

VOB/A dann ebenfalls zwingend der redaktionellen Anpassung.

Zum Vorrang des Offenen vor dem Nichtoffenen Verfahren

Der Deutsche Städtetag bedauert, dass am Vorrang des Offenen vor dem Nichtoffenen Verfahren im nationalen Vergaberecht festgehalten werden soll. Das EU-Recht sieht die Option der freien Wahl der öffentlichen Auftraggeber zwischen beiden Verfahren vor.

Deshalb haben wir gegenüber dem BMWi angeregt, nochmals über die Schaffung derartiger Spielräume für die öffentlichen Auftraggeber auch im nationalen Recht nachzudenken. Nur so kön-

nen kommunale Gestaltungsspielräume erhöht und dem Ziel der Förderung der regionalen Wirtschaft Rechnung getragen werden. Insofern vermögen wir der Gesetzesbegründung, wonach das Ziel der wirtschaftlichen Beschaffung besser durch das Offene Verfahren erreicht werden kann, nicht zu folgen.

Zur Regelung der Unwirksamkeit des Vertrags bei de-facto-Vergaben

Die nunmehr vorgesehene Regelung für sogenannte de-facto-Vergaben ist zu begrüßen. Sie setzt die Vorgaben der Rechtsmittelrichtlinie um. Der Charme der Regelung gegenüber der bisherigen Nichtigkeitsregelung des § 13 VgV ana-

log, besteht darin, dass die Verträge nach Ablauf einer bestimmten Frist gültig sind und abgewickelt werden können.

Zudem besteht – abweichend von der bisherigen Rechtslage – nach Erfüllung der Voraussetzungen – Rechtssicherheit

Der nun vorliegende Referentenentwurf liefert damit insgesamt – bei aller Kritik in Einzelfragen und auch, wenn nicht alle ursprünglich angestrebten Ziele mit ihm erreicht werden – eine gute Grundlage für den weiteren Gesetzgebungsgang, die bereits viele kommunale Interessen aufgegriffen hat.

■ *Dipl.-Ing. Ulrich Welter, inside, Berlin*

Preiswettbewerb um Ingenieurleistungen

Auftraggeber wählen (zu) häufig das billigste Angebot – trotz HOAI

Das Honorar für Planungsleistungen für ein Ingenieurbauwerk macht an den Gesamtkosten nur einen geringen Teil aus. Dennoch steht es regelmäßig im Mittelpunkt der Vergabeentscheidung für Ingenieurleistungen. Die Wahl des billigsten Angebots erweist sich jedoch meist als kurzfristig – ein Plädoyer für den besten Preis für die beste Leistung an Stelle des besten Preises für irgendeine Leistung.

Öffentliche Auftraggeber sind zur sparsamen Verwendung von Steuergeldern verpflichtet. Private Auftraggeber haben ein Eigeninteresse an günstigen Einkaufsbedingungen. Ingenieurbüros und Ingenieurgesellschaften leben vom Gewinn, den sie bei Aufträgen für öffentliche und/oder private Auftraggeber erwirtschaften.

Der Ordnungsgeber hat im Jahr 1985 die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) eingeführt. Sie stellt zwingendes Preisrecht dar und ist von jedermann anzuwenden. Sie regelt die Honorare zum Beispiel für Gebäude (Teil II HOAI), Ingenieurbauwerke und Verkehrsanlagen (Teil VII HOAI) sowie etliche Fachplanungsleistungen.

Vor diesem Hintergrund werden in Deutschland tagtäglich Ingenieurleistun-

gen für geschätzt 7 Millionen Euro vergeben. Dafür werden dann Planungs- und Bauüberwachungsleistungen für Bauwerke mit einem Gesamtvolumen von rund 50 bis 80 Millionen Euro erbracht, an jedem Tag. Der Anteil des Honorars an den Herstellungskosten beträgt je nach Kosten des Bauwerkes zwischen 6 und 18 Prozent. Dabei gilt: Je kleiner das Bauwerk, desto höher der Honoraranteil. Zusätzlich erforderliche Fachplanungsleistungen sind nicht berücksichtigt und erhöhen den Anteil möglicherweise. Setzt man das Honorar in Beziehung zu den Gesamtkosten eines Vorhabens über seine gesamte Nutzungsdauer (Life-Cycle-Betrachtung) so sinkt der Anteil in den Promillebereich ab. Geldbeschaffungs- bzw. Finanzierungskosten sind deutlich höher. Das Honorar spielt also bei den Kosten, die eine bauliche Anlage während ihrer Nutzungsdauer

verursacht, bei nüchterner Betrachtung keine Rolle. Gleichwohl steht es bei der Vergabe von Ingenieurleistungen regelmäßig im Mittelpunkt.

