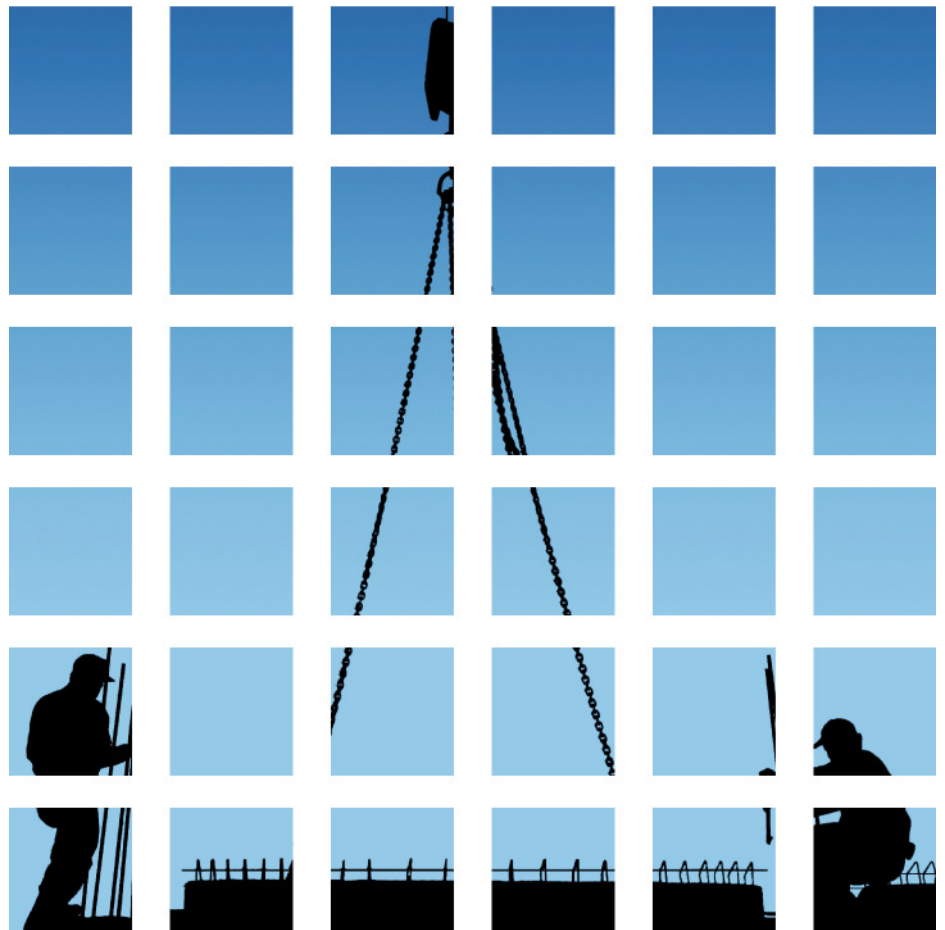


PREIS BESTIMMENDE FAKTOREN IM SCHWEIZER BAUHAUPTGEWERBE - EIN INTERNATIONALER VERGLEICH

Juli 2010



Herausgeber

BAK Basel Economics AG

Redaktion

Martin Eichler
Alexis Bill-Koerber
Marco Caprarese
Ingo Hain
Christoph Strüby

Projektbegleitung

Urs Müller
CEO und Chefökonom

Adresse

BAK Basel Economics AG
Güterstrasse 82
CH-4053 Basel
T +41 61 279 97 00
F +41 61 279 97 28
info@bakbasel.com
<http://www.bakbasel.com>

© 2010 by BAK Basel Economics AG

Die Verwendung und Wiedergabe von Informationen aus dieser Studie ist unter folgender Quellenangabe gestattet:
"Quelle: BAKBASEL".

Inhalt

1	Einleitung	5
2	Baupreise im internationalen Vergleich	6
2.1	Internationaler Vergleich der Produzentenpreise	6
2.2	Internationaler Vergleich der Endnachfragepreise.....	9
2.2.1	Gesamtbau	9
2.2.2	Wohngebäude.....	11
2.2.3	Nichtwohngebäude.....	12
2.2.4	Tiefbau.....	14
3	Bestimmungsgründe internationaler Baupreisunterschiede	16
3.1	Marktgrösse und Marktkonzentration.....	16
3.2	Institutionelle Rahmenbedingungen	17
3.2.1	Ausschreibungsverfahren.....	17
3.2.2	Neuere Entwicklungen und Revisionen der Beschaffungsverordnungen	18
3.2.3	Die Bedeutung der Schwellenwerte	18
3.2.4	Regelungen zur Losgrösse und Wettbewerb.....	19
3.2.5	Uneinheitliche und unübersichtliche Schweizer Verordnungen im öffentlichen Beschaffungswesen	20
4	Literatur	23
5	Anhang	24
5.1	Methodische Grundlagen internationaler Preisvergleiche	24
5.1.1	Konsumenten- versus Produzentenpreise.....	24
5.1.2	«Purchasing Power Parities» (PPPs) und «Comparative Price Levels» (CPLs).....	25
5.2	Qualität und Baupreis - Die wichtigsten Ergebnisse aus der OECD-Länderstudie Schweiz	26

Tabellen

Tab. 3-1	Herfindahl-Hirschmann-Index.....	16
Tab. 3-2	Schwellenwerte für internationale Ausschreibungen.....	18
Tab. 3-3	Problem der Losgrößen.....	19
Tab. 3-4	Basislöhne Bauhauptgewerbe LMV 2008 (ab Januar 2009) nach Lohnzonen	21

Abbildungen

Abb. 2-1	Comparative Price Levels der Bauwirtschaft (produzentenseitig) 1990-2008.....	7
Abb. 2-2	Entwicklung der Kaufkraftparitäten der Bauwirtschaft (produzentenseitig) im Zeitraum 1990 bis 2008	8
Abb. 2-3	Entwicklung der Kaufkraftparitäten der Bauwirtschaft (produzentenseitig) im Zeitraum 2000 bis 2008	9
Abb. 2-4	Comparative Price Levels der Bauwirtschaft (endnachfrageseitig) 1995-2008.....	10
Abb. 2-5	Entwicklung der Kaufkraftparitäten der Bauwirtschaft (endnachfrageseitig) im Zeitraum 1995 bis 2008	10
Abb. 2-6	Comparative Price Levels für Wohngebäude (endnachfrageseitig) 1995-2008	11
Abb. 2-7	Entwicklung der Kaufkraftparitäten für Wohngebäude (endnachfrageseitig) im Zeitraum 1995 bis 2008	12
Abb. 2-8	Comparative Price Levels für Nichtwohngebäude (endnachfrageseitig) 1995-2008.....	13
Abb. 2-9	Entwicklung der Kaufkraftparitäten für Nichtwohngebäude (endnachfrageseitig) im Zeitraum 1995 bis 2008	13
Abb. 2-10	Comparative Price Levels im Tiefbau (endnachfrageseitig) 1995-2008.....	14
Abb. 2-11	Entwicklung der Kaufkraftparitäten im Tiefbau (endnachfrageseitig) im Zeitraum 1995 bis 2008.....	15

Management Summary

Zahlreiche Untersuchungen zu verschiedensten Wirtschafts- und Konsumbereichen haben in der Vergangenheit die Preise in der Schweiz mit denjenigen im europäischen Ausland verglichen. Nicht zuletzt auch als Ergebnis dieser Studien ist in den Köpfen vieler Leute das Bild der «Hochpreisinsel Schweiz» fest verankert.

Auch die Bauwirtschaft und ihre Leistungen werden von der Allgemeinheit als Teil dieser Hochpreisinsel wahrgenommen. Tatsächlich weichen die Baupreise zwischen der Schweiz, Deutschland, Österreich und Frankreich zum Teil erheblich voneinander ab. Die Richtung der Abweichung ist aber weniger klar, als es das allgemeine Bild vermuten liesse. Es macht dabei einen grossen Unterschied, ob Konsumentenpreise oder Wertschöpfungspreise zum Vergleich herangezogen werden.

Konsumentenpreise geben den Preis der Bauinvestitionen für den Endverbraucher inklusive Verbrauchssteuern und Subventionen sowie Kosten der Vorleistungen wieder, während sich Wertschöpfungspreise auf die Ebene des Herstellers konzentrieren und neben Steuern und Subventionen auch die Preise von Vorleistungen herausgerechnet sind. Die Wertschöpfungspreise sind besser geeignet, um die Leistungen der Bauwirtschaft zu beurteilen, da sie branchenfremde Effekte ausklammern. Die Konsumentenpreise hingegen widerspiegeln stärker die Belastung der Endverbraucher bzw. der Investoren.

Werden die **Baupreise auf Ebene der Wertschöpfung** verglichen, gehört die Schweiz keineswegs zu den teuersten Ländern. Sowohl in Deutschland als auch in Frankreich liegen die Wertschöpfungspreise bei Bauleistungen über dem Schweizer Niveau. Allerdings ist zu beachten, dass dies eine Durchschnittsbetrachtung für das gesamte Baugewerbe ist. Zwischen den einzelnen Bausparten können sich erhebliche Unterschiede ergeben. Die gegenwärtig verfügbaren Preisdaten auf Wertschöpfungsebene erlauben jedoch keine feinere Aufgliederung.

Ein anderes Bild zeichnen die Endverbraucherpreise. Wie die von Eurostat in Zusammenarbeit mit der OECD erhobenen Daten zeigen, fallen die Baupreise in der Schweiz auf Seiten der Endverbraucher durchwegs höher aus als in den europäischen Vergleichsländern.

Dieser Unterschied zwischen Wertschöpfungs- und Endverbraucherpreisen ist nicht zwingend ein Widerspruch. Er lässt sich vor allem dadurch erklären, dass die Wertschöpfungspreise definitionsgemäss keine Preise für Vorleistungen enthalten. Damit liegt der Schluss nahe, dass die Vorleistungskosten im Schweizer Baugewerbe höher ausfallen als in den Vergleichsländern.

Zieht man die Daten zu den **Endverbraucherpreisen** für eine detailliertere Aufschlüsselung nach Bauarten heran, ist zu beobachten, dass in der Schweiz neben dem Wohnungsbau- vor allem auch Tiefbauleistungen teurer erbracht werden als in den Vergleichsländern, während die Unterschiede in den anderen Bauarten geringer ausfallen.

Ob und inwieweit auch im Tiefbau höhere Vorleistungskosten zu höheren Preisen führen, kann auf der Grundlage der vorhandenen Daten nicht quantifiziert werden. Ein weiterer Grund für höhere Preise – und daher ein Schwerpunkt der weiteren Analyse – kann jedoch auch in den institutionellen Rahmenbedingungen des Tiefbaus, insbesondere dem öffentlichen Beschaffungswesen liegen. Es gibt ernstzunehmende Hinweise, dass die Schweizer Tiefbaupreise aufgrund institutioneller Rahmenbedingungen höher ausfallen, als es aus volkswirtschaftlicher Sicht angemessen wäre. In diesem Zusammenhang konnten insbesondere die Ergebnisse einer umfassenden Analyse zu den Auswirkungen des öffentlichen Beschaffungswesens auf die Schweizer Bauwirtschaft von Felder und Podgorski (2009) ausgewertet werden.

