

Fazit

Festpreisvereinbarungen über mehrere Jahre oder Regelungen, die restriktiv das Preisrisiko einseitig auf den Unternehmer abwälzen und Anpassungen verwehren, können gegen Vergaberecht verstoßen. Der öffentliche Auftraggeber kann vom Bieter kaum erwarten, dass er die Entwicklung von preissteigernden Faktoren voraussehen und in

die Kalkulation einpreisen kann. Maßgebend kann nur immer die Tarif- und Gesetzeslage zum Zeitpunkt der Angebotsabgabe sein. Erfolgt der Zuschlag in erster Linie anhand des Preises, erhielte sonst derjenige Bieter den Vertrag, der auf die geringste Steigerung „spekuliert“ hat. Unterlässt der Auftraggeber bei mehrjährigen Verträgen die Vereinbarung einer Preisanpassungsklausel, so nimmt er dadurch möglicherweise billigend in

Kauf, dass der Bieter die zwingende Erhöhung des Mindestlohnes oder der Sozialversicherung nicht oder nicht in voller Höhe an die im Reinigungsobjekt eingesetzten Kräfte weitergibt. Dies kann zu Ordnungswidrigkeitsverfahren gegen die Vergabestelle führen. Dass Derartiges nicht im Interesse eines öffentlichen Auftraggebers sein kann, liegt ohne Weiteres auf der Hand.

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

Nicht um jeden Preis

Wettbewerb ist nicht alles. Ein Plädoyer für eine nachhaltige Beschaffung.

Die stetige Forderung nach Wettbewerb hat nur ein Ziel: Produkte und Leistungen immer billiger zu machen. Da helfen auch keine Rufe nach Transparenz und Fairness. Der Preis ist das allein entscheidende Kriterium geworden. Dies gilt auch für geistig-schöpferische Leistungen wie es die Planungsleistungen der Ingenieure und Architekten nun einmal sind. Die Konsequenzen sind bereits spürbar, und das Bedenkliche ist, dass es kaum ein Zurück gibt.

Denn: Die Folgen der Kurzsichtigkeit öffentlicher Auftraggeber und die Marktkonzentration bei den Ingenieurbüros sind auf Jahre unumkehrbar.

Es hat sich enorm viel verändert im Markt der Ingenieurbüros. Noch bis zur Hälfte der 90er Jahre waren sie mittelständisch geprägt. Sie verstanden sich als Treuhänder und Sachwalter ihrer (öffentlichen) Auftraggeber und erbrachten Planungs- und Bauüberwachungsleistungen für Kanalnetze, Kläranlagen, Wasserwerke, Straßen u.v.m. unabhängig von Liefer- und Herstellerinteressen, immer im Spagat zwischen bester Lösung und Wirtschaftlichkeit.

Die Honorare unterliegen dabei seit 1985 dem staatlichen Preisrecht der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI). Sie waren auskömmlich, mehr nicht, reich geworden ist damit niemand. Aber die wirtschaftliche Lage der Ingenieurbüros war stabil und so waren sie verlässliche Partner ihrer Auftraggeber.

Veränderte Rahmenbedingungen im Markt der Ingenieurbüros

Seither hat sich viel geändert:

- Die öffentlichen Haushalte verschlechterten sich rapide, Aufträge

wurden Mangelware. nach einem kleinen Zwischenhoch 2009 sieht es nun wieder sehr düster aus.

- Die Bauwirtschaft schrumpfte um fast die Hälfte und damit auch die Zahl der Planer.
- Ausländische Consulting-Unternehmen drängen in den deutschen Markt und kaufen Ingenieurbüros. Sie kommen aus England, Finnland, Holland, Italien usw. Sie sind längst da.
- VOF-Verfahren ufern aus. Viele Büros scheitern mit Ihren Bewerbungen oft daran, dass Mitbewerber lediglich mehr Umsatz machen oder über eine größere Zahl von Referenzen verfügen.
- Das Vergaberecht ist deutlich verschärft.
- Aufträge wurden und werden nach Belieben entweder so gestückelt, dass keine Aufträge mehr zustande kamen, die groß genug sind für größere Ingenieurbüros. Oder sie werden zu so großen Paketen geschnürt, dass mittelständische Büros keine Chance mehr haben. Maßvolles Handeln fehlt.