Stagnierende Gewinne trotz guter Auftragslage

Nach einer aktuellen Umfrage des Verbandes Beratender Ingenieure (VBI), an der sich rund 500 Ingenieurunternehmen beteiligt haben, stagnieren die Umsatzrenditen trotz positiver Auftragseingänge. „Die Honorare sind nach wie vor zu niedrig, als dass die Unternehmen nach der wirtschaftlichen Durststrecke der vergangenen Jahre Rücklagen bilden oder ausreichend in die Weiterbildung ihrer Mitglieder investieren könnten“, kommentiert der VBI-Hauptgeschäftsführer Klaus Rollenhagen die Ergebnisse. „Viele Planungsbüros operieren betriebswirtschaftlich nach wie vor auf sehr dünnem Eis“, sagt Rollenhagen. Als Grund für die Misere wird in Fachkreisen auch die HOAI genannt. Die dort festgeschriebenen Mindestsätze für erbrachte Leistungen, die auf Erfahrungswerten beruhen, wurden seit 1996 nicht mehr erhöht und liegen deutlich unter den aktuellen Kosten. Den kürzlich vom Bundeswirtschaftsministerium vorgelegten Neuentwurf der HOAI (s. „News“, S.) lehnt das Gros der Planer in Deutschland ab. Neben den Preissätzen wendet sich die Kritik auch gegen den Ansatz der HOAI, die Leistungen sämtlicher Ingenieurbüros über einen Kamm zu scheren. Tatsächlich variiert das individuelle Leistungsspektrum der einzelnen Büros erheblich. Allgemein wird damit gerechnet, dass der Preis-

wettbewerb zu einer Marktvereinbarung führt, deren Opfer vor allem kleinere und Ein-Mann-Büros sein werden.

Quelle : FAZ vom 19. April 2008

Das Honorar ist leicht vergleichbar, die Leistung nicht

Führt ein Auftraggeber eine Honoraranfrage bei mehreren Ingenieurbüros durch, so wird das Ergebnis der Angebote nur so gut sein, wie seine Anfrage war. Zu diesem Thema ist an dieser Stelle schon mehrfach zu Recht auf die Pflicht des Auftraggebers hingewiesen worden, seine Anforderungen so zu formulieren, dass die Büros eine zutreffende Kalkulation durchführen können. Aber ganz unabhängig davon, wie sehr ihm das auch gelingen mag, werden die Angebote nicht unbedingt und ohne weiteres auch tatsächlich vergleichbar sein. Zum einen, weil die Büros mit unterschiedlichem Know-how ausgestattet sind und durch die Gestaltung ihres Angebotes auf besondere eigene Vorzüge hinweisen wollen. Zum anderen, weil die angefragten Leistungen eben nicht eindeutig und erschöpfend beschrieben werden können. Der Auftraggeber steht also vor dem Dilemma, Leistungen vergleichbar machen zu müssen, ohne dies in jedem Fall auch objektiv zu können. Nicht nur, dass es eigener Fachkunde bedarf, die Herstellung der Vergleichbarkeit der Angebote bringt erheblichen Aufwand mit sich (Gespräche, Verhandlungen, Aufklärungen, Ausarbeitungen, Bewertungen etc.). Zudem ist es kaum möglich, (angebotene) geistige Leistung so zu klassifizieren, dass ein Vergleich möglich wird. Und alles will sauber dokumentiert sein, damit es nachher keine Angriffsflächen im Vergabeverfahren gibt.

Da fällt es leicht, sich auf die Formulierungen in der HOAI zurückzuziehen und anzunehmen, dass dort alle Leistungen beschrieben sind und die Angebote daher unmittelbar vergleichbar sind. Schließlich müssen sie ja diese Leistungen enthalten. Dieser Irrtum ist leider noch immer weit verbreitet. Die HOAI enthält ausschließlich Vergütungstatbestände, keinerlei Leistungsbeschreibungen. Leistungen werden in Ingenieurverträgen vereinbart. Und wenn diese Leistungen mit denjenigen in der HOAI übereinstimmen, dann ist das Honorar eben nach den Bestimmungen dieser Rechtsverordnung zu berechnen, nicht mehr und nicht weniger.

Am Ende bleibt das Honorar als unmit- telbar vergleichsfähiger Parameter. Da lässt sich nichts interpretieren, 2 ist nun einmal weniger als 3.

Zu einfach?

Wer will es einer Vergabestelle ohne fachliche Ausbildung in Bezug auf die ausgeschriebene Leistung verdenken, wenn sie das Honorar als leicht vergleichbares Kriterium in den Focus nimmt?