Gemäss Felder und Podgorski (2009) gestaltet sich das Schweizer Submissionsrecht trotz der erfolgten Harmonisierungen immer noch äusserst komplex, was bei Anbietern wie Auftraggebern hohe Kosten verursacht. Ein wesentlicher Punkt ist die Variabilität der Schweizer Verordnungen und Vorschriften auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Gerade ausländische und ausserkantonale Anbieter sehen sich auf-

grund der teilweise sehr unterschiedlichen Regelungen und Vorschriften mit hohen Informations- und Transaktionskosten konfrontiert. Bedenkt man den administrativen Aufwand der Informationsbeschaffung und die u.U. erheblichen Sanktionen bei Verstössen gegen die Schweizer Vorschriften, kann sich gerade für kleine und mittlere Unternehmen die Frage stellen, ob Ertrag und Aufwand noch in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Zumal im öffentlichen Beschaffungswesen auch die Zuschlagswahrscheinlichkeit, also die Wahrscheinlichkeit, den Auftrag tatsächlich zu erhalten, berücksichtigt werden muss.

Ein weiterer, die Wettbewerbsintensität in der Schweiz eher einschränkender Effekt dürfte von den höheren Schwellenwerten ausgehen, ab denen öffentliche Bauaufträge entsprechend den WTO-Regeln ausgeschrieben werden müssen. Eingeschränkte Wettbewerbsintensität birgt jeweils die Gefahr, dass die Preise sich auf einem höher als dem gemäss der Kosten notwendigen Niveau einpendeln. Darüber hinaus verringert sich der Innovations- und Effizienzdruck für die ausführenden Unternehmen, so dass wachsende Einsparpotenziale nicht genutzt werden. Somit fallen auch die Kosten höher aus als notwendig. Nicht zuletzt steigt bei einer sinkenden Zahl von Wettbewerbern auch die Gefahr von Preisabsprachen. Schliesslich ist in diesem Zusammenhang noch die Tendenz zu steigenden Losgrössen in der Schweiz zu nennen. Grosse Losgrössen führen faktisch dazu, dass kleine und mittlere Bauunternehmen von öffentlichen Ausschreibungen ausgeschlossen werden, was die Gefahr von Absprachen ebenfalls erhöht.

Zusammenfassend bleibt folgendes festzuhalten: Auf Ebene der Wertschöpfung liegt das Preisniveau für Leistungen der Schweizer Bauwirtschaft tiefer als in den meisten europäischen Nachbarländern. Seitens der Endverbraucher fällt die preisliche Belastung in der Schweiz hingegen deutlich höher aus. Das gilt insbesondere für den Wohnungs- und den Tiefbau. Neben höheren Vorleistungskosten dürfte dieses Ergebnis vor allem im Tiefbau auf institutionelle Faktoren zurückzuführen sein. Gerade bei Tiefbauausschreibungen bestehen trotz der vollzogenen Revisionen des öffentlichen Beschaffungswesens noch zahlreiche Wettbewerbshemmnisse, die eine Ausschöpfung der vorhandenen Effizienzpotenziale und somit ein niedrigeres Preisniveau verhindern.

1 Einleitung

«Die Schweiz ist eine Hochpreisinsel». Solche und ähnliche Schlagzeilen beschäftigen die Schweizer Medien in regelmässigen Abständen. Dabei werden immer wieder Studien angeführt, die aufzeigen, um wie viel tiefer Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten im Vergleich zu den Konsumentinnen und Konsumenten im europäischen Ausland für identische Produkte in die Tasche greifen müssen.

Auch das Schweizer Bauhauptgewerbe wird in nationaler und internationaler Perspektive oftmals als teuer eingestuft. Genaue Untersuchungen, Daten oder Studien, welche eine aussagekräftige und differenzierte Einordnung der Preis bestimmenden Faktoren für Schweizer Bauleistungen ermöglichen, gibt es aber bis heute nicht. Ziel der vorliegenden Studie ist es deshalb, zum Schliessen dieser Lücken beizutragen.

Die Studie lässt sich in zwei Teile gliedern. Der erste Teil betrachtet Preisniveauunterschiede zwischen der Schweiz sowie den angrenzenden Ländern Deutschland, Österreich und Frankreich. Um Näheres über die Bestimmungsgründe etwaiger Preisunterschiede zu erfahren, werden die Preise in einem ersten Schritt auf Seite der Produzenten betrachtet und verglichen. In einem zweiten Schritt werden die Preisunterschiede auf Seite der Endnachfrage untersucht.

Der zweite Teil der Studie beschäftigt sich mit den Bestimmungsgründen der im ersten Teil dargestellten Preisunterschiede. Besonderes Augenmerk soll dabei auf den Tiefbau und damit auch auf die institutionellen Rahmenbedingungen gelegt werden. Im Detail wird untersucht, inwieweit die nachfolgenden Faktoren für etwaige Preisunterschiede verantwortlich gemacht werden können:

- Ausschreibungsverfahren
- Beschaffungsverordnungen
- Losgrössen
- Uneinheitliche und unübersichtliche Schweizer Verordnungen
- Schwellenwerte zur Ausschreibung

2 Baupreise im internationalen Vergleich

Zahlreiche Untersuchungen haben in der Vergangenheit die Preise in der Schweiz mit denjenigen im europäischen Ausland verglichen und das Bild der «Hochpreisinsel Schweiz» in den Köpfen vieler Leute verankert. Doch gilt dies auch für die Bauwirtschaft? Das folgende Kapitel untersucht die Baupreise in der Schweiz und vergleicht diese mit den Preisen in Deutschland, Österreich und Frankreich.¹

2.1 Internationaler Vergleich der Produzentenpreise

Betrachtet man die Comparative Price Levels (CPLs) für die Bauwirtschaft², die von BAKBASEL auf Grundlage der von der Universität Groningen veröffentlichten Kaufkraftparitäten³ berechnet wurden, zeigt sich klar, dass zwischen der Schweiz, Deutschland, Österreich und Frankreich teilweise erhebliche Preisunterschiede bestehen, diese aber nicht, wie tendenziell erwartet, lediglich zuungunsten der Schweiz ausfallen. So verdeutlicht Abb. 2-1, dass die Schweiz entgegen der häufig geäußerten Vermutung im internationalen Vergleich 2008 keineswegs zu den teuersten Ländern gehörte. Von den betrachteten Ländern lag das Preisniveau 2008 lediglich in Österreich unterhalb desjenigen der Schweiz (93% des Schweizer Niveaus). Sowohl in Deutschland (107.8%) als auch in Frankreich (133.1%) lagen die Baupreise über dem Schweizer Niveau. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, sich nochmals zu vergegenwärtigen, dass es sich bei den gemessenen Daten nicht um Endverbraucher-, sondern um Wertschöpfungspreise handelt. Es wird also der Preis für 1 CHF Wertschöpfung in der Bauwirtschaft und nicht der Preis für 1 CHF Ausgaben für ein Bauvorhaben gemessen. In den Wertschöpfungspreisen nicht enthalten sind insbesondere die Preise für Vorleistungen (vgl. Anhang, Kapitel 5.1.1).

Lesebeispiel für «Comparative Price Levels»-Grafiken

Comparative Price Levels (CPLs) (vgl. dazu auch Kapitel 5.1.2 im Anhang) stellen das lokale Preisniveau als Prozentsatz des Preisniveaus des Referenzlandes unter Berücksichtigung des aktuellen (oder aber auch eines durchschnittlichen) Devisenwechselkurses dar. Referenzland aller in der vorliegenden Studie dargestellten CPL-Betrachtungen ist die Schweiz (der Wert für die Schweiz entspricht in allen Jahren dem Wert von 100). Ein Wert über 100 bedeutet, dass das Preisniveau im betrachteten Land über demjenigen des Referenzlandes liegt (und umgekehrt). Bei der Interpretation der CPLs ist es deshalb immer wichtig, sich vor Augen zu halten, dass es sich bei den dargestellten Preisniveaus um Preisniveaus im Vergleich zu einem Referenzland handelt. Ein Sinken des CPLs im Vergleich zum Vorjahr heisst demnach nicht zwangsläufig, dass die Preise im betrachteten Land gesunken sind, sondern lediglich, dass das Preisniveau im Vergleich zum Referenzland gesunken bzw. weniger stark angestiegen ist.

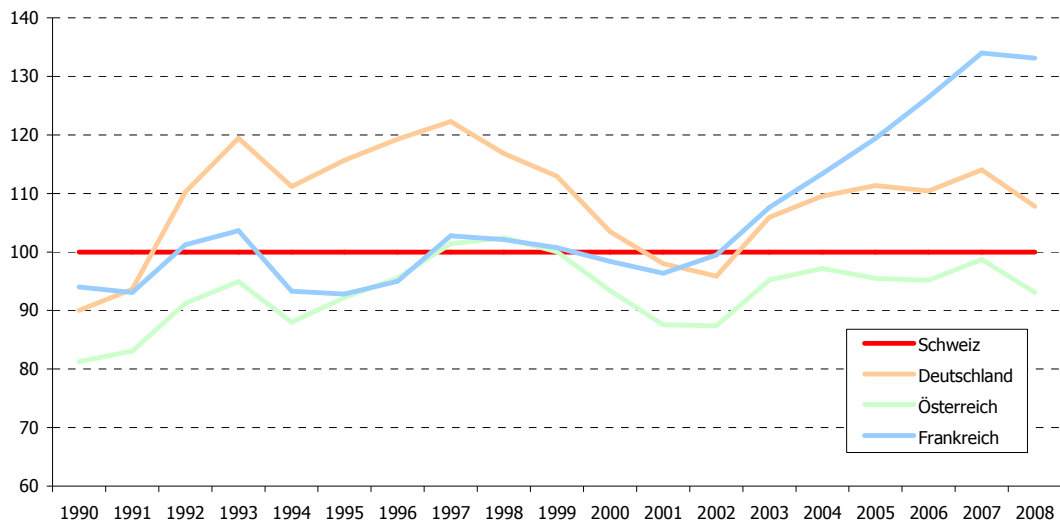
Abb. 2-1 lässt sich somit z.B. folgendermassen lesen: Die Wertschöpfungspreise (produzentenseitiges Preisniveau) lagen in Frankreich im Jahr 2008 33.1 Prozent über denjenigen der Schweiz.

¹ Erläuterungen zur verwendeten Methodik finden sich im Anhang (Kapitel 5.1).

² Die von BAKBASEL errechneten PPPs und CPLs lassen keine Unterscheidung nach Bauhaupt- und Baunebengewerbe zu. Sie gelten jeweils für die gesamte Baubranche (NOGA 45 gemäss NOGA 2002-Klassifikation des BfS).