- Die Bezahlung für Bauingenieure ist so schlecht, dass junge Menschen andere Berufe ergreifen. Es fehlen Ingenieure an allen Ecken und Enden.
- Der Personalabbau bei der öffentlichen Hand hat dazu geführt, dass es kaum mehr Fachleute in den Verwaltungen gibt. Verwaltungskräfte und Rechnungsprüfer tun nun deren Arbeit und müssen dabei auch technische Angebote von Ingenieuren sachlich und fachlich prüfen.
- Es wurden Bewertungssysteme für Lieferanten eingeführt, auch für Ingenieurbüros, die geistig-schöpferische Leistungen erbringen, die weder gemessen noch gewogen werden können. Allzu oft entscheiden subjektive Kriterien darüber, ob man ein „A“- „B“- oder „C“-Lieferant ist.
- Aus dem ehemaligen Leistungswettbewerb (um die beste Lösung) ist längst reiner Preiswettbewerb geworden.
- Mit der neuen HOAI 2009 wurden die Honorare nominell zwar um 10 % erhöht, faktisch aber reduziert.

Der Wettbewerb um jeden Auftrag tobt und es ist kein Ende in Sicht. Im Gegenteil, wir hören immer neue Rufe nach noch mehr Wettbewerb. Der Wettbewerb hat zwischenzeitlich zerstörerische Formen angenommen, weil er ungezügelt ist und von dem Gedanken vorangetrieben wird, dass Wettbewerb die Lösung aller Probleme sei.

Die beschriebenen Änderungen am Markt haben nicht nur Spuren im Planermarkt hinterlassen. Sie haben zu ernsthaften Konsequenzen geführt. Die Inge-

nieurbüros wurden durch das Verhalten ihrer Auftraggeber gewandelt, und zwar vom Treuhänder zum Lieferanten, der in Systeme gepresst und nach organisierten Prozessen seine kreative Leistung erbringen soll. Diese Leistungen können angeblich objektiv bewertet und das Ingenieurbüro danach qualifiziert werden. Dabei fehlt es bereits an der Voraussetzung für solche Systeme, nämlich an einer Definition, was eine gute Ingenieurleistung ist. Liegt sie vor, wenn der Auftraggeber möglichst wenig Ärger hat? Oder beurteilt sie sich nach der Wirtschaftlichkeit? Was ist denn wirtschaftlich? Geringe Investitionskosten? Oder geringe Betriebskosten? Man muss dies immer sehr individuell und auf jeden Einzelfall bezogen abwägen und bestimmen. Eine allgemeingültige Regel hierfür gibt es nicht.

Nach dem Niedergang der deutschen Bauwirtschaft und dem damit verbundenen Verfall der Baupreise wurden im Zeitraum 1995–2005 unter dem großen Wettbewerbsdruck Überkapazitäten abgebaut. Die verbliebenen Ingenieurbüros hatten am Ende dieses Prozesses überwiegend rund 30 % des Personals abgebaut und das verfügbare Eigenkapital aufgebraucht. Eine schwarze Null zeugte in diesen Jahren von gutem unternehmerischen Handeln. Von Mitte 2008 bis Mitte 2010 kam es mit den erholten Haushalten zu einem Auftragsboom, den die Branche auch dringend brauchte. Viele Aufträge nährten die Hoffnung, verlorenes Kapital zurückverdienen zu können. Dies war leider ein Trugschluss. Der Wettbewerb war so hart, dass zwar Aufträge genügend vorhanden waren. Aber die Konditionen hierfür blieben schlecht. Dem ewigen und ungebremsten Wunsch der Auftraggeber nach „noch billiger“ wurde wieder einmal nachgegeben. Der Wettbewerb unter den Büros machte es möglich.

