

Die neue HOAI 2013

Was wird sie bringen? Kommt sie überhaupt? Ein erster Überblick



Dipl.-Ing. Ulrich Welter, *ingside*, Büsum

Sie war versprochen, sie steht im Koalitionsvertrag und der Bundesrat hatte sie zuletzt gefordert: Die 7. Novelle der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI). Jetzt soll die neue HOAI noch in der laufenden Legislaturperiode verabschiedet werden. Ein erster Referentenentwurf liegt bereits vor und auch die Verbände sind schon angehört worden. Was steht in dem Entwurf? Und: Wird die HOAI 2013 tatsächlich kommen? Eine erste Einschätzung.

Niemand weiß Genaues nicht. Kommt nun die HOAI 2013 wie zugesagt und was wird sie bringen?

Der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) am 07.03.2013 vorgelegte Referentenentwurf

- nimmt die mit der HOAI 2009 eingeführten Regelungen zum Umbauschlag zurück und führt sie auf den Stand der HOAI 1996 zurück,
- führt die mit der HOAI 2009 aufgegebene Berücksichtigung vorhandener Bausubstanz wieder ein und stellt auch hier den Stand von 1996 wieder her,
- bewertet einzelne Leistungsphasen in den Leistungsbildern neu und passt damit die Honorarordnung an die Veränderungen im Planungsprozess an,
- erhöht die Honorare in allen Leistungsbildern um im Mittel rd. 20 %,
- belässt die sogenannten Beratungsleistungen im unverbindlichen Teil, und
- belässt auch die Örtliche Bauüberwachung im Leistungsbild Ingenieurbauwerke und Verkehrsanlagen im unverbindlichen Teil als Besondere Leistung.

Daneben gibt es eine ganze Menge kleinerer Änderungen. Aber der Reihe nach.

Die Vorgeschichte

In der Vorbereitung zur anstehenden Novellierung der HOAI hatte es erstmalig eine vereinbarte Arbeitsteilung innerhalb der Bundesregierung gegeben. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) übernahm

die Prüfung und Entwicklung des Anpassungsbedarfs der HOAI in baufachlicher Hinsicht, sprich, die Modernisierung der Leistungsbilder. Hingegen verblieb die Prüfung des Anpassungsbedarfs der Honorare beim zuständigen Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi).

Das BMVBS richtete eine ganze Reihe von Arbeitsgruppen sowie eine Koordinierungsgruppe ein und fasste nach monatelanger Arbeit die Ergebnisse in einem Abschlussbericht „Evaluierung HOAI – Aktualisierung der Leistungsbilder“ zusammen. Der Bericht umfasst 412 Seiten. Darin heißt es im Vorwort: In Absprache mit dem für das Preisrecht federführenden Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) seien die baufachliche Überprüfung der Leistungsbilder und die damit im Zusammenhang stehenden allgemeinen Vorschriften der HOAI durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) durchgeführt worden. Wörtlich heißt es dort:

„Um dem besonderen Anliegen nachzukommen, das Expertenwissen aus der Praxis frühzeitig in die Untersuchungen einzubinden, wurden fünf Facharbeitsgruppen, mehrere Unterarbeitsgruppen und eine Koordinierungsgruppe eingerichtet, die paritätisch mit Vertretern aus Bund, Ländern und Kommunen sowie Mitgliedern des AHO, der BAK und BInGK besetzt waren. Das BMWi war als Mitglied der Koordinierungsgruppe eng in das Verfahren eingebunden.“

Von besonderer Bedeutung bei der Erarbeitung dieses Berichts ist, dass die beteiligten Kreise, also die Planer und ihre Auftraggeber, unter wissenschaftlicher Begleitung gemeinsam gearbeitet haben.

Das ist ein Novum in der Geschichte der HOAI und zeigt, dass es möglich ist.

Parallel dazu hatte das BMWi eine Studie zum Aktualisierungsbedarf zur Honorarstruktur der HOAI beauftragt. Das Team von Wissenschaftlern, Sachverständigen, Praktikern und Anwälten legte diese Studie, die zusammen mit den beiden Anlagenbänden insgesamt 2.006 Seiten umfasst, im Dezember 2012 vor.