³ Vgl. Van Ark (1996)

Abb. 2-1 Comparative Price Levels der Bauwirtschaft (produzentenseitig) 1990-2008



Note: in Prozent des Schweizer Preisniveaus (Produzentenpreise), Schweiz = 100
Quellen: Groningen Growth and Development Center (GGDC), SNB, BAKBASEL

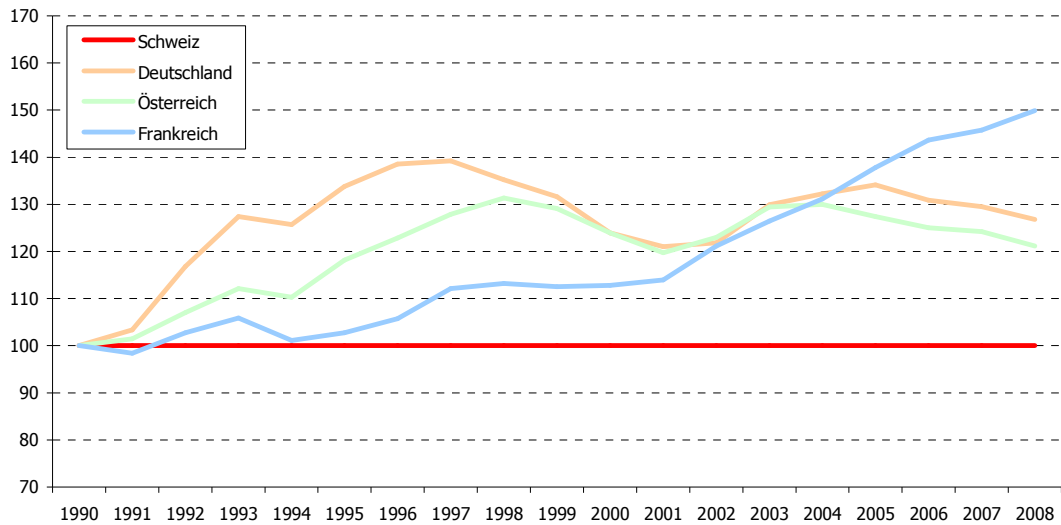
Weiter lässt sich aus Abb. 2-1 gut ablesen, dass das Preisniveau in der Schweiz im Vergleich zu Deutschland, Frankreich und Österreich vor allem bis Mitte der 1990er Jahre sowie ab 2002 gefallen ist, während es zum Ende der 1990er Jahre angestiegen ist. Interessant ist dabei, wie sich die Bewegungsrichtungen der relativen Preisniveaus teilweise durch die unterschiedlichen Wirtschafts- und insbesondere der Bauzyklen erklären lassen: So lässt sich feststellen, dass sich die Baukonjunktur in der Schweiz bis zum Ende der 1980er Jahre recht erfreulich entwickelte, was 1990 zu einem vergleichsweise hohen Preisniveau führte. Das Platzen der Schweizer Immobilienblase zu Beginn der 1990er Jahre hatte Auswirkungen auf die Bautätigkeit und entsprechend auf das relative Preisniveau in der Schweiz bis in die zweite Hälfte der 1990er Jahre. In Deutschland lässt sich der nach der Wiedervereinigung einsetzende Bauboom ebenfalls gut ablesen, er führte zu einem starken Preisschub von 1991 bis 1993. Ab 1995 gingen die relativen Preise in Deutschland wieder zurück, dies parallel zu der lang anhaltenden Baurezession.

Lesebeispiel für Kaufkraftparitäten-Grafiken

Die Kaufkraftparität (PPP) (vgl. dazu auch Kapitel 5.1.2 im Anhang) ist allgemein definiert als jener Wechselkurs, der ein gegebenes Produkt oder Güterbündel in zwei Ländern genau gleich teuer macht. PPPs erlauben damit einen Vergleich der relativen Preise zwischen verschiedenen Ländern. Wichtig in diesem Zusammenhang ist, sich immer zu vergegenwärtigen, dass die Vergleiche stets in Relation zu einem Referenzland angestellt werden. Als Referenzland für die vorliegende Studie wurde jeweils die Schweiz gewählt. Um die Entwicklung der Kaufkraftparitäten besser sichtbar zu machen, wurden die Reihen indiziert (i.d.R. auf das Jahr 1990 bzw. 1995, vgl. Legende der einzelnen Grafiken). Im Gegensatz zu den CPLs sind Kaufkraftparitäten wechselkursbereinigt. Wie bei den CPLs deuten sinkende PPPs nicht auf sinkende absolute Preise, sondern lediglich auf eine relative Verbesserung im Vergleich zum Referenzland, hin.

Aus Abb. 2-2 lässt sich demnach z.B. die folgende Aussage ableiten: Relativ zur Schweiz sind die Preise seit 1990 in allen Vergleichsländern stärker angestiegen. Vor allem in Frankreich sind die relativen Preise in den vergangenen Jahren stark angestiegen, während sie in Deutschland und Österreich leicht zurückgegangen sind (was nicht zwingend auch sinkende absolute Preise impliziert, sondern vielmehr heisst, dass die Preise in der Schweiz vergleichsweise stärker angestiegen sind).

Abb. 2-2 Entwicklung der Kaufkraftparitäten der Bauwirtschaft (produzentenseitig) im Zeitraum 1990 bis 2008

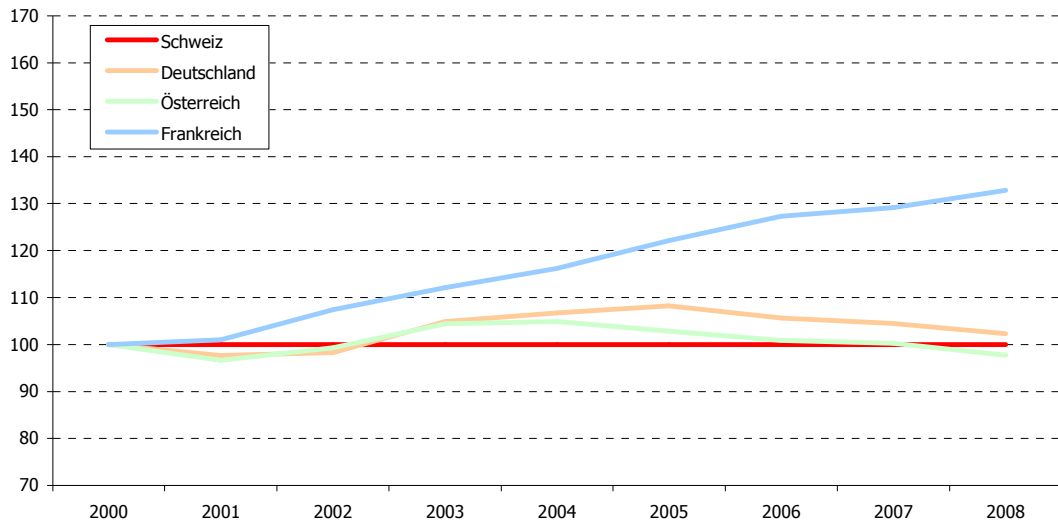


Note: PPPs in lokaler Währung pro CHF, Referenzland CH, indiziert 1990 = 100
 Quellen: Groningen Growth and Development Center (GGDC), BAKBASEL

Beim Betrachten von Abb. 2-1 kann unter Umständen der Eindruck entstehen, das gute Abschneiden der Schweiz sei hauptsächlich wechselkursbedingt. Dass der Einfluss des Wechselkurses zwar vorhanden ist, allerdings keine hauptsächlich erklärende Variable darstellt, macht Abb. 2-2 deutlich. Die Entwicklung der Kaufkraftparitäten seit 1990 (in lokaler Währung pro CHF, Schweiz als Referenzland) zeigt klar, dass die relativen Preise⁴ in der Schweiz deutlich gesunken sind bzw. dass alle Vergleichsländer über den Vergleichszeitraum einer stärkeren Bauteuerung ausgesetzt waren als die Schweiz. Weiter fällt auf, dass vor allem Deutschland zu Beginn der 1990er Jahre eine deutliche relative Preissteigerung erlebte, dies wie erwähnt hauptsächlich aufgrund des durch die Wiedervereinigung ausgelösten Baubooms. Um die relativen Preissteigerungen vor allem in Deutschland zu Beginn der 1990er Jahre aus der Betrachtung auszuschliessen und die Entwicklung in den letzten Jahren besser abschätzen zu können, wurde in einem weiteren Schritt der Verlauf der relativen Preise ab dem Jahr 2000 genauer betrachtet (vgl. Abb. 2-3). Dabei zeigt sich, dass sich die relativen Preise (also die Teuerung) in der Schweiz, in Deutschland und in Österreich seit 2000 ziemlich ähnlich entwickelten. Einzig Frankreich verzeichnete seit 2000 einen starken relativen Preisanstieg, was auch den aus Abb. 2-1 ersichtlichen starken Anstieg des Comparative Price Levels in Frankreich erklärt. Die relativ hohe Bauteuerung in Frankreich wurde u.a. von einem Boom im Wohnungsbau – gestützt durch die weichere Kreditvergabepolitik französischer Banken v.a. gegenüber Jungen – und die damit gestiegene Nachfrage nach Bauleistungen getrieben.

⁴ «Relativ» meint dabei die Anzahl Einheiten lokaler Währung, die aufgewendet werden müssen, um lokal ein Warenbundel zu erwerben, für das im Referenzland eine Einheit der dortigen Währung (Referenzwährung) aufgewendet werden müsste (vgl. Anhang, Kapitel 5.1.2)

Abb. 2-3 Entwicklung der Kaufkraftparitäten der Bauwirtschaft (produzentenseitig) im Zeitraum 2000 bis 2008



Note: PPPs in lokaler Währung pro CHF, Referenzland CH, indiziert 2000 = 100
 Quellen: Groningen Growth and Development Center (GGDC), BAKBASEL

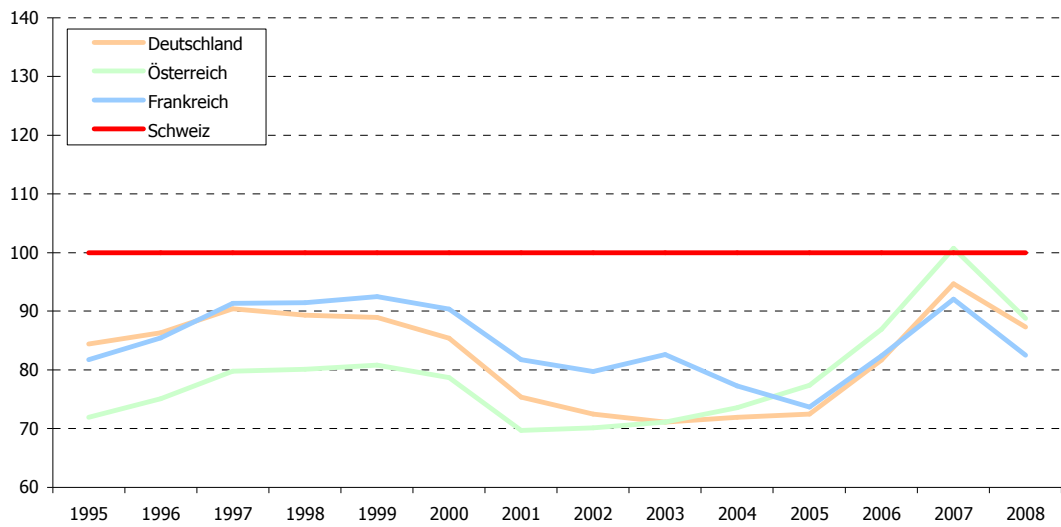
2.2 Internationaler Vergleich der Endnachfragepreise

Nachdem im vorangegangenen Teilkapitel die Preisunterschiede auf Produzentenseite betrachtet wurden, sollen nun nachfolgend die Preise auf Seite der Endnachfrage (Bruttoanlageinvestitionen) genauer beleuchtet werden.