Nun ist die Lage wieder anders. Nach der Finanzkrise und dem aktuell äußerst schlechten Zustand der öffentlichen Kassen bleiben die Aufträge seit Sommer 2010 wieder aus. Anders als 1995 haben die Büros aber nichts mehr zuzusetzen. Zudem haben die Mitarbeiter in den Ingenieurbüros nach langen mageren Jahren mit Gehaltsreduzierungen etc. ihre berechtigten Ansprüche angemeldet, auch mal wieder etwas mehr zu bekommen. Die Lage wird sich also rapide verschlechtern.

Ingenieurbüros müssen sich an die eigene Nase fassen

Ingenieurbüros werden getrieben von dem Druck, stets neue Aufträge erhalten

zu müssen. Sie sind Unternehmen die den Gesetzen des Marktes gehorchen. Sie unterscheiden sich dabei von Herstellerbetrieben durch ihre Leistungen/Produkte. Auch Ingenieurbüros müssen daher nach den Regeln der Betriebswirtschaft unternehmerisch handeln. Das bedeutet, sie müssen bei jedem Angebot neu abwägen, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Zielen sie ihren Preis gestalten wollen. Die HOAI setzt da zwar enge Grenzen. Diese werden aber unter dem Marktdruck allzu oft übergangen.

Die erste Aufgabe besteht darin, neue Aufträge zu akquirieren. Dabei muss dem Marktdruck mehr oder weniger nachgegeben werden. Dem Ansinnen der Auftraggeber nach immer niedrigeren Honoraren aber kann ein Unternehmen nicht dauerhaft ungestraft nachgeben.

Rationalisierungspotenziale sind ausgeschöpft, und das Gehaltsniveau ohnehin schon am unteren Rand angekommen. Die Büros müssen sich entscheiden, ob sie Aufträge zu Minderkonditionen annehmen oder sich ggf. verkleinern wollen. Das bestehende Preisniveau jedenfalls kann weder die mit dem Auftrag verbundenen Risiken decken noch eine qualitativ hochwertige Planungsleistung sicherstellen.

Große Ingenieurgesellschaften fordern eine deutliche Verringerung der EU-Schwellenwerte für die Vergabe (zur Zeit 193.000,- €). Sie versprechen sich davon mehr Marktzugang. Sie können dann nämlich auf nahezu alle Vergaben zugreifen und sich bewerben. Mit ihrer Vielzahl von Referenzen und ihrer schieren Größe erdrücken sie dann kleinere Mitbewerber. Kleine und mittelgroße Büros plädieren dagegen für eine deutliche Anhebung des Schwellenwertes. Sie können damit die guten und vertrauensvollen Beziehungen zu den verbliebenen fachkundigen Auftraggebern festigen und so ihre Leistungen im regionalen Leistungswettbewerb statt im anonymen europaweiten Preiswettbewerb anbieten. Dieser Widerspruch in der Branche muss von den Verbänden und Kammern der Ingenieure und Architekten gelöst werden. Leider hört man hierzu keine klaren Positionen, sodass der Eindruck entsteht, dass die Planer selbst nicht so recht wissen was sie eigentlich wollen.

Was sich öffentliche Auftraggeber auf die Fahne schreiben müssen

Der Ruf nach „Noch billiger“ und „Noch mehr Wettbewerb“ ist nur vordergründig verständlich. Auftraggeber sind Bauher-

ren. Sie müssen am Beginn eines jeden Wettbewerbs wissen, was sie wollen und sie müssen wissen, warum sie es wollen. Ihnen allein obliegt es, die Ziele für das Vorhaben festzulegen. „Wir wollen etwas Billiges“ ist dabei durchaus statthaft. Aber dann muss man wissen, dass es eben auch etwas Billiges ist. „Wir wollen das Beste zum besten Preis“ ist eine Allerweltsforderung. Sie klingt gefällig und klug. Aber ihr ist eben nicht zu entnehmen, was der Auftraggeber unter dem „Besten“ denn versteht. Das aber muss er definieren.

