

*Auszug aus der Schriftenreihe des Instituts für Bauwirtschaft und Baubetrieb,
Heft 38:*

Von den Kosten zum Preis und wieder zurück - die prüfbare Kalkulation als Traum

*Univ.-Prof. Dr.-Ing. R. Wanninger,
Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb, TU Braunschweig*

Vorgeschlagene Zitierweise:

Wanninger, Rainer: Von den Kosten zum Preis und wieder zurück – die prüfbare Kalkulation als Traum. In: Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb (Hrsg.): Kosten- und Preisermittlung in Konfliktsituationen : Beiträge zum Braunschweiger Baubetriebsseminar vom 13. Februar 2004. Schriftenreihe des Instituts für Bauwirtschaft und Baubetrieb, Heft 38. Braunschweig : Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb, 2004

Heft 38 der Schriftenreihe

ist zu beziehen im Buchhandel oder direkt beim:

Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb
Technische Universität Braunschweig
Schleinitzstraße 23 A
38106 Braunschweig

Telefon: 0531/391-3175

Telefax: 0531/391-5953

E-Mail: ibb@tu-bs.de

Von den Kosten zum Preis und wieder zurück - die prüfbare Kalkulation als Traum

*Univ.-Prof. Dr.-Ing. R. Wanninger,
Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb, TU Braunschweig*

Inhaltsübersicht

1	Einleitung	2
2	Die Kalkulation: Handwerk oder Artistik?	3
2.1	Die Kalkulation aus Bieter- und aus Auftraggebersicht	3
2.2	Kalkulationsprinzipien der Umlage und der Schlüsselkosten.....	7
2.3	Typische Probleme beim Einheitspreisvertrag.....	11
2.4	Der Umgang mit der "Urkalkulation"	13
3	Die Forderung nach "ordnungsgemäßer Kalkulation"	14
3.1	VOB/A und Vergabegesetze	15
3.2	Die Suche nach den Grundlagen der Ordnungsmäßigkeit	17
3.3	Die Baustelleneinrichtung (BE) als Umlage	19
3.4	Die Allgemeinen Geschäftskosten (AGK): zeit- oder leistungsabhängig?.....	23
4	Bemerkungen zu Sitten, Unsitten und Besonderheiten	25
4.1	Baustellenbesichtigung und Pre-Bid-Meeting.....	25
4.2	Ein Tip aus der Verwaltung	26
4.3	Aus der Vergabekammer des Bundeskartellamtes	28
5	Fazit	29

1 Einleitung

Die baubetriebliche Kalkulation wird im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung gelegentlich auch als Bauauftragsrechnung bezeichnet. Dies ist allerdings ein in der Praxis eher unüblicher Begriff für die routinemäßige Aufgabe des „Kalkulierens“. Zudem deutet der Begriff der Bauauftragsrechnung nicht darauf hin, dass es sich dabei um eine Tätigkeit handelt, die nur in den seltensten Fällen mit einem tatsächlichen Bauauftrag verbunden ist oder zu einem Bauauftrag führt. Dem professoralen Verfasser sei der Hinweis verziehen, dass natürlich und wie kaum anders zu erwarten in der deutschen Sprache damit suggeriert wird, es handele sich um eine in allen Facetten berechenbare - „kalkulierbare“ - Angelegenheit. Die Praktiker wissen, dass dem nicht so ist. Unsere anglophonen Fachkollegen sind zurückhaltender und sprechen von „Schätzen“ (Estimating), unsere frankophonen Nachbarn von „Preisstudie“ (Étude de prix). Beides trifft, auf rein sprachlicher Ebene betrachtet, den Sachverhalt besser. Zumindest sind die beiden Begriffe eher geeignet, von vorneherein überzogene Erwartungen an die Kalkulation zu verhindern.

Diese überzogenen Erwartungen sind das Thema dieses Beitrags.

Derartige Erwartungen können nur selten erfüllt werden und sind häufig Auslöser von Konflikten. Die Konflikte entstehen dadurch, dass eine vermeintlich präzise Kalkulation sich anschließend nur noch sehr unpräzise wieder in ihre Ausgangsbestandteile zerlegen lässt. Dies gilt sowohl für Situationen, in denen Angebote gewertet oder miteinander verglichen werden sollen als auch für den Fall, dass nach Vertragsschluss eine Einigung über neue, entfallende oder geänderte Preise erzielt werden soll.

Es wird in diesem Beitrag aufzuzeigen sein, dass für Kalkulationen insbesondere durch öffentliche Auftraggeber Vorgaben gemacht werden, die eine saubere Rückwärtsanalyse erschweren oder gar unmöglich machen. Die gleichen öffentlichen Auftraggeber haben sich aber auch auferlegt, Kalkulationen noch vor Zuschlagserteilung auf ihre Auskömmlichkeit und Tariftreue zu überprüfen.