2.2.1 Gesamtbau

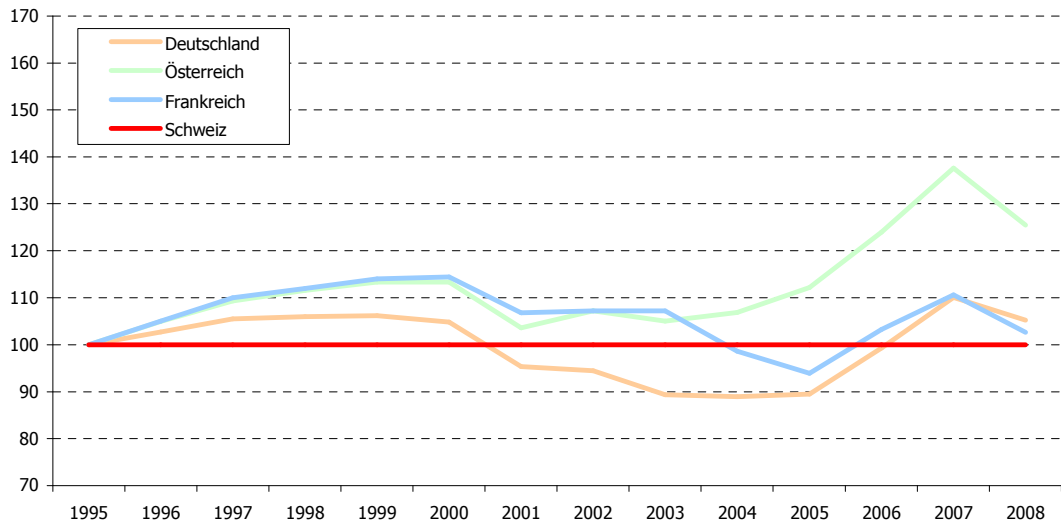
Betrachtet man die von Eurostat in Zusammenarbeit mit der OECD publizierten Comparative Price Levels für die Bauwirtschaft, so zeigt sich, dass das Preisniveau in der Schweiz (mit Ausnahme des Jahres 2007, dies allerdings teilweise wechselkursbedingt) deutlich über demjenigen der europäischen Vergleichsländer liegt (vgl. Abb. 2-4). So lagen die Preise im Jahr 2008 in Österreich durchschnittlich 11.2 Prozent, in Deutschland durchschnittlich 12.6 Prozent tiefer und in Frankreich durchschnittlich 17.5 Prozent unterhalb derjenigen in der Schweiz. In Anbetracht der Ergebnisse in Kapitel 2.1 mag dieser Befund auf den ersten Blick erstaunen, lag doch das Preisniveau in der Schweiz produzentenseitig teilweise deutlich unterhalb desjenigen der Vergleichsländer. Diese Differenz dürfte darauf beruhen, dass diese Preisunterschiede hauptsächlich vorleistungsbedingt sind, d.h., dass die Preise für die unterschiedlichen Vorleistungen in der Schweiz deutlich höher liegen als in den Vergleichsländern. Weiter gibt es Hinweise, dass das regulatorische Umfeld (Bauverordnungen, Bauvorschriften) höhere Preise als im Ausland bedingt (vgl. Anhang, Kapitel 5.2). Bei einem Vergleich der Abb. 2-4 mit Abb. 2-1 fällt zudem auf, dass sich die beim Preisvergleich auf Wertschopfungsebene festgestellten Zyklen auch auf Ebene der Endnachfrage zeigen.

Abb. 2-4 Comparative Price Levels der Bauwirtschaft (endnachfrageseitig) 1995-2008



Note: in Prozent des Schweizer Preisniveaus (Endnachfragepreise), Schweiz = 100
 Quellen: OECD, Eurostat, SNB, BAKBASEL

Abb. 2-5 Entwicklung der Kaufkraftparitäten der Bauwirtschaft (endnachfrageseitig) im Zeitraum 1995 bis 2008



Note: PPPs in lokaler Währung pro CHF, Referenzland CH, indiziert 1995 = 100
 Quellen: OECD, Eurostat, BAKBASEL

Ein Vergleich von Abb. 2-4 und Abb. 2-5 zeigt, dass der starke Ausschlag des Preisniveaus im Jahre 2007, wie bereits erwähnt, teilweise zwar wechselkursbedingt ist, die Veränderungen des Preisniveaus sich aber grösstenteils aufgrund sich verändernder relativer Preise erklären lassen. Die relativen Preise in Deutsch-

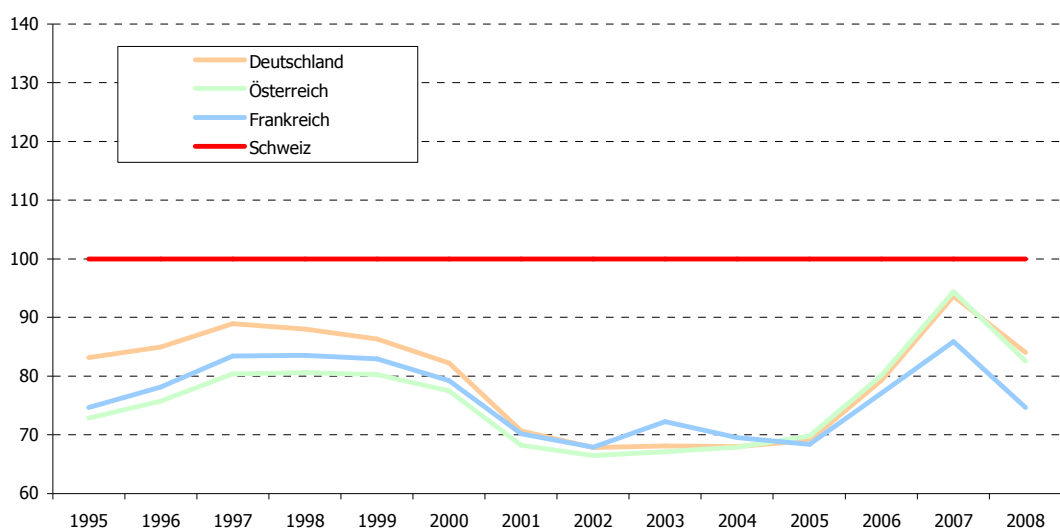
land und in Frankreich haben sich über den Zeitverlauf in etwa ähnlich entwickelt wie in der Schweiz, Österreich hingegen verzeichnete seit der Jahrtausendwende stark ansteigende relative Preise.⁵

Im Folgenden wird die Entwicklung des Preisniveaus und der relativen Preise für die einzelnen Sparten (Wohngebäude, Nichtwohngebäude und Tiefbau) genauer betrachtet.

2.2.2 Wohngebäude

In Bezug auf Wohngebäude liegt das Preisniveau in der Schweiz über den gesamten Analysezeitraum hinweg deutlich über demjenigen der europäischen Vergleichsländer, welches zwischen 16 Prozent (Deutschland) und 25.3 Prozent (Frankreich) tiefer liegt als dasjenige in der Schweiz (vgl. Abb. 2-6).

Abb. 2-6 Comparative Price Levels für Wohngebäude (endnachfrageseitig) 1995-2008



Note: in Prozent des Schweizer Preisniveaus (Endnachfragepreise), Schweiz = 100

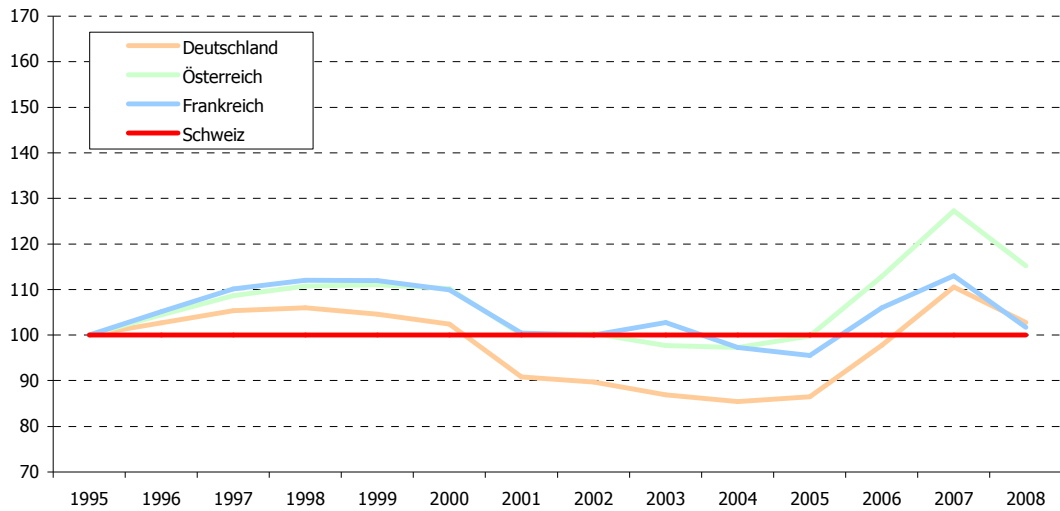
Quellen: OECD, Eurostat, SNB, BAKBASEL

Auch im Wohnbau lassen sich Parallelen zwischen der Nachfrage und den relativen Preisen feststellen: Der Rückgang der realen Hochbauausgaben im Wohnbau in der Schweiz in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zeigt sich im Rückgang der relativen Preise, während sich die gesteigerte Nachfrage gegen Mitte des letzten Jahrzehnts auch in einem Anstieg der relativen Preise niederschlug. Das Sinken der relativen Preise in der Schweiz seit etwa 2005 (vgl. Abb. 2-7) kann teilweise wiederum mit den Nachfragerückgängen nach Bauleistungen im Wohnungsbau erklärt werden.⁶

⁵ Da es sich bei den betrachteten Preisen um «relative Preise» handelt, bedeutet ein Rückgang der relativen Preise nicht zwingend auch ein Rückgang des Preisniveaus, sondern deutet lediglich auf einen weniger starken Anstieg der Preise im Vergleich zum Referenzland hin. Analoges gilt für einen Anstieg der relativen Preise.

⁶ vgl. Fussnote 5

Abb. 2-7 Entwicklung der Kaufkraftparitäten für Wohngebäude (endnachfrageseitig) im Zeitraum 1995 bis 2008



Note: PPPs in lokaler Währung pro CHF, Referenzland CH, indiziert 1995 = 100
 Quellen: OECD, Eurostat, BAKBASEL

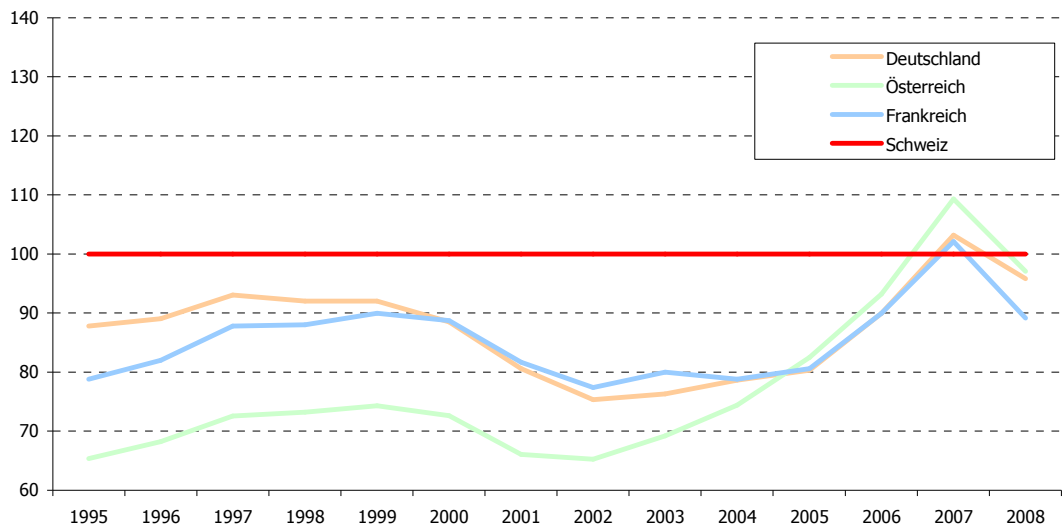
2.2.3 Nichtwohngebäude

Das Preisniveau von Nichtwohngebäuden lag in der Schweiz im Jahr 2008 zwar ebenfalls höher als in den Vergleichsländern, die Unterschiede fielen aber deutlich geringer aus als bei den Wohngebäuden (vgl. Abb. 2-8). So lagen die Preise im Ausland im Jahr 2008 zwischen 2.9 Prozent (Österreich) und 10.8 Prozent (Frankreich) tiefer als in der Schweiz. Die Betrachtung der Entwicklung der Preisniveaus in den verschiedenen Ländern zeigt aber klar, dass die Schweiz in den vergangenen Jahren Boden gut machen konnte und sich die Preise tendenziell eher angleichen. Besonders stark zeigte sich der Preisanstieg in Österreich.

