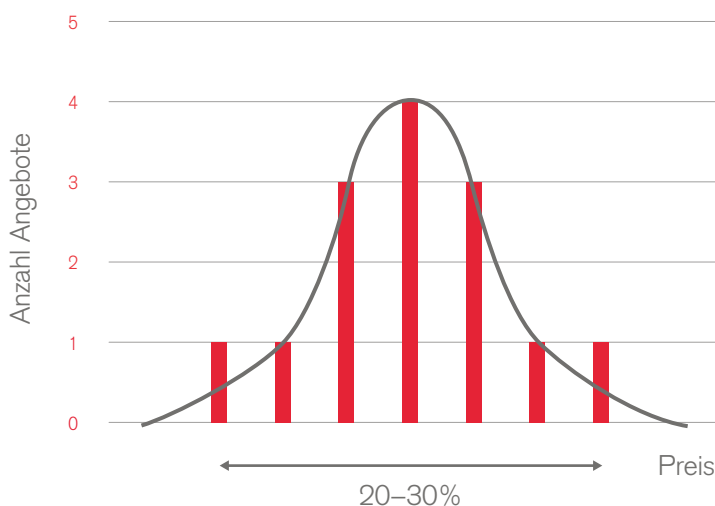


Abbildung 1: Angebotsverteilung bei Offertöffnung

sens? Diese ruinöse Preisschlacht bei Planungs- und Bauleistungen hat bittere Konsequenzen:

- Die offerierten Preise decken zuweilen die Kosten nicht. Nach der Vertragsunterzeichnung macht man sich also auf die Suche nach Mehrertrag.
- Für die Zuschlagsempfänger steht nicht die Optimierung der Baute im Vordergrund, sondern die Optimierung des Vertrags. Das führt zu ständigen Auseinandersetzungen zwischen den Projektbeteiligten.
- Als Konsequenz herrscht heute auf vielen Baustellen eine regelrechte Misstrauenskultur, welche die Projektbeteiligten schlicht und einfach kaputt macht.
- Bauherrenvertreter, Planer und Baukader laufen unserer Branche davon. War das die Idee unserer Vergabeordnung?

### Nur Verlierer

Leider müssen wir also feststellen, dass im Konzert des öffentlichen Beschaffungswesens ein düsteres Moll vorherrscht. Wer profitiert davon?

Ist es der Bauherr, der profitiert? Auf den ersten Blick ja, weil er günstiger baut. Doch es ergeben sich viele Probleme: Die Termine, die er vorgegeben hat, bleiben manchmal leere Versprechen. Pönalen können dies nur wenig entschärfen. Bei den Qualitätsansprüchen, die er hat, muss er Abstriche machen. Und beim Personal, das an seinem Projekt baut, handelt es sich plötzlich doch nicht wie gewünscht vollumfänglich um jene Fachleute aus

der Schweiz, welche die gesetzlichen Spielregeln einhalten. Wir wissen alle, dass der tiefste Angebotspreis nicht zwangsläufig zum tiefsten Realisierungspreis wird.

Ist es der Bauunternehmer, der profitiert? Auf den ersten Blick ja, weil er sich einen weiteren, womöglich prestigeträchtigen Auftrag gesichert hat. Doch er hat seinen Preis so sehr gesenkt, dass er oft nicht mal seine eigenen Kosten decken kann. Wir können es offen aussprechen: Bei Vertragsnachträgen geht es nicht um Gewinnmaximierung, sondern um Schadensminimierung.

### Höchstnote an die wirtschaftlichsten Angebote

Um die Misstöne im Konzert des Vergabewesens zu beheben, gibt es verschiedene Ansätze. Aus meiner Sicht besteht das Problem aber nicht darin, dass das Preiskriterium zu stark gewichtet wird. Problematisch ist, dass die Punkteverteilung innerhalb des Preiskriteriums immer abnehmend ist: vom billigsten zum teuersten Angebot. Damit haben selbst Angebote mit einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis kaum eine Chance, den Zuschlag zu bekommen: Ein qualitativ hochwertiges Angebot darf höchstens wenige Prozentpunkte teurer sein als das tiefste Angebot.