Es war nun Sache des BMWi aus dem Evaluierungsbericht des BMVBS und der selbst beauftragten Studie die maßgeblichen Erkenntnisse zu gewinnen und zusammen mit den zwischenzeitlich gewonnenen Erfahrungen mit der HOAI 2009 zu einem neuen Referentenentwurf zu formen. Am 7. März legte das BMWi diesen Entwurf vor und lud für den 21. März zur Anhörung der Verbände ein. Eingeladen waren die kommunalen Spitzenverbände, die betroffenen Verbände (dies sind insbesondere die Berufsverbände der Ingenieure und Architekten) sowie die Kammern.

Die Eingeladenen hatten zusätzlich Gelegenheit ihre Hinweise und Stellungnahmen auch schriftlich einzureichen.

Soweit bekannt, sind es im Wesentlichen zwei Tatbestände die die Gemüter erregen: Auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber, und hier vor allen Dingen die Kommunen, bemängelt man die sehr hohe Honorarsteigerung von im Mittel rd. 20 %. Die Studie des BMWi führt als Wirkung dieser Honoraranhebung unter anderem aus, dass sich hierdurch das Bauen für kleine Kommunen um 4,3 % verteuern wird. Bei dem Zustand der öffentlichen Haushalte sei dies nicht vertretbar. Bei den Planern ist es dagegen der Umstand, dass die sogenannten Beratungsleistungen entgegen der eigenen Forderungen und der Empfehlungen im Evaluierungsbericht des BMVBS nicht wieder in den verordneten Teil der HOAI aufgenommen worden seien.

Insgesamt gibt es eine ganze Reihe beabsichtigter Änderungen, die ich nachfolgend vorstelle. Dabei ist zum Zeitpunkt des Radaktionsschlusses nicht ganz sicher, inwieweit eine Überarbeitung des Referentenentwurfs bei Erscheinen dieser Ausgabe bereits stattgefunden hat.

Rückführung der Beratung in die HOAI

In der HOAI 2009 wurden die Leistungen für

- die Umweltverträglichkeitsstudie,
- den Schallschutz und Raumakustik,

- Bodenmechanik, Erd- und Grundbau und
- Vermessung

in die Anlage 1 verschoben, die gem. § 3 Abs. 1 HOAI (2009) unverbindlich ist. Es blieb ein Geheimnis des BMWi, warum unverbindliche Leistungen überhaupt in eine Anlage zur HOAI aufgenommen wurden. In dem nun vorliegenden Referentenentwurf wird das beibehalten, obwohl sich zwischenzeitlich die Bauministerkonferenz und die Wirtschaftsministerkonferenz für eine Rückführung ausgesprochen hatten. Die Vertreter der Ingenieure und Architekten fordern seit 2009 diese Rückführung. Dennoch blieb das BMWi auch diesmal eine Erklärung schuldig, warum es so handelt. Einerseits argumentierte die Bundesregierung in der amtlichen Begründung zur HOAI 2009 unter 4.1, III., Pkt. 2., dass es eine staatliche Preisvorgabe nur noch für Planungsleistungen geben solle, nicht jedoch bei den vielfältigen Beratungsleistungen im Wirtschaftsleben. Andererseits nimmt sie genau diese Beratungsleistungen auf und macht Honorarempfehlungen. Zu welchen unsinnigen Dingen dies führt, zeigt sich in dem nun vorgelegten Referentenentwurf für die HOAI 2013 z.B. in der Anlage 1 zum Leistungsbild Geotechnik unter Pkt. 1.3.2 Abs. 2. Hier heißt es nun:

„Das Honorar für Ingenieurbauwerke mit großer Längenausdehnung (Linienbauwerke) kann ergänzend frei vereinbart werden.“

Wenn das Honorar für Geoleistungen insgesamt frei vereinbart werden kann, wie alle Leistungen in der Anlage 1, warum ist dann dieser zusätzliche Satz erforderlich? Warum werden in der Anlage 1 nach wie vor Honorartafeln abgedruckt, die zudem angehoben wurden wie diejenigen im verordneten Teil auch.