Abb. 2-9 verdeutlicht, dass die tendenzielle Angleichung der Preise für Nichtwohngebäude in der Schweiz an diejenigen im europäischen Ausland nicht lediglich wechsellkursbedingt war. Während die relativen Preise in Deutschland und Frankreich zwar angestiegen sind, sich der Anstieg aber in Grenzen hielt, zeigten die relativen Preise in Österreich seit 2001 steil nach oben.⁷

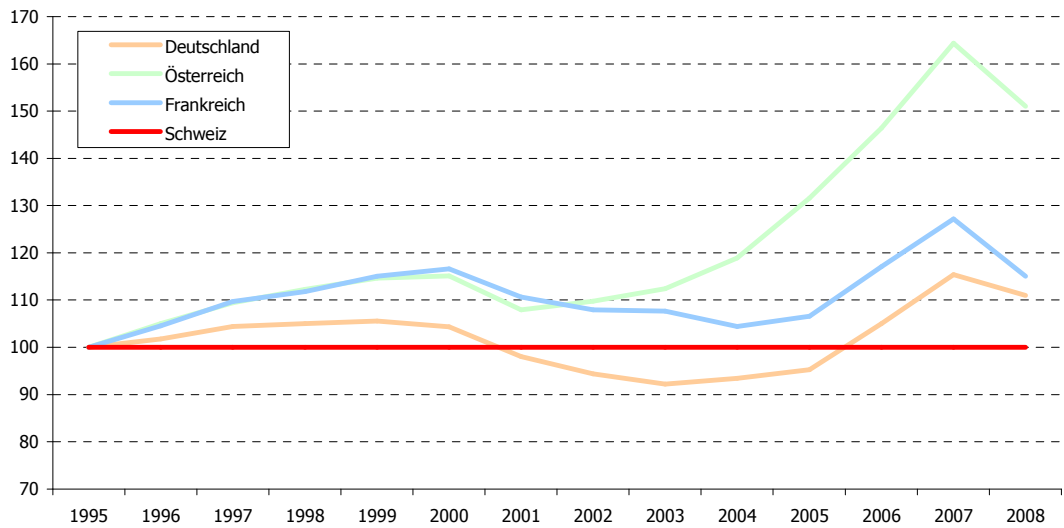
⁷ vgl. Fussnote 5

Abb. 2-8 Comparative Price Levels für Nichtwohngebäude (endnachfrageseitig) 1995-2008



Note: in Prozent des Schweizer Preisniveaus (Endnachfragepreise), Schweiz = 100
 Quellen: OECD, Eurostat, SNB, BAKBASEL

Abb. 2-9 Entwicklung der Kaufkraftparitäten für Nichtwohngebäude (endnachfrageseitig) im Zeitraum 1995 bis 2008

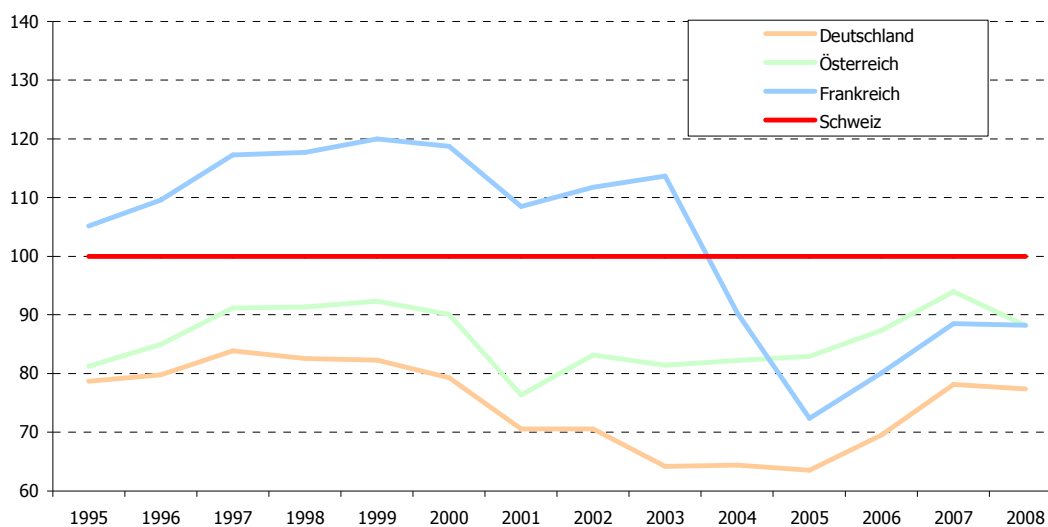


Note: PPPs in lokaler Währung pro CHF, Referenzland CH, indiziert 1995 = 100
 Quellen: OECD, Eurostat, BAKBASEL

2.2.4 Tiefbau

Das Preisniveau für Tiefbauarbeiten in den verschiedenen Ländern ist in Abb. 2-10 dargestellt. In Bezug auf Deutschland und Österreich fällt zum einen auf, dass das Preisniveau über den gesamten Analysezeitraum deutlich unterhalb desjenigen in der Schweiz lag, und zum anderen, dass die Entwicklung der Preise in den beiden Ländern mehr oder weniger parallel verlief. Anders zeigt sich die Lage in Frankreich: Lagen die Preise bis 2003 deutlich oberhalb derjenigen in der Schweiz, gingen diese in der Folge stark zurück und liegen nun deutlich unterhalb derjenigen der Schweiz.

Abb. 2-10 Comparative Price Levels im Tiefbau (endnachfrageseitig) 1995-2008



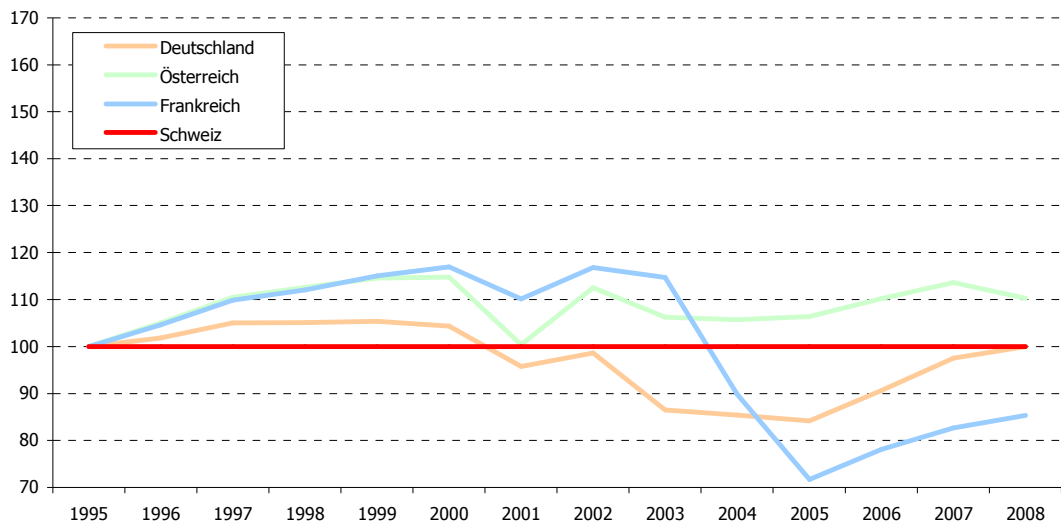
Note: in Prozent des Schweizer Preisniveaus (Endnachfragepreise), Schweiz = 100
Quellen: OECD, Eurostat, SNB, BAKBASEL

Abb. 2-11 lässt erkennen, dass die geschilderte Entwicklung nicht auf Wechselkursschwankungen beruht: Während sich die relativen Preise in der Schweiz, in Deutschland und in Österreich mehr oder weniger ähnlich entwickelten, zeigt sich in Frankreich in den Jahren 2004 und 2005 ein deutlicher Rückgang der relativen Preise.⁸

Inwieweit das regulatorische Umfeld, insbesondere die Art und Weise der öffentlichen Ausschreibungen, für die vergleichsweise hohen Schweizer Tiefbaupreise verantwortlich gemacht werden kann, wird in Kapitel 3 genauer betrachtet.

⁸ vgl. Fussnote 5

Abb. 2-11 Entwicklung der Kaufkraftparitäten im Tiefbau (endnachfrageseitig) im Zeitraum 1995 bis 2008



Note: PPPs in lokaler Währung pro CHF, Referenzland CH, indiziert 1995 = 100
Quellen: OECD, Eurostat, BAKBASEL

3 Bestimmungsgründe internationaler Baupreisunterschiede

3.1 Marktgrösse und Marktkonzentration

Unterschiedliche Marktgrössen können als einer der Gründe für internationale Preisunterschiede aufgeführt werden. Firmen in grossen Märkten haben ein höheres Wachstumspotenzial als solche in kleinen Märkten. Ihnen sind weniger Grenzen bei der Ausdehnung ihrer Produktion gesetzt als denjenigen in kleinen Märkten. Sie können bei wachsenden Umsätzen von steigenden Skalenerträgen profitieren, das heisst ihre Fixkosten pro Produktionseinheit nehmen tendenziell ab. Diese Abnahme fällt umso stärker aus, je höher der Fixkostenanteil bei der Produktion ist. Die damit verbundenen tieferen Stück- und Grenzkosten können sich auch in einem tieferen Preis widerspiegeln. Dies lässt vermuten, dass die Preisniveaus in grösseren Märkten tiefer sind als in kleineren.

Steigende Skalenerträge können allerdings auch das Gegenteil bewirken und zu höheren Preisen führen. Dies geschieht u.a. dann, wenn es zu einer verstärkten Unternehmens- bzw. Marktkonzentration kommt und die übriggebliebenen Firmen Marktmacht erlangen, indem sie durch steigende Skalenerträge einen entscheidenden Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Firmen erlangen und diese dadurch aus dem Markt verdrängen. Allerdings ist es in einem grossen Markt für ein Unternehmen tendenziell schwerer, Marktmacht zu erlangen, als in einem kleinen Markt, weil es ein viel grösseres Marktvolumen braucht, um Marktmacht zu erreichen.