Mein Vorschlag ist es, dass beim Preiskriterium künftig nicht mehr eine streng abnehmende Punkteverteilung angewendet wird. Viel eher soll die Höchstnote an Angebote vergeben werden, die zwar tief und damit wirtschaftlich sind, aber nicht den Tiefpunkt darstellen.

Mit anderen Worten: Nicht das billigste, sondern das wirtschaftlichste Angebot soll zum Handkuss kommen (siehe Abbildung 2).

Grafisch gesehen, ergibt sich so nicht mehr eine im Verhältnis zum Preis lineare abnehmende Kurve, sondern eine bei zum Beispiel 50% der Maximalpunktzahl startende und bis zu einem fairen Marktpreis (FM) steil ansteigende, danach wieder fallende Punkteverteilung.

Diese kleine Anpassung hat beim Planer und beim Bauunternehmer bei der Preisbildung eine enorm wichtige psy-

chologische Wirkung. Der Anbieter muss nicht zuvorderst mit dem Preis sein, um das Angebot zu akquirieren, sondern es genügt, wenn man mit dem Preis vorne dabei ist. Mit dieser kleinen Änderung kann man demnach sehr rasch die Preisspirale stoppen: Reine Dumpingpreise sind damit keine Garantie mehr für die Auftragsbeschaffung! Der Anbieter darf sich nicht nur allein auf den Preis konzentrieren, sondern muss ein insgesamt gutes und komplettes Angebot, eben ein wirtschaftliches Angebot, vorlegen!

## Marktpreis aus effektiver Angebotsverteilung berechnen

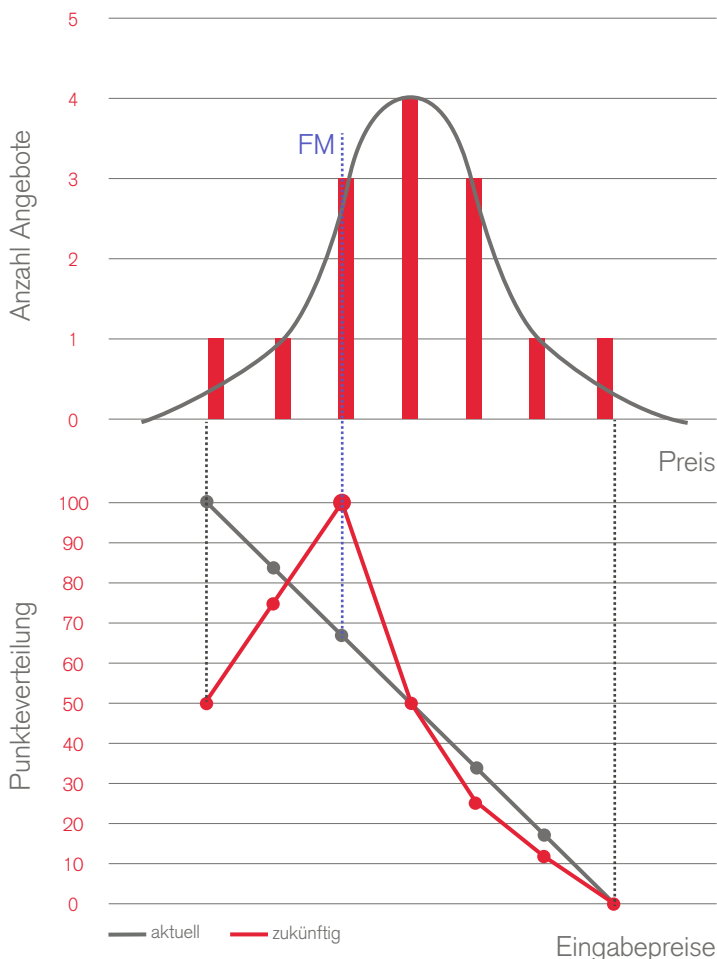


Abbildung 2: Punkteverteilung beim Preiskriterium

Wie soll nun die Punkteverteilungskurve aussehen? In Abbildung 2 ist diese nur schematisch dargestellt und ich möchte ausdrücklich nicht ein Patentrezept vorstellen. Es sind zahlreiche zweckmässige Kurven denkbar; der Kurvenverlauf kann je nach Projekt angepasst werden. Um aber dieser Idee zu entsprechen, sind folgende Bedingungen zu berücksichtigen:

- Um Dumpingangebote zu vermeiden, darf der Höhepunkt der Kurve nicht beim tiefsten Preis, also links aussen, liegen.
- Um wirtschaftliche Angebote zu honorieren, muss der Höhepunkt der Kurve sich in der linken Hälfte der Angebotsverteilung liegen.
- Um teure Angebote zu benachteiligen, sollte die Kurve beim Mittelwert respektive beim Medianwert nicht höher sein als beim billigsten Angebot.

Der faire Marktpreis (FM) ist zum Zeitpunkt der Ausschreibung unbekannt. Daher sollte der Höhepunkt der Kurve nicht bei einem im Voraus festgelegten Preis liegen. Der wirtschaftliche Preis oder faire Marktpreis sollte aus der effektiven Angebotsverteilung errechnet werden. Dies nach der Angebotseröffnung, aber nach einem im Voraus bestimmten Vorgehen: zum Beispiel in der Mitte zwischen billigstem und mittlerem Angebot, oder bei einer Gaußschen Kurvenverteilung irgendwo zwischen einer Standardabweichung von  $-1.5\sigma$  und  $1.0\sigma$  (siehe Abbildung 3).

### Aus Negativspirale wird Positivspirale

Mit diesem einfachen, aber effektiven System wird statt einer Negativspirale eine Positivspirale ausgelöst; statt Moll

wird wieder ein helles, verheissungsvolles Dur gespielt. Die Vorteile dieses Systems sind die Folgenden:

- An der heutigen Vergabe-Gesetzgebung muss nichts geändert werden, selbst die Gewichtung des Preiskriteriums kann unverändert bleiben.
- Es entsteht ein echter Wettbewerb um die wirtschaftlichste statt die billigste Lösung.

Natürlich wird der Bauherr einwenden, dass er dadurch eine teurere Lösung einkauft. Im Unterschied zum Supermarkt wird aber bei einem Bauprojekt nicht bei Vertragsunterzeichnung, sondern bei der Bauübergabe abgerechnet. Planungs- und Bauleistungen sind nicht mit standardisierten Massenprodukten vergleichbar, sondern sind meistens Prototypen. Ich bin zutiefst überzeugt, dass die hypothetischen Mehrkosten bei der Vergabe für den Bauherrn bis zur Schlussabrechnung einen Mehrwert schaffen, welcher wesentlich grösser ist als der anfängliche Preisunterschied.

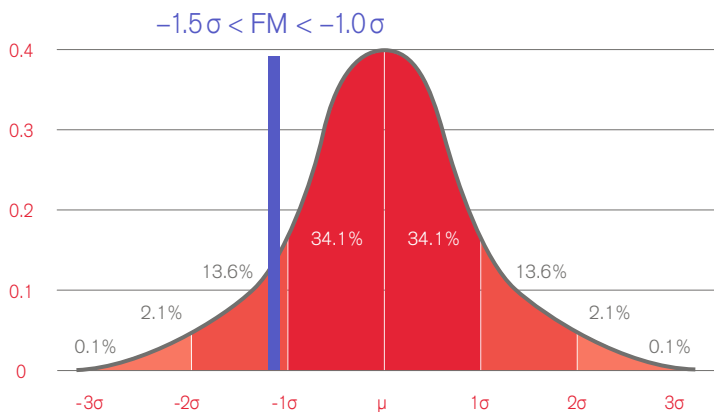


Abbildung 3: Beispiel für die Definition des fairen Marktpreises