Häufig wird - sprachlich unsauber - nicht zwischen der Ermittlung von Kosten und der Festlegung von Preisen unterschieden. Beides wird im Praxisalltag als Kalkulation bezeichnet. Den Beteiligten ist dabei nicht immer bewusst, dass es sich um sehr unterschiedliche Dinge handelt. Während ersteres vielleicht annähernd noch als einer Berechnung zugänglich angesehen werden kann (als Tätigkeit des „Kalkulators“), ist eine Festlegung von Preisen immer Ermessenssache, und zwar mit taktischen und strategischen Aspekten. Hier ist also der Unternehmer gefordert.

Ersteller einer Kalkulation und Empfänger eines Angebotes haben unterschiedliche Sichtweisen. Hierauf wird im Beitrag eingegangen. Es wird darzulegen sein, warum die prüfbare - oder besser: die bis ins Letzte nachvollziehbare - Kalkulation ein Traum ist und auch in Zukunft wohl bleiben wird.

2 Die Kalkulation: Handwerk oder Artistik?

Es sei zugegeben, dass die Begriffe "Handwerk" und "Artistik" hier etwas strapaziert werden. Dennoch können die Begriffe sehr wohl für die unterschiedlichen Phasen bei der Ermittlung eines Preises stehen: In einer ersten Phase werden unter Verwendung von Fertigkeiten, methodischen Ansätzen und eigenen oder fremden Erfahrungswerten die Kosten ermittelt (Kalkulation "im engeren Sinne"), in einer zweiten Phase werden unter Zuhilfenahme von nicht kodifizierten Methoden und Denkansätzen Preise bestimmt (Kalkulation "im weiteren Sinne"). Die zweite Phase ist der Bereich unternehmerischer Strategien und Taktiken mit dem Ziel, erst einmal überhaupt einen Auftrag zu erhalten. Hierbei stellt die eigene in der ersten Phase ermittelte Kostensituation eine Basis dar, auf der vorhandene Marktchancen genutzt oder Marktzwänge preisreduzierend berücksichtigt werden.

Selbstverständlich handelt es sich bei der Kalkulation nicht um eine tatsächlich handwerkliche sondern um eine geistige Tätigkeit. Es geht darum, eine Leistung oder eine Bautätigkeit, die erst in der Zukunft stattfinden soll, vorab in Kosten zu bewerten. Dies setzt Vorstellungsvermögen, technische Kompetenz, Konzentration und Sorgfalt voraus - durchaus handwerkliche Tugenden.

Allerdings ist dies nicht ausreichend, um als Unternehmer erfolgreich im Wettbewerb Aufträge zu akquirieren. Kenntnis der aktuellen Marktsituation, des vermuteten Feldes an Wettbewerbern, der Preisvorstellungen oder Schmerzgrenzen der Auftraggeber sind ebenfalls erforderlich oder für den Erfolg zumindest hilfreich. Diese oft wenig fassbaren "soft facts" machen die Kalkulation jedesmal wieder zu einer spannenden Angelegenheit. Sie sind es auch, die dem Einsteiger die größten Probleme bereiten.

Auftraggeber sehen die Kalkulation naturgemäß von einer anderen Seite. Sie erleben das fertige Produkt "Angebot" oder "Urkalkulation", ohne den langen Werdegang nachvollziehen zu können und zu müssen. Im Übrigen wird fast immer vergessen, unter welchem Zeitdruck auf Unternehmenseite Angebote erstellt werden. Hierunter leidet die saubere Nachvollziehbarkeit überaus häufig. Auch wenn die Ursache für den Zeitdruck der um Aufträge konkurrierenden Unternehmen oft von den Auftraggebern oder ihren Erfüllungsgehilfen selbst gesetzt ist, so interessiert dies in der Realität wenig. Es besteht ein Käufermarkt, kein Anbietermarkt. Die Folgen zeigen sich erst bei der Auftragsabwicklung, wenn auf unzureichend dokumentierte Kalkulationsgrundlagen zurückgegriffen werden muss.

Die öffentlichen Auftraggeber haben sich besonderen Pflichten unterworfen, wie sie mit der Vergabe von Leistungen umgehen wollen. Dies wirkt sich auch auf die Prüfung der Angebote und der zugrundeliegenden Kalkulation aus. Hierauf wird in Kap. 3.1 eingegangen.