Zur Berechnung der Marktkonzentration wird der Herfindahl-Hirschman-Index (HHI) verwendet. Dieser ist die Summe der quadrierten Marktanteile jeder Firma und ist bei minimaler Konzentration 0 und bei maximaler Konzentration 10'000⁹.

Tab. 3-1 Herfindahl-Hirschmann-Index

	Herfindahl-Hirschmann-Index
Österreich	5.437
Deutschland	0.474
Frankreich	0.746
Schweiz	2.788

Index anhand Beschäftigter berechnet
Quellen: BAKBASEL, Eurostat

Wie der tiefe Herfindahl-Hirschman-Index des Baugewerbes in den verschiedenen Ländern zeigt, ist die Marktkonzentration im Baugewerbe in der Schweiz sowie in Frankreich, Deutschland und Österreich ziemlich tief. Dies lässt die Annahme zu, dass in allen vier Märkten kaum Marktmacht einzelner Firmen vorhanden ist, welche die Preise in die Höhe treiben würden. Nicht auszuschliessen ist, dass Firmen in einzelnen Marktsegmenten wie z.B. dem Tiefbau trotzdem Marktmacht erlangen. Für den entsprechenden Nachweis ist das verfügbare Zahlenmaterial allerdings unzureichend.

⁹ In Anlehnung an die US-Fusionsrichtlinien kann man von einer geringen Konzentration sprechen, wenn der HHI Werte unter 1'000 annimmt und von einer hohen Konzentration wenn er Werte von 1'800 übersteigt.

Interessant ist die Feststellung in der Studie von Felder und Podgorski (2009), dass die Baubranche in der Schweiz nicht durch steigende, sondern durch konstante Skalenerträge gekennzeichnet ist und daher Effizienzunterschiede nicht von der Firmengrösse abhängen. Es können in der Schweiz also kleine wie auch grosse Betriebe gleich effizient produzieren. Aufgrund dieser Tatsache ist es für ein einzelnes Bauunternehmen in der Schweiz sehr schwer Marktmacht zu erlangen.

Fehlt Marktmacht und steigen die Skalenerträge, lassen sich die gegenüber der Schweiz tieferen Preise in den Vergleichsmärkten zum Teil damit erklären. Dies gilt insbesondere für Frankreich und Deutschland. Als empirisches Indiz für diese Schlussfolgerung ist der Umstand zu nennen, dass die grossen Baufirmen Europas auch aus grossen Märkten stammen, so die beiden Firmen «Vinci» und «Bouygues» als grösste Bauunternehmen in Europa aus Frankreich.

Ein Blick auf das Niveau der Produzentenpreise, welches in Frankreich am höchsten ist (vgl. Kapitel 2.1), zeigt sich klar, dass die unterschiedlichen Marktgrössen in der Praxis nicht der einzige Grund für Preisunterschiede sein können. Andere Faktoren, wie institutionelle Rahmenbedingungen können also dazu führen, dass das Preisniveau in einem grossen Markt trotzdem höher ist als in einem kleinen Markt.

3.2 Institutionelle Rahmenbedingungen

Hauptgegenstand des folgenden Kapitels ist die Diskussion der Vergabeverfahren und ihr Einfluss auf die Preisbildung in der Schweiz und den verschiedenen EU-Vergleichsländern.

3.2.1 Ausschreibungsverfahren

Öffentliche Aufträge stellen sowohl in der Schweiz als auch in Österreich, Frankreich und Deutschland einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor dar. Mehr als eine Billionen Euro gibt die öffentliche Hand in der Europäischen Union jedes Jahr für die öffentliche Beschaffung aus. Das entspricht annähernd 14 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Europäischen Union. In der Schweiz macht der Anteil des öffentlichen Beschaffungsvolumens ca. 8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus. Den rechtlichen Rahmen der öffentlichen Beschaffung bilden die nationalen Beschaffungsverordnungen. Zu nennen sind hier die Beschaffungsverordnung (VöB) in der Schweiz, die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) in Deutschland, das Bundesvergabegesetz (BVerG) in Österreich und der «code des marchés publics» in Frankreich. Sie liefern detaillierte Verfahrensvorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge. Das vorrangige Ziel dieser gesetzlichen Regelungen ist zum Einen die Definition möglichst klarer Verfahren zur Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen für die öffentliche Hand, zum Andern deren Beschaffung zu einem möglichst günstigen Preis. In der Regel sorgen diese Gesetzesvorschriften für wettbewerbliche Bedingungen. Sie beinhalten folgende Grundsätze:

- Wettbewerbliche Verfahren
- Transparenz
- Gleichbehandlung
- Berücksichtigung mittelständischer Interessen
- Vergabe an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmen
- Berücksichtigung des preisgünstigsten Angebots
- Rechtmässige Verfahren (subjektive Bieterrechte dank des Anspruchs auf Einhaltung der Bestimmungen über das Vergabeverfahren).

Ein Vergleich der länderspezifischen Regelungen zeigt auf, dass die formalen Ausschreibungsverfahren in den betrachteten Ländern keine grosse Unterschiede aufweisen, sich aus dem Verfahren keine gewichtige Nachteile für Schweizer Firmen ergeben und dass auf dem Schweizer Markt den schweizerischen Ausschreibungsverfahren keine spürbare preistreibende Wirkung zugesprochen werden kann. Vielmehr gilt es

im Folgenden einige Vergabekriterien näher zu betrachten, die möglicherweise eine teilweise Erklärung für ein höheres Preisniveau liefern können.

3.2.2 Neuere Entwicklungen und Revisionen der Beschaffungsverordnungen

Die Vergabepaxis in der Schweiz weist einige Defizite hinsichtlich der Anwenderfreundlichkeit, Wirtschaftlichkeit und Rechtssicherheit auf. So resultiert aus der Existenz unterschiedlicher Rechtsquellen auf Bundes- und Kantonalebene ein komplexes System, was zu einer Verkomplizierung und Zersplitterung des Vergaberechts führt. Beträchtliche Inkongruenzen bestehen je nach anwendbarer Rechtsquelle. Dies gilt etwa für die Schwellenwerte, die Zulässigkeit von Preisverhandlungen, die Berücksichtigung vergabefremder Kriterien oder die Ausgestaltung des Rechtsschutzes. Zudem ist es selbst für Fachleute schwierig, sich etwa in den umfangreichen Anhängen über den persönlichen und sachlichen Geltungsbereich zurechtzufinden. Für Laien sind die komplizierten Texte kaum verständlich¹⁰. Während in den EU-Mitgliedstaaten eine Harmonisierung von Bundes- und Länderrecht stattgefunden hat, steht in der Schweiz diese Harmonisierung von Bundes- und kantonalem Recht noch aus. Das geltende föderalistische System gefährdet die zentralen Grundsätze des Vergaberechts, allen Anbietern einen diskriminierungsfreien Marktzugang zu ermöglichen.

3.2.3 Die Bedeutung der Schwellenwerte

Gemäss den Regeln der Welthandelsorganisation müssen Bauaufträge durch bestimmte Auftraggeber ab einem gewissen Betrag international ausgeschrieben werden. Mit dem bilateralen Abkommen Schweiz-Europäische Union über das öffentliche Beschaffungswesen wird der Anwendungsbereich der WTO-Regeln ausgedehnt¹¹. Damit verpflichtet sich die öffentliche Hand in der Schweiz, Bauaufträge, die über einem bestimmten Schwellenwert liegen, entsprechend den WTO-Regeln auszuschreiben. Diese Regeln beziehen sich nur auf den Staatsvertragsbereich, in welchem Aufträge grundsätzlich im «offenen- oder selektiven Verfahren» vergeben werden, wobei die Schwellenwerte nicht veränderbar sind.

Die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) gestattet den Kantonen, ihre Schwellenwerte selbst festzulegen. Durch die Wahl des Verfahrens und der Schwellenwerte für die Auftragsvergabe bietet sich den Kantonen die Möglichkeit, Einfluss auf das Submissionsverfahren und damit auf das Ergebnis zu nehmen. Zum 1. Juli 2010 erfolgt eine Anpassung der Schwellenwerte auf Bundes- und Kantonsebene für die Wahl des Ausschreibungsverfahrens nach den internationalen Vereinbarungen.

Tab. 3-2 Schwellenwerte für internationale Ausschreibungen

	Schweiz	Deutschland	Frankreich	Österreich
Öffentliche Ausschreibung	8'700'000 CHF	6'783'000 CHF	6'783'000 CHF	6'783'000 CHF

Gültig ab 01.07.2010, Eurobeträge umgerechnet mit Wechselkurs vom 18.05.2010 (1.40 CHF/Euro)
 Quellen: Amtsblatt der Europäischen Union, VöB, SNB

Trotz der zum 01. Juli 2010 in Kraft tretenden Anpassung der Schwellenwerte zeigt ein Vergleich der Schwellenwerte auf Staatsvertragebene in der Schweiz und in der Europäischen Union, dass diese in der Schweiz nach wie vor höher liegen als in der EU, wobei auch die aktuelle Entwicklung des Wechselkurses berücksichtigt wurde. Hierbei stellt sich die Frage, inwieweit die festgelegten Schwellenwerte sinnvoll sind.

¹⁰ vgl. Felder und Podgorski (2009)

¹¹ Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft (2009)

Die Antwort darauf ist schwierig, gilt es doch, die Kosten und Nutzen des Wettbewerbs einander gegenüber zu stellen. Eine Ausschreibung erweist sich grundsätzlich dann als volkswirtschaftlich sinnvoll, wenn ein gesamtwirtschaftlicher Nettonutzen entsteht. Übersteigen im Modell die monetären Kosten den Nutzen einer öffentlichen Ausschreibung, spricht man von redundantem Wettbewerb¹². Eine Untersuchung dieser Sachverhalte für die Schweiz würde den Rahmen dieser Studie bei weitem übersteigen.

3.2.4 Regelungen zur Losgrösse und Wettbewerb

Die Bestimmung der Losgrösse hat einen entscheidenden Einfluss auf den Wettbewerb, da sich mit steigender Losgrösse die Anzahl der möglichen Bieter verringert. Für die Schweiz gibt es Hinweise, dass es für kleine und mittlere Schweizer Baufirmen oft schwierig, wenn nicht sogar unmöglich ist, sich an öffentlichen Ausschreibungen zu beteiligen, da die ausgeschriebenen Baulose zu gross für sie sind. Dies führt dazu, dass tendenziell eher grosse Baufirmen mitbieten können und zum Zuge kommen, da nur diese über die nötigen Kapazitäten verfügen.