Hier fehlt es der Bundesregierung einmal mehr an Mut. Entweder, man führt die Leistungen zurück, wie die Berufsvertreter der Planer fordern und wofür es viele gute Argumente gibt. Oder man lässt es ganz weg. Dann sollen die Vertragspartner in Eigenregie die erforderlichen Leistungen und das dazu gehörende Honorar vereinbaren. Traut die Bundesregierung dies den öffentlichen Auftraggebern noch immer nicht zu? Installiert sie hier wieder einmal ein „Geländer“?

Örtliche Bauüberwachung für Ingenieurbauwerke und Verkehrsanlagen

Diese Leistung wurde in der HOAI 2009 ebenfalls aus dem verordneten Teil he-

rausgenommen und als besondere Leistung in die Anlage 2 verschoben. Das soll nun so bleiben. In den Leistungsbildern Ingenieurbauwerke und Verkehrsanlagen sind gegenüber den übrigen Leistungsbildern die Leistungen bei der Überwachung der Ausführung gesplittet. Während bei Gebäuden und den technischen Anlagen diese Leistungen unter dem Begriff „Objektüberwachung“ zusammengefasst sind, finden sich bei den Ingenieurbauwerken und den Verkehrsanlagen seit 1985 in der HOAI zum einen die Bauoberleitung (Leistungsphase 8) und zum anderen die Örtliche Bauüberwachung.

Die Zweiteilung sollte dringend wieder zurückgeführt werden. Dem Verordnungsgeber ist diese Forderung lange bekannt. Gleichwohl ist er ihr nie nachgekommen. Nun festigt er die Position der Örtlichen Bauüberwachung als besondere Leistung auch noch, was dazu führt, dass bei den Ingenieurbauwerken und den Verkehrsanlagen andere Bedingungen herrschen als bei den Gebäuden und der technischen Ausrüstung. Man könnte auch von Ungleichbehandlung sprechen.

Fragt sich nur, warum das BMWi an dieser Lösung festhält. Leider ist zu vermuten, dass auch hier die eigene Klientel (Ingenieurbauwerke und Verkehrsanlagen) werden nun einmal zumeist von der öffentlichen Hand gebaut) vermeintlich geschützt wird. Die wichtige Leistung der Bauüberwachung bleibt dabei auf der Strecke.

Planen und Bauen im Bestand

In der HOAI 2009 wurden die Regelungen hierzu vollständig neu geschaffen. Auf der einen Seite wurde die Vorschrift zur Berücksichtigung der vorhandenen Bausubstanz gestrichen. Auf der anderen Seite wurde die Definition des „Umbaus“ weiter gefasst und der Umbauszuschlag auf bis zu 80 % angehoben. Nun soll die bei der Planung mitzuverarbeitende Bausubstanz wieder in die Verordnung aufgenommen werden. Die diesbezügliche Formulierung im neuen § 4 „Anrechenbare Kosten“ stellt aber lediglich den Stand von 1996 wieder her. Im Gegenzug werden auch die Bestimmungen zum Umbau und zur Höhe des Umbauschlages gem. der HOAI 1996 aufgenommen. Hier gibt es leider keinerlei Fortschritt. Statt das Planen und Bauen im Bestand nunmehr tatsächlich in den Mittelpunkt der Verordnung zu rücken, gibt es mal wieder nur ein einfaches „Zurück“. Das Rumgeiere der letzten Jahre kommt wieder. Ist es Umbau? Ist es kein Umbau?

Ungünstige Stichtagsregelung soll erhalten bleiben

Nach der HOAI 1996 hatten die Vertragspartner die Möglichkeit einer Vereinbarung, nach der Leistungen, die noch nicht begonnen wurden, nach einer neuen, künftigen HOAI vergütet werden sollten. Diese Übergangsregelung wurde mit der HOAI 2009 abgeschafft. Es galt eine Stichtagsregelung. Alle Leistungen, die vor Inkrafttreten der HOAI 2009 beauftragt waren, konnten nicht nach der HOAI 2009 abgerechnet werden. Eine solche Regelung ist für Verträge, die wegen ihrer langen Laufzeiten (Leistungserbringung oft über viele Jahre hinweg) unvorteilhaft. Wer soll dies kalkulieren? Und wie?