Als Folge kommt es häufig vor, dass in den Vergabestellen das Angebot mit dem niedrigsten Honorar schon auf Anhieb den Vorzug erhält. Die Mitarbeiter/-innen dort verfügen in der Regel nicht über die fachliche Qualifikation, die erforderlich ist, die angebotenen Leistungen beurteilen zu können, so schwer ein Vergleich auch sein mag. Da zieht man sich zurück auf die Formel:

- Die Leistung ist in der HOAI beschrieben,
- daher sind alle angebotenen Leistungen identisch,
- also entscheidet das Honorar.

Diese Formel ist, so einfach sie auch sein mag, nicht zielführend und am Ende meist schädlich für den Steuerzahler. Denn beauftragt wird nicht das Ingenieurbüro mit der besten Leistung, sondern das mit dem niedrigsten Honorar.

Oft hören die Geschäftsstellen der Ingenieurverbände Sätze wie: „Wir hatten das beste Angebot, sogar die Amtsleitung hat uns das bestätigt. Aber wir haben den Auftrag nicht erhalten, weil ein anderes Angebot, obwohl es schlechter war, ein niedrigeres Honorar enthielt.“

Pech gehabt, möchte man sagen. Aber das ist zu einfach.

Preiswert muss nicht sein

Ein Angebot über geistig-schöpferische Leistungen ist nicht schon deshalb schlecht, weil es im Wettbewerb den niedrigsten Preis ausweist.

Die Vergabestelle hat, wie eingangs aufgezeigt, das Interesse oder gar die Pflicht zum sparsamen Umgang mit den Finanzmitteln. Auch ein Ingenieurvertrag kostet Geld und ist damit ein Kostenfaktor, den es im eigenen Interesse zu beeinflussen gilt. Es ist daher natürlich, dass man dem Grunde nach zum niedrigen Honorar tendiert. Niedriges Honorar kommt im Wettbewerb zustande. Der Anbieter kann unterschiedliche Beweggründe haben, ein niedriges Angebot abzugeben. Er will möglicherweise einen neuen Kunden gewinnen, er braucht ggf. unbedingt den Auftrag oder er erschließt sich ein neues Betätigungsfeld und benötigt Referenzen. Mit Ausnahme des teuersten ist jedes Angebot billiger als ein anderes (oder mehrere andere). Es lässt sich keineswegs ablei-

ten, dass ein preiswertes Angebot grundsätzlich zu schlechten Leistungen führt.

Die Risiken liegen allein beim Auftraggeber

Das fertige Bauwerk bleibt ein ganzes Nutzungsleben lang beim Auftraggeber. Er bezahlt am Ende den vollen Preis und nicht nur ein billiges Honorar.

Der Auftraggeber ist in der Regel auch der Nutzer der Anlage, für die er Planungsleistungen zu vergeben beabsichtigt. Er muss daher ein Interesse daran haben, die Wirtschaftlichkeit insgesamt zu betrachten, also über die gesamte Nutzungsdauer des Bauwerks oder der Anlage. Dabei muss er bei der Bewertung der Angebote, bei dem Versuch, ihre Leistungsanteile und ihre Honoraranteile zu vergleichen, eine Beziehung zwischen dem Honorar und den Gesamtkosten bei Ablauf der Nutzungsdauer herstellen. Erst dabei zeigt sich der Einfluss der Leistung. Eine Anlage mit niedrigen Folgekosten (zum Beispiel Betriebskosten) kann daher beim Angebot besser bewertet werden als im umgekehrten Fall. Etwas mehr Honorar am Anfang kann viel Geld später einsparen.

Diesen Zusammenhang können die Vergabestellen zumeist nicht erkennen oder zumindest nicht herstellen. Dies ist Aufgabe von Fachämtern, Fachabteilungen oder sonstigen Fachleuten. Sie müssen dann ihre Ergebnisse der Vergabestelle mitteilen und sich „durchsetzen“, um die beste Leistung zum besten Preis zu erhalten statt den besten Preis für irgendeine Leistung.

Die Verantwortung hierfür liegt allein beim Auftraggeber, ebenso wie das Risiko einer Fehleinschätzung.

Fazit

Der Auftraggeber hat das Ziel, preiswert einkaufen zu wollen (private Auftraggeber) oder zu müssen (öffentlicher Auftraggeber). Er steckt dabei in dem Dilemma, eine Beziehung zwischen angebotenen Honorar und angebotener Leistung herstellen zu müssen. Welche Leistung ihm am Ende, betrachtet über die gesamte Nutzungsdauer eines Bauwerks, die wirtschaftlichste Lösung sichert und welches Honorar für diese Leistung angemessen ist, muss er bei der Auswertung angeforderter Angebote bewerten. Das ist eine schwierige Aufgabe, für die es keine einfache Lösung gibt. Es bleibt daher alleiniges Risiko des Auftraggebers, auf das „richtige“ Angebot den Zuschlag zu erteilen. Die Auswahl des „Billigsten“ ist meist die falsche Entscheidung.