2.1 Die Kalkulation aus Bieter- und aus Auftraggebersicht

Ausschreibender und Bieter (im Auftragsfall dann Auftraggeber und Auftragnehmer) haben in der Phase der Angebotsbearbeitung und Vertragsanbahnung, aber natürlich auch bei der späteren Vertragsabwicklung, unterschiedliche Interessen.

Der Ausschreibende (Auftraggeber)

- will sicher sein, dass der in der Angebotsphase preisgünstigste Bieter auch bei der Schlussrechnung nicht teurer wird als der beim Angebot zweitgünstigste Bieter;
- will (meistens) sicher sein, dass der Bieter als Auftragnehmer den Auftrag auch tatsächlich zu Ende ausführen wird.

Der Bieter (Auftragnehmer)

- will bei der Submission der preisgünstigste Bieter sein, bei der Schlussrechnung jedoch wirtschaftlich möglichst besser da stehen;
- wird versuchen, seine Gemeinkosten sowie Wagnis und Gewinn kalkulatorisch dort unterzubringen, wo er sicher sein kann, sie im Auftragsfall auch tatsächlich Erlösen zu können.

Bewusst wurde oben vom "preisgünstigsten Bieter" gesprochen, nicht von dem "Angebot, das als das wirtschaftlichste erscheint" (VOB/A § 25 Ziffer 3 (3)). Auf die branchenweite Diskussion über "preisgünstigst" und "wirtschaftlichst" soll hier nicht weiter eingegangen werden.

Einige der obigen Betrachtungsweisen von Ausschreibern und Bietern gelten nur beim Einheitspreisvertrag. Dort ist die Leistungsmenge zunächst unbestimmt. Dies muss bei der Vertragsabwicklung unweigerlich zu Problemen führen. Auch hierauf wird noch näher einzugehen sein (Kap. 2.3).

Der Begriff der Kalkulation wird für Kalkulationsaufgaben auf verschiedenen Stufen der Vertragsanbahnung und Vertragsabwicklung verwendet (Abbildung 1). Die Praxis unterscheidet zwischen

- Angebotskalkulation,
- Auftragskalkulation,
- Ausführungskalkulation,
- Nachtragskalkulation und
- Nachkalkulation.

Im Folgenden sollen Angebots- und Auftragskalkulation zusammen behandelt werden. Bei öffentlichen Auftraggebern mit dem für sie geltenden Nachverhandlungsverbot kann ein Auftrag nur auf das ursprüngliche Angebot oder ein Nebenangebot erteilt werden.

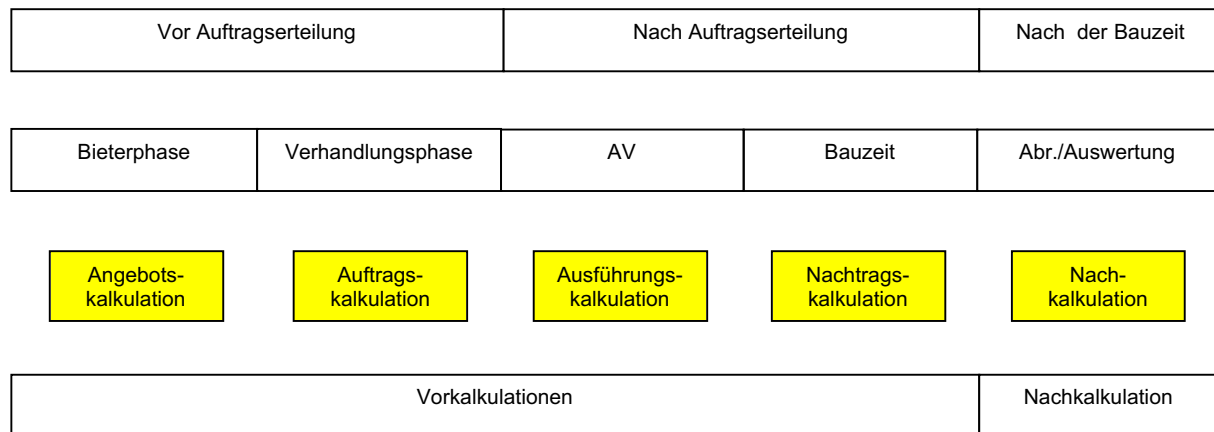


Abbildung 1: Systematische Darstellung der verschiedenen Kalkulationsarten und –phasen

Ein Bedarf zur Erstellung einer auf die tatsächliche - gegenüber dem Angebot geänderte - Auftragssumme abgestellten Auftragskalkulation besteht bei öffentlichen Auftraggebern in der Regel nicht. Bei Vergaben im Verhandlungsverfahren sieht dies allerdings anders aus. Diese Angebots- oder Auftragskalkulation wird nachfolgend als Urkalkulation bezeichnet, die auch späteren Nachtragsangeboten zugrundegelegt ist. Auf die Nachtragskalkulation muss daher hier nicht gesondert eingegangen werden. Auch die baubetriebliche Nachkalkulation ist nicht Gegenstand dieses Beitrags.