Leider hat der Verordnungsgeber entgegen klarer anderslautender Empfehlungen diese Stichtagsregelung in den Referentenentwurf aufgenommen. Er erkennt damit die Situation und das Vertragsverhalten in der Praxis. Es bleibt zu hoffen, dass dieser Punkt doch noch geändert wird.

Weitere einzelne Vorschriften

Im Referentenentwurf sind über die dargestellten wesentlichen Punkte hinaus eine Vielzahl weiterer Detailvorschriften zu beachten. Sie haben aber sämtlich nicht die Wirkungskraft wie die oben beschriebenen Punkte.

- In der HOAI 2009 hatte der Verordnungsgeber dankenswerterweise ausschließlich die DIN 276 Teil 1 vom Dezember 2008 als Bezug genannt. Nun sollte er in dem Referentenentwurf auch die DIN 276 Teil 4 vom August 2009 verankern.
- Das mit der HOAI 2009 eingeführte Baukostenvereinbarungsmodell sollte mangels Akzeptanz wieder gestrichen werden. Es ist schwierig in der Anwendung und daher hat es keinerlei Wirkung in der Praxis entfaltet.
- In dem beabsichtigten § 10 Änderung des Leistungsumfanges, stellt das BMWi nun auf eine vorherige „Eini-gung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer“ ab. Dies aber ist eine schuldrechtliche Anforderung, die aus gutem Grund aus der HOAI herausgehalten werden sollte.
- Der schwierige Begriff „Objektbedingungen“, der im § 11 Abs. 1 Satz 2 HOAI 2009 ggf. zur Zusammenlegung von Objekten führt, wird zwar in dem neuen § 11 nicht mehr verwendet. Dafür taucht aber der nicht minder schwierige unbestimmte Begriff der „Planungsbedingung“ auf.

Hier sollte noch eine Erläuterung erfolgen.

- Die Leistungsphasen in den Leistungsbildern sollen neu bewertet werden. Dabei kommt der Vorplanung z.B. mehr Gewicht zu, auf Kosten der Entwurfsplanung. Ähnlich verhält es sich bei den Leistungsphasen 6 und 7.
- Nach der Absicht des BMWi soll in dem neuen § 15 die Abnahme der Leistung Voraussetzung für die Honorar-Schlussrechnung werden. Bislang war dies nicht der Fall. Dies war zwar eine Besonderheit, aber sie hatte ihre Berechtigung. In der Praxis ist es kaum möglich öffentliche Auftraggeber zu einer Abnahme der Planungsleistungen zu bewegen. Bei privaten Auftraggebern, die oft nicht fachkundig sind, ist dies kaum vorstellbar. Es wäre durchaus wünschenswert, dass eine förmliche Abnahme stattfindet. Sie würde klare Verhältnisse für die Gewährleistung mit sich bringen. Dies würde aber ein vollständiges Umdenken bei den Betroffenen bedeuten was nicht durch die Änderung im Text der HOAI erreicht werden kann.

Darüber hinaus enthält der Referentenentwurf noch zahlreiche Fehler redaktioneller Art. Zudem wurde leider versäumt, Formulierungen aus der HOAI 2009, die in der Praxis immer wieder Anlass zu Diskussionen gaben, eindeutig zu fassen.

Der Zeitplan

Der beabsichtigte Zeitplan ist nach ständiger Äußerung aller Beteiligten unverändert. Danach soll der Kabinettsbeschluss im April gefasst werden. Dem Bundesrat soll die neue HOAI im Mai/Juni (letzte Sitzung ist am 05.07.2013) zur Beschlussfassung vorgelegt werden.

Bisher wurden alle Termine eingehalten. Das ist eine ganz besondere und hoch einzuschätzende Leistung. Dennoch, ich bleibe skeptisch. Die beiden Seiten, das sind zum einen die Planer und zum anderen insbesondere die kommunalen Auftraggeber, haben mit dem vorliegenden Referentenentwurf ihre vorrangigen Ziele nicht erreicht. Der eine will unbedingt, dass die Beratungsleistungen wieder zum verordneten Bereich der HOAI gehören und der andere kann sich die geplante Honoraranhebung nach eigenen Aussagen gar nicht leisten.