Warum es unklug ist, zu wenig zu bezahlen

„Es gibt kaum etwas auf dieser Welt, das nicht irgend jemand ein wenig schlechter machen und etwas billiger verkaufen könnte, und die Menschen, die sich nur am Preis orientieren, werden die gerechte Beute solcher Machenschaften.“

Es ist unklug, zu viel zu bezahlen, aber es ist noch schlechter, zu wenig zu bezahlen. Wenn Sie zu viel bezahlen, verlieren Sie etwas Geld, das ist alles.

Wenn Sie dagegen zu wenig bezahlen, verlieren Sie manchmal alles, da der gekaufte Gegenstand die ihm zuge dachte Aufgabe nicht erfüllen kann.

Das Gesetz der Wirtschaft verbietet es, für wenig Geld viel Wert zu erhalten.

Nehmen Sie das niedrigste Angebot an, müssen Sie für das Risiko, das Sie eingehen, etwas hinzurechnen.

Und wenn Sie das tun, dann haben Sie auch genug Geld, um für etwas Besseres zu bezahlen.“

John Ruskin, englischer Sozialreformer (1819–1900)

Oft kann man hören „Wir fragen doch den Bieter ob sein Honorar auskömmlich ist“. Kann sich so ein Auftraggeber aus der Verantwortung ziehen? Ist es nicht gerade seine Aufgabe die Leistungs- und Preisangebote auf Herz und Nieren zu prüfen und sich eben nicht auf die Aussagen zu verlassen?

„Wer den meisten Umsatz macht kann ja nicht schlecht sein“, oder „Wenn ein Bieter mehr Referenzen vorweisen kann als ein Mitbewerber, dann ist das eindeutig besser“. Ist das so? Ist es für die Vergabe eines Auftrages im Wert von 300.000,- € wichtig ob ein Bewerber mit seinem Unternehmen insgesamt 5 oder 10 Mio. € im Jahr macht? Solche „Höher“-Bewertungen kommen dadurch

zustande, dass sich solche Zahlen in einer Bewertungsmatrix sehr leicht auswerten lassen. So einfach ist das. Auftraggeber sind gut beraten dies zu hinterfragen.

Die Perspektive: Große werden größer, Kleine bleiben klein

Was passiert in Deutschland und der Welt? Konzentration, Konzentration. Immer größer müssen die Unternehmen werden. Gleichzeitig reden wir von Mikrokrediten zur Förderung von Selbstständigkeit. Kleine werden gefressen oder verdrängt, Große wachsen noch mehr und beherrschen die Märkte. Genau das passiert auch auf dem Markt für Planungsleistungen. Kleine Einheiten mit 2–5 Mitarbeitern werden ihr Auskommen immer finden. Sie sind lokal so stark vernetzt, dass Große hier keine Chance haben. Aber diese kleinen Büros kommen auch nur an kleine Aufträge und finden so ihr täglich Brot. Wir beobachten ganz aktuell das Bestreben des spanischen Baukonzerns ACD, das Flaggschiff der deutschen Bauwirtschaft Hochtief zu übernehmen. Sicher, so ist der Markt und auch Hochtief war in der Vergangenheit kein Kind von Traurigkeit. Der Vorgang aber zeigt die Entwicklung auf. Am Ende wird auch der Große „gefressen“. Und dann? Es herrscht eben nicht mehr der Wettbewerb um die beste Leistung sondern Verdrängungswettbewerb.

„Billig geht in Deutschland vor Qualität. 95 % der Aufträge werden hierzulande nach reinen Preiskriterien vergeben. Nachhaltigkeit sieht aber anders aus“, sagte in diesem September Michael Knipper, Hauptgeschäftsführer des Hauptverbandes der deutschen Bauindustrie.

Das gilt mittlerweile für Alle und Alles und das Ausland schüttelt den Kopf. Wir haben keine Fachleute mehr, der Nachwuchs fehlt an allen Ecken und Enden. Die Unternehmen existieren allzu oft nur noch auf Kosten ihrer Mitarbeiter und die einst so hoch gelobte deutsche Planungsqualität gerät unter Druck. Und das alles wollen die öffentlichen Auftraggeber? Ich kann das nicht glauben. Aber: Was wollen sie dann?