Tab. 3-3 Problem der Losgrössen

Auftragsvolumen	Anzahl	Summe in Mio. CHF	Mittelwert in Mio. CHF
< 0.1 Mio. CHF	1'260	153.7	0.1
0.1-2.0 Mio. CHF	140	184.5	1.3
2.0-5.0 Mio. CHF	41	145.4	3.5
5.0-10.0 Mio. CHF	16	125.2	7.8
10.0-50.0 Mio. CHF	16	344.2	21.5
50.0-100.0 Mio. CHF	2	139.9	70.0
> 100.0 Mio. CHF	3	370.9	123.6
Total	1'478	1'463.8	1.0

Unterschiedene Werkverträge des Bundesamtes für Strassen vom 01.01.08 bis 31.07.09
Quelle: Fachverband infra

Tab. 3-3 zeigt, dass 77.0 Prozent der Gesamtsubmissionsvolumens des Bundesamtes für Strassen auf Bauaufträge entfallen, die einen Auftragswert von 2.0 Mio. CHF übersteigen. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich ab diesem Auftragswert kleine und mittelständische¹³ Bauunternehmen, aufgrund ihrer Kapazitätsbeschränkung, an diesen Ausschreibungen nicht beteiligen können. Laut einer Studie der Universität Duisburg-Essen gibt es keinen Grund, grosse Bauvorhaben nicht in Losen aufzuteilen und diese einzeln zu vergeben. Denn auch Felder und Podgorski (2009) argumentieren, dass die Betriebsgrösse keinen Einfluss auf die Effizienz von Bauunternehmen hat und kleine und mittlere Bauunternehmen gleich effizient produzieren können wie grosse Bauunternehmen. Einen Anreiz, auch umfangreiche Bauvorhaben als Gesamtpaket zu vergeben, besteht allerdings auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber, weil sich dadurch die Projektmanagementaufgabe und -controlling vereinfachen. Eine losweise Vergabe erhöht dagegen ihre administrativen Kosten und führt tendenziell zu einer Schwächung ihrer Nachfragemacht. Hierzu bleibt anzumerken, dass für kleine und mittlere Unternehmen die Möglichkeit besteht, sich zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammen zu schliessen und um einen Auftrag mit zu bieten.

¹² vgl. Jaeger (2007)

¹³ Gemäss der Definition der EU gelten Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten als kleine Unternehmen und Unternehmen, die mehr als 50 Beschäftigte, aber weniger als 250 Beschäftigte aufweisen als mittlere Unternehmen.

Eine stärkere Aufteilung öffentlicher Aufträge in Lose erleichtert also kleinen und mittleren Unternehmen den Zugang sowohl in quantitativer Hinsicht (der Umfang der Lose entspricht der Kapazität der kleinen und mittleren Unternehmen möglicherweise besser) als auch in qualitativer Hinsicht (der Gegenstand der Lose entspricht der Spezialisierung der kleinen und mittleren Unternehmen möglicherweise besser). Ein weiterer Effekt, der sich durch eine verstärkte Beteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen bei öffentlichen Aufträgen ergibt, ist die Erhöhung der Wettbewerbsintensität. Während in Deutschland ein erster Schritt gemacht ist, öffentliche Aufträge stärker in Lose aufzuteilen, werden in Frankreich öffentliche Aufträge in aller Regel in Losen vergeben, damit möglichst viel Wettbewerb herrscht.

3.2.5 Uneinheitliche und unübersichtliche Schweizer Verordnungen im öffentlichen Beschaffungswesen

Während Schweizer Unternehmen nur mit überwindbaren administrativen Hindernissen konfrontiert sind, um im EU-Raum arbeiten zu können, ist es für Unternehmen aus dem EU-Raum deutlich schwieriger, in der Schweiz zu arbeiten. Was im grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr zwischen EU-Ländern mittlerweile problemlos funktioniert, ist in der Schweiz noch ein Problem¹⁴. Die Hauptursache liegt im Schweizer Föderalismus und der uneinheitlichen und unübersichtlichen Verordnungen in der Schweiz begründet. Zwar müssen Schweizer Unternehmen auch in der EU geltende Lohnvorschriften wie z.B. die des deutschen Arbeitnehmer-Entsendegesetzes einhalten, diese sind aber einheitlich geregelt und weisen eine höhere Transparenz auf. Dagegen existiert in der Schweiz zwar ein nationaler Gesamtarbeitsvertrag für das Bauhauptgewerbe, doch kennt dieser immer noch drei verschiedene Lohnzonen mit unterschiedlichen Basislöhnen. Auffällig ist, dass die Zuordnung von Lohnklassen zu Lohnzonen keiner ersichtlichen Systematik folgt. Die Zonen folgen zudem politischen Grenzen, ohne dabei Wirtschaftsräume zu berücksichtigen. Sie decken häufig das Gebiet eines Kantons ab, teilweise sind jedoch Bezirke oder sogar Gemeinden des gleichen Kantons verschiedenen Lohnzonen zugeteilt. Dies erschwert Ortsunkundigen die Feststellung der korrekten Basislöhne. Tab. 3-4 veranschaulicht diese Problematik anhand der kantonal unterschiedlichen Basislöhne im Bauhauptgewerbe.

Im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Erbringung von Baudienstleistungen ist der Hinweis wichtig, dass für schweizerische Anbieter in Bezug auf die Erfüllung der gesamtarbeitsvertraglichen Verpflichtungen das Sitzortsprinzip gilt. Massgebend dafür ist das Binnenmarktgesetz. Ausländische Anbieter haben dagegen die Anforderungen am Ort der Leistungserbringung gemäss Entsendegesetz zu erfüllen. Dies bedeutet, dass sich ausländische Anbieter genau darüber informieren müssen, welche Löhne und Vorschriften am jeweiligen Ort gelten. Zu den im Landesmantelvertrag geregelten Arbeitsbedingungen zählen unter anderem die Lohnhöhe, Arbeitszeiten und Urlaubsansprüche. Im Übrigen verweisen alle Kantone in ihren Submissionsverordnungen auf die Gesamtarbeitsverträge. Diese werden in einzelnen Kantonen durch lokale Gesamtarbeitsverträge ergänzt, welche spezifische Regelungen für ihr Gebiet enthalten und vom Landesmantelvertrag abweichen können. Diese Ausgangslage lässt den Schluss zu, dass die Auflagen und Vorschriften in der Schweiz für kleine und mittlere Unternehmen aus der EU so kompliziert sind, dass es für sie schwierig und zeitaufwändig ist, die anzuwendenden bzw. einzuhaltenden herauszufinden. Verstossen ausländische Unternehmen aus Unkenntnis z.B. gegen die Vorschriften des Gesamtarbeitsvertrags, werden sie mit hohen Bussen und Kontrollkosten belegt. Fehlbare ausländische Unternehmen werden darüber hinaus von Schweizer Behörden im Internet veröffentlicht, was ihren Ruf spürbar schädigen kann. Bedenkt man den administrativen Aufwand der Informationsbeschaffung, die Zuschlagswahrscheinlichkeit eines Auftrags und die Sanktionen bei Verstössen gegen die Schweizer Vorschriften, kann sich für kleine und mittlere Unternehmen die Frage stellen, ob es sich lohnt, sich um einen Auftrag in der Schweiz zu bewerben.

¹⁴ Vgl. Swissinfo

Tab. 3-4 Basislöhne Bauhauptgewerbe LMV 2008 (ab Januar 2009) nach Lohnzonen

Vertragsgebiet	Lohnklassen									
	V		Q		A		B		C	
	Stunde	Monat	Stunde	Monat	Stunde	Monat	Stunde	Monat	Stunde	Monat
Aargau	33.90	5'966.00	31.40	5'528.00	30.250	5'322.00	27.75	4'884.00	24.95	4'393.00
Appenzell	33.90	5'966.00	30.55	5'375.00	27.45	5'174.00	27.75	4'884.00	24.95	4'330.00
Regio Basel, BL/BS/SO (Bezirke Dorneck-Thierstein)	35.35	6'219.00	31.40	5'528.00	30.25	5'322.00	27.80	5'016.00	25.35	4'462.00
Bern (1) Amtsbezirke Courtelay, La Neuveville, Moutier	33.90	5'966.00	30.95	5'528.00	29.80	5'248.00	27.75	4'884.00	24.95	4'393.00
Bern (2) Amtsbezirke Aarberg, Aarwangen, Biel, Burgdorf, Büren, Erlach, Fraubrunnen, Laupen, Nidau, Signau, Trachselwald, Wangen	32.45	5'713.00	30.95	5'375.00	29.80	5'174.00	27.75	4'884.00	24.95	4'330.00
Bern (3) übriges Kantongebiet	33.90	5'966.00	30.95	5'449.00	29.80	5'248.00	27.75	4'884.00	24.95	4'393.00
Fribourg	33.90	5'966.00	30.95	5'449.00	29.80	5'248.00	27.75	4'884.00	25.35	4'393.00
Geneve	33.90	5'966.00	31.40	5'528.00	30.50	5'322.00	28.50	5'016.00	25.35	4'462.00
Glarus	33.90	5'713.00	30.95	5'375.00	29.80	5'174.00	27.75	4'884.00	24.95	4'330.00
Graubünden (1)	33.90	5'966.00	30.95	5'375.00	29.80	5'174.00	27.75	4'884.00	24.95	4'330.00
Graubünden (2)	33.90	5'713.00	30.55	5'375.00	29.40	5'174.00	27.75	4'752.00	24.60	4'330.00
Jura	33.90	5'966.00	31.40	5'449.00	29.80	5'120.00	27.75	4'884.00	25.35	4'393.00
Luzern	33.90	5'966.00	30.95	5'375.00	29.80	5'174.00	27.75	4'884.00	24.95	4'393.00
Neuchatel	33.90	5'966.00	31.40	5'449.00	29.80	5'120.00	27.75	4'884.00	25.35	4'393.00
Nidwalden, Oberwalden	33.90	5'966.00	30.95	5'375.00	29.80	5'174.00	27.75	4'884.00	24.95	4'393.00
Schaffhausen	33.90	5'966.00	30.95	5'375.00	29.80	5'174.00	27.75	4'884.00	24.95	4'330.00
Schwyz (ohne March+Höfe)	33.90	5'966.00	30.95	5'375.00	29.80	5'174.00	27.75	4'884.00	24.95	4'393.00
Solothurn (ohne Bezirke Dorneck-Thierstein)	33.90	5'966.00	30.95	5'449.00	29.80	5'248.00	27.75	4'884.00	24.95	4'393.00
St. Gallen (1) Stadt	33.90	5'966.00	30.95	5'449.00	29.80	5'248.00	27.75	4'884.00	24.95	4'393.00
St. Gallen (2) Kanton (inkl. March+Höfe)	33.90	5'966.00	30.95	5'375.00	29.80	5'174.00	27.75	4'884.00	24.95	4'330.00
Ticino	32.45	5'713.00	30.55	5'375.00	29.40	5'174.00	27.75	4'752.00	24.95	4'330.00
Thurgau	33.90	5'966.00	30.95	5'449.00	29.80	5'248.00	27.75	4'884.00	25.35	4'393.00
Uri	33.90	5'966.00	30.95	5'375.00	29.80	5'174.00	27.75	4'884.00	24.95	4'393.00
Vaud	33.90	5'966.00	31.40	5'528.00	30.25	5'322.00	28.50	5'016.00	25.35	4'462.00
Wallis	33.90	5'966.00	30.95	5'449.00	29.80	5'248.00	27.75	4'884.00	25.35	4'393.00
Zug	33.90	5'966.00	30.95	5'375.00	29.80	5'174.00	27.75	4'884.00	24.95	4'393.00
Zürich	33.90	5'966.00	31.40	5'449.00	30.25	5'248.00	28.50	4'884.00	25.35	4'393.00

Gültig ab 1. Januar 2009

V = Vorarbeiter; Q = Gelernter Bau-Facharbeiter ; A = Bau-Facharbeiter; B = Bauarbeiter mit Fachkenntnissen;
 C = Bauarbeiter ohne Fachkenntnisse;
 Quelle: SBV

Ein wichtiger Effekt dieser Lohnzonen ist, dass mit den unterschiedlichen Basislöhnen Kostenuntergrenzen geschaffen werden, die tendenziell zu unterschiedlichen Preisen für identische Leistungen führen. Hierbei

stellt sich die Frage, ob Tiefbauleistungen, die als solche in aller Regel bereits einen individuellen Charakter aufweisen, kostenmässig ohne weiteres miteinander verglichen werden können.