Entweder die Bundesregierung setzt sich durch, basta! Oder, die Novellierung wird vertagt. Die Klippe die es zu meistem gilt ist die nun beginnende heiße

Wahlkampfphase zur Bundestagswahl. Deshalb, ich bleibe skeptisch. Wer entscheidet in einer solchen Situation schon mit einem Basta!

Fazit

Der vorliegende Referentenentwurf zur HOAI 2013 bleibt deutlich hinter den Erwartungen zurück. Nachdem alle seit Ende der 90er Jahre auf eine Strukturnovelle warten, wird hier eine Novellierung vorgelegt die strukturell teilweise zur HOAI 1996 zurückführt. Die Honoraranhebung mit im Mittel rd. 20 % ist deutlich, aber sie fällt bei den kleinsten Maßnahmen immer noch zu niedrig aus.

Das BMWi findet nicht den Mut, die Beratungsleistungen entweder wieder in den verordneten Bereich aufzunehmen oder aber gänzlich wegzulassen. Offenbar schätzt sie die Geländerfunktion für die eigenen Bediensteten hoch ein.

Dass die Örtliche Bauüberwachung auch weiterhin eine besondere Leistung bleiben soll zeigt, dass das BMWi die tatsächliche Bauqualität nicht im Fokus hatte. Die Ungleichbehandlung zu den anderen Leistungsbildern wird nicht begründet.

Es bleibt zu hoffen, dass das BMWi den Referentenentwurf für die Vorlage im Kabinett deutlich überarbeitet. Eine wirklich gute, neue HOAI wäre nach der katastrophalen Verordnung von 2009 wirklich notwendig.

Unabhängig zu diesen inhaltlichen Fragen besteht ein extrem hoher Zeitdruck. Ein Entrinnen und Vertagen gibt es nicht. Entweder jetzt oder erst in einigen Jahren. Verzichten die beiden Seiten auf ihre Kernforderungen? Oder setzt sich die Bundesregierung durch? Meine Prognose lautet, die HOAI 2013 kommt nicht, jedenfalls nicht in diesem Jahr. Warten wir ab. Vielleicht sind die Würfel bei Erscheinen dieses Heftes ja bereits gefallen.

Nicht immer leicht zu handhaben

Die Vorabinformation nach § 101a GWB kann durchaus Probleme bereiten



Ltd. Städt. Rechtsdirektor Martin Krämer, Hürth

Nach § 101a des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) muss der öffentliche Auftraggeber die nicht berücksichtigten Bieter vor dem Zuschlag über das Ergebnis des Vergabeverfahrens informieren. Verstößt der Auftraggeber gegen diese Pflicht, droht eine drastische Rechtsfolge: Der geschlossene Vertrag ist von Anfang an unwirksam (§ 101b GWB). Kommt es zu einem Nachprüfungsverfahren, stellt sich nach dessen Ende für den Auftraggeber die Frage, ob er die übrigen Bieter erneut informieren muss. Nur eine von mehreren Schwierigkeiten bei der korrekten Information unterlegener Bieter.

Der Ausgangspunkt: Wozu dient die Bieterinformation?

Ausgangspunkt ist zunächst die Betrachtung des Sinns und Zwecks der in § 101a GWB normierten Vorabinformationspflicht. Dieser besteht in der Gewährleistung eines – europarechtlich geschuldeten – effektiven Rechtsschutzes im Vergabeverfahren: Der mit seinem Angebot nicht für den Zuschlag vorgesehene Bieter soll nicht durch einen Vertragsschluss

des Auftraggebers mit einem anderen Bieter die Möglichkeit verlieren, in einem Nachprüfungsverfahren die Chance auf den Zuschlag zu wahren. Dazu sollen ihm nicht nur die Gründe der Nichtberücksichtigung seines Angebotes mitgeteilt werden, sondern auch der Name des Bieters, der für die Vergabe des Auftrages vorgesehen ist. Denn es ist grundsätzlich ja auch möglich, dass ein Vergabebefehl allein darin liegen kann, eben diesem Bieter den Zuschlag zu erteilen.