Liebe Auftraggeber von Planungsleistungen, legt Eure Ziele fest, sagt, was Ihr wollt. Und dann führt einen Leistungswettbewerb durch. Dann habt Ihr beste Chancen das zu erhalten, was Euren Zielen am nächsten kommt.

Wie gegensteuern? Mit nachhaltiger Qualität!

Das was von der Planungsqualität heute noch übrig ist gilt es dringend zu erhalten. Die Voraussetzungen zum Erhalt der Planungsqualität kann man definieren. Dann kann man konkrete Maßnahmen ableiten und so Schritt für Schritt wieder dafür sorgen, dass Bauinvestitionen wieder nachhaltigen Nutzen bringen. Der Ausschuss Wasserwirtschaft im Verband Beratender Ingenieure VBI (Berlin) hat sich diesem Thema dankenswerterweise angenommen. Er hat in den zurückliegenden zwei Jahren intensive Gespräche hierzu mit dem Bund der Ingenieure für Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Kulturbau e.V. (BWK) und der Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V. (DWA) geführt.

Vorläufiges Ergebnis dabei ist, dass sich alle Beteiligten einig darin sind, dass es nicht so weitergehen kann wie bisher. Der BWK hat auf seiner Jahresversammlung 2010 ein entsprechendes Grundsatzpapier verabschiedet. Die DWA hat eine Gesprächsrunde mit Ingenieurvertretern, den Kommunalen Spitzenverbänden und der Bauwirtschaft eingerichtet. In beiden Verbänden ist die Sache beim Präsidenten angesiedelt. Als nächste Schritte werden nun konkrete Maßnahmen erörtert. Hierüber soll dann erreicht werden, dass sich alle Beteiligten ihrer Verantwortung in den komplexen Planungsprozessen bewusst werden, Ziele zu definieren an denen der Wettbewerb ausgerichtet werden muss. Geld ist eben nicht alles. Dieser Ansatz ist der einzig bekannte in der Sache und er ist vielversprechend dazu.

■ *Rechtsanwalt Oliver Hattig, Hattig und Dr. Leupolt Rechtsanwälte, Köln*

Zwischenstopp und Zukunftswerkstatt

„Das Vergaberecht heute und morgen“ – 20 Jahre Badenweiler Gespräche

Gut 150 Teilnehmer waren Anfang Oktober wieder ins beschauliche Badenweiler zu den 14. „Badenweiler Gesprächen“ gekommen, um sich aktuellen Fragen rund um die öffentliche Auftragsvergabe zu widmen. Ausgerichtet wurde die renommierte und traditionsreiche Veranstaltung, die dieses Jahr zwanzigjähriges Bestehen feierte, wie immer vom forum vergabe e.V. Die Gespräche standen unter dem (ungeschriebenen) Motto „Das Vergaberecht heute und morgen“. Gemeinsam machte man sozusagen einen Zwischenstopp, um auf das Erreichte zu schauen. „Badenweiler“ richtete den Blick aber auch in die Zukunft. Der Tagungsbericht.

Dr. Michael Fruhmann vom Österreichischen Bundeskanzleramt in Wien hatte seinen Festvortrag zum Beginn der Veranstaltung am Mittwoch (6. Oktober) passend „Das Vergaberecht heute und morgen“ überschrieben. Thema und Ton der weiteren Gespräche waren damit gefunden. Fruhmann zeichnete die großen Entwicklungslinien des Vergaberechts nach und zog sie bis in die Zukunft. Auch dann werde man sich noch mit den Fragen nach einfacheren und schlankeren Regeln für die öffentliche Auftragsvergabe befassen, prophezeite Fruhmann, der

mit Blick auf die EU-Gesetzgebung unter anderem bemerkte, auffällig sei schon, dass es – bei allen Vereinfachungsbemühungen – stets mehr statt weniger Regelungen geworden seien.

„Ein legislatives Innehalten ist ebenso sinnvoll wie eine gründliche Reflexion der Frage, was das öffentliche Auftragswesen leisten soll. Hat es nur unmittelbar ökonomische Ziele oder dient es auch der Nachhaltigkeit?“

Dr. Michael Fruhmann, Österreichisches Bundeskanzleramt, Wien