4 Literatur

Bundesamt für Statistik (2010),

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/09/04/blank/key/bauausgaben0/nach_auftraggeber.html, Zugriff via Internet am 12.03.2010.

Fachverband Infra (2010), Problem der Losgrößen: Unterschriebene Werkverträge des Bundesamtes für Strassen vom 01.01.08 bis 31.07.09.

F. Jaeger (2007), Volkswirtschaftliche Kosten bei öffentlichen Ausschreibungen von Planeraufträgen, Universität St. Gallen.

OECD (2009), OECD Economic Surveys: Switzerland 2009, Volume 2009/20 – December 2009, Supplement No. 2, Paris.

Schweizerischer Baumeisterverband (2008), Basislöhne Bauhauptgewerbe LMV 2008 (ab Januar 2009) nach Lohnzonen.

Schweizerische Eidgenossenschaft (2009), Öffentliches Beschaffungswesen, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Bern.

S. Felder und C. Podgorski (2009), Die Harmonisierung des öffentlichen Beschaffungswesens in der Schweiz: Auswirkungen auf die Bauwirtschaft, Universität Duisburg-Essen, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Essen.

Schweizerische Nationalbank (2010), Statistisches Monatsheft 03/2010.

Swissinfo.ch (2007),

http://www.swissinfo.ch/ger/index/Deutsche_Handwerker_beklagen_Schweizer_Buerokratie.html?cid=156666, Zugriff via Internet am 10.03.2010.

Van Ark, B. (1993), "International Comparisons of Output and Productivity", Groningen Growth and Development Centre, Monograph Series, No. 1.

Van Ark, B. (1996), "Productivity and Competitiveness in Manufacturing: A Comparison of Europe, Japan and the United States", in Wagner/Van Ark (Hrsg.), Groningen Growth and Development Center (GGDC): "International Productivity Differences", Elsevier Science B.V.

5 Anhang

5.1 Methodische Grundlagen internationaler Preisvergleiche

5.1.1 Konsumenten- versus Produzentenpreise

Internationale Preisdifferenzen können sowohl auf Basis von Konsumenten- als auch Produzentenpreisen berechnet werden. Entsprechend haben sich zwei Standard-Ansätze entwickelt.

Der sogenannte «**Expenditure-Approach**» wurde im Rahmen des von den Vereinten Nationen in den 1960er Jahren gegründeten «International Comparisons Project» entwickelt. Er basiert auf Konsumentenpreisen und liegt den meisten Untersuchungen zu internationalen Preisvergleichen zugrunde, so beispielsweise denjenigen der UN, der OECD sowie von Eurostat.

Der sogenannte **ICOP-Ansatz** wurde im Rahmen des «International Comparisons of Output and Productivity Project» (ICOP-Project) entwickelt, welches 1983 an der Universität Groningen ins Leben gerufen wurde. Er basiert auf Produzentenpreisen und wurde in seiner ursprünglichen Ausprägung auch als «Industry-of-Origin-Approach» bezeichnet.

Die Entscheidung, ob internationale Preisvergleiche auf Grundlage von Konsumenten- oder Produzentenpreisen vorgenommen werden sollen, hängt vom angestrebten Erklärungsziel ab. Zentral ist also, ob der Konsument oder der Produzent im Mittelpunkt der Betrachtung steht.

Die Verwendung des «Expenditure-Approach» ist vor allem zur Analyse der internationalen Kaufkraft der Haushalte geeignet, die von der OECD regelmässig durchgeführt wird. Eines der wohl bekanntesten Beispiele für den Expenditure-Ansatz ist der vom Economist publizierte «Big-Mac-Index». Er berechnet die internationale Kaufkraft in Bezug auf ein einziges (homogenes) Produkt, den Big Mac.

Für eine Analyse branchenspezifischer Preisunterschiede und für internationale Produktivitäts- oder Wertschöpfungsvergleiche ist der ICOP-Ansatz indes besser geeignet als der Expenditure-Ansatz, denn:

- ausgabenorientierte PPPs (vgl. Anhang, Kapitel 5.1.2) beinhalten die Preise von Importen, welche für den internationalen Branchenvergleich ausgeschlossen werden müssen.
- Preise exportorientierter Waren und Dienstleistungen werden beim «Expenditure-Approach» vernachlässigt, müssten bei einer sektoralen Analyse jedoch berücksichtigt werden.
- Konsumentenpreise enthalten Handels- und Distributionsmargen sowie Transportkosten, die von Land zu Land unterschiedlich sein können und somit im internationalen Vergleich die Produktivität oder Wettbewerbsfähigkeit einer Branche verzerren.
- Konsumentenpreise beziehen sich auf Marktpreise, während für die Analyse von Produktion bzw. von Branchen Subventionen und indirekte Steuern idealerweise ausgeklammert werden sollten.
- ausgabenorientierte PPPs (Anhang, Kapitel 5.1.2) beinhalten Vorleistungen, für eine branchenspezifische Analyse sollte der Fokus aber auf den «Wertschöpfungspreisen», also auf den von der Branche tatsächlich beeinflussbaren Preisen liegen, weshalb die Vorleistungen ausgeklammert werden müssen.

Mangels verfügbarer Daten muss ein Teil der Analyse trotz der beschriebenen Nachteile auf der Basis von Konsumentenpreisen vorgenommen werden. Dabei gilt es stets zu bedenken, dass die Zahlen durch Steuern, Subventionen, Handels- und Distributionsmargen sowie Importe und Exporte verzerrt werden. Ein Grossteil dieser Faktoren ist für die Bauwirtschaft aber von eher geringer Bedeutung. Von erheblicher

Bedeutung dürfte jedoch der Umstand sein, dass die Konsumentenpreise wie erwähnt die Preise für Vorleistungen enthalten.

5.1.2 «Purchasing Power Parities» (PPPs) und «Comparative Price Levels» (CPLs)

Die anhand der verschiedenen Ansätze erhobenen bzw. berechneten Preisniveaus werden i.d.R. in sogenannten **Purchasing Power Parities (PPPs)** angegeben. Ein PPP gibt dabei an, wie viele Einheiten der lokalen Währung aufgewendet werden müssen, um lokal ein Warenbündel zu erwerben, für das im Referenzland eine Einheit der dortigen Währung (Referenzwährung) ausgegeben werden müsste. Dieser Wert entspricht dem Wechselkurs zwischen den beiden Währungen, wenn das Preisniveau in beiden Ländern identisch wäre. PPPs können für einen gesamten Warenkorb, für bestimmte Teile eines solchen, für branchenspezifische Warenkörbe oder für einzelne Produkte ermittelt werden. Sie finden sowohl beim «Expenditure-Ansatz» als auch beim »ICOP-Ansatz» (vgl. Anhang, Kapitel 5.1.1) Verwendung.

Der Einbezug der Wechselkurse führt zum Konzept der **Comparative Price Levels (CPLs)**. Diese ergeben sich durch Division der PPPs mit dem tatsächlichen (Devisenmarkt-) Wechselkurs. Sie stellen also das lokale Preisniveau als Prozentsatz des Preisniveaus des Referenzlandes unter Berücksichtigung des aktuellen (oder aber auch eines durchschnittlichen) Devisenwechselkurses dar. Damit enthalten sie im Gegensatz zu den PPPs alle für einen internationalen Preisvergleich notwendigen Informationen. Dennoch hat die Umrechnung der PPPs in CPLs auch einen Nachteil, der bei der Interpretation der CPLs nicht aus den Augen verloren werden darf: Die tatsächlichen Devisenwechselkurse beeinflussen sowohl das Niveau als auch die Dynamik der CPLs, die Devisenwechselkurse werden jedoch nicht nur von realwirtschaftlichen Faktoren beeinflusst, sondern auch von den internationalen Kapitalströmen und der Stimmung an den Finanzmärkten.

5.2 Qualität und Baupreis - Die wichtigsten Ergebnisse aus der OECD-Länderstudie Schweiz¹⁵

Konsumentenseitig liegen die Baukosten in der Schweiz teilweise deutlich über denjenigen der Vergleichsländer (vgl. Kapitel 2.2.1). Kapitel 2.2.2 zeigt weiter, dass die Preisunterschiede im Wohnungsbau besonders ausgeprägt sind. Diese Preisunterschiede resultieren nicht zuletzt aus länderspezifischen Normen und Ausschreibungsbedingungen. Eine Ausdehnung der betrachteten Länder auf die gesamte EU (EU-27) zeigt sogar, dass nur in Dänemark und Schweden, wo die Mehrwertsteuer deutlich höher ist, auf Seite der Endnachfrage noch mehr für das Bauen ausgegeben wurde als in der Schweiz.

Die notwendigen Sicherheitsstandards der diversen Bauten werden durch die unterschiedlichsten Baugesetze, Regulierungen und Normen gewährleistet. In der Schweiz werden die Einhaltungskosten der Baugesetze und Regulierungen als sehr hoch wahrgenommen. Vergangene Studien zeigten auch, dass die Baustandards der Schweiz höher waren als diejenigen in Deutschland. Die unterschiedlichen Baustandards vermochten dabei rund 80% der Differenz der Baukosten zu erklären.

In der Schweiz hat seit 1969 unter anderem die kontinuierliche Zunahme der Einschränkungen, der Bauvorschriften und Regulierungen zum Anstieg der Baukosten beigetragen. Mehr als 20% der Kostenzunahme kann durch striktere Normen z.B. im Feuer- und Hitzeschutz sowie durch höhere Lärmschutzstandards und durch neue Einrichtungsbedürfnisse (in der Küche und im Badezimmer) erklärt werden. Nennenswert bleibt jedoch, dass es auch Vorstösse gibt, um die hohen Kosten für das Bauen zu senken. So wurde z.B. 2006 die Luftschutzkellerpflicht nach einer parlamentarischen Initiative aufgegeben.

Einen weiteren preistreibenden Faktor stellt in der Schweiz die Heterogenität der Regulierungen zwischen den Kantonen und Gemeinden dar. Diesbezügliche Verbesserungen konnten jedoch dank eines neuen Übereinkommens mit der EU betreffend Technik- und Sicherheitsstandards erreicht werden, welches half, die Differenzen bzgl. Regulierung sowohl zwischen den Kantonen wie auch zu den EU-Ländern zu verkleinern. Ebenfalls beeinflusst der Gesamtarbeitsvertrag (GAV) der Bauindustrie die Baukosten tendenziell negativ über die Lohnkosten.

Subnationale Differenzen bestehen in der Schweiz auch im öffentlichen Beschaffungswesen, welche zu hohen Baukosten beitragen können. Zwar haben kürzliche Gerichtsentscheide von den Ortsbehörden verlangt, Entscheidungskriterien, nach welchen verschiedene Bauanbieter für öffentliche Projekte jeweils ausgewählt werden, publik zu machen, Generell gibt es noch beachtlichen Spielraum für Kostensenkungen, so z.B. durch die Aufhebung von Wettbewerbshindernissen, durch eine interkantonale Harmonisierung der Beschaffungsregeln und Bench Marks bez. der Kosten der öffentlichen Beschaffung.

¹⁵ Quelle: OECD 2009.