Somit bleibt zu erörtern, warum die Ausführungskalkulation (oft auch Arbeitskalkulation genannt) eine besondere Rolle spielt. Wenn ausschließlich die auf der Angebots- oder Auftragskalkulation basierende Urkalkulation im Vertragsverhältnis Auftraggeber-Auftragnehmer bei Nachträgen eine Rolle spielt, warum soll dann hier auf die Ausführungskalkulation eingegangen werden?

Warum erstellen Unternehmer eine Ausführungskalkulation? Warum kalkulieren sie zweimal? Warum kalkulieren sie nicht gleich so, dass sie die Angebots- (oder Auftrags-) kalkulation auch als Steuerungsinstrument für ihr Baustellencontrolling verwenden können? Wenn wir dieser Frage nachgehen, werden wir bereits einige Hinweise erhalten, warum die prüfbare und auch rückwärts wieder analysierbare Angebotskalkulation so schwer zu erreichen ist.

Eine Ausführungskalkulation ist aus folgenden Gründen notwendig:

- Die Struktur von Leistungsverzeichnissen ist vom Ausschreibenden vorgegeben und nimmt häufig keine Rücksicht auf die Bedürfnisse des Bieters.
- In Leistungsverzeichnissen sind Leistungen mit zeitabhängigen und zeitunabhängigen Kosten munter miteinander vermischt.

- Die Chance auf einen Auftrag hängt für den Bieter nur von der "richtigen" Angebotsendsumme ab, nicht vom "richtigen" Einheitspreis (Auf damit verbundene Besonderheiten bei öffentlichen Auftraggebern wird später eingegangen).
- Bei Einheitspreisverträgen können die Mengen um bis zu 10 Prozent unterschritten werden ohne dass dem Bieter dadurch Ansprüche erwachsen.
- Leistungen völlig unterschiedlicher Struktur werden unter der gleichen Ordnungszahl ausgeschrieben.
- Nachunternehmerleistungen und Eigenleistungen werden unter der gleichen Ordnungszahl ausgewiesen.
- Kostenträchtige Leistungen (wie z. B. die Baustelleneinrichtung) werden nicht als eigene Ordnungszahl ausgeworfen sondern müssen im Angebot als Umlage behandelt werden.
- Leistungen, die zeitlich weit auseinander liegen, sind unter der gleichen Ordnungszahl erfasst.
- Wesentliche Leistungen werden (entgegen VOB/C) in Vorbemerkungen als Nebenleistungen deklariert.

Bei den aufgeführten Punkten finden sich einige, die aus reiner Gedankenlosigkeit der Ausschreibenden auftreten. Daneben finden sich Aspekte, bei denen ausschreibungstaktische Gesichtspunkte als Motiv unterstellt werden dürfen (z. B. die Deklaration von Leistungen als Nebenleistungen). Umgekehrt gibt es auch Konstellationen, bei denen der Ausschreibende beim besten Willen nicht wissen kann, mit welcher Vorgehensweise der Bieter herangehen will: Woher soll der Ausschreibende wissen, welche Leistungen der Bieter als Eigenleistung und welche er als NU-Leistungen zu erbringen gedenkt?

Für die Verzerrungen in der Struktur der Angebotspreise gibt es allerdings auch Gründe, die deutlich in der Verursachungssphäre der Bieter liegen:

- Einheitspreise sind aus preis-/ liquiditätstaktischen Gründen manipuliert. Es soll eine kopflastige Zahlungsstruktur erreicht werden ("front-end loading").
- Einheitspreise sind spekulativ verändert, weil der Bieter andere voraussichtliche Abrechnungsmengen als im Vertrag ausgewiesen erwartet.
- Baustellengemeinkosten sowie Zuschläge für Wagnis und Gewinn sind nicht auf alle Ordnungszahlen gleichmäßig verteilt.
- Es liegen Kalkulationsfehler vor.

Ausschreibende nutzen das Vehikel "Leistungsverzeichnis" und hier insbesondere auch die Vorbemerkungen, um auf dem Markt günstige Einkaufspreise zu erzielen. Dabei sind die Gestaltungsmöglichkeiten für private Auftraggeber deutlich größer als für öffentliche Auftraggeber. Problematisch wird es dann, wenn die für die öffentliche Hand tätigen freiberuflichen Architekten und Ingenieure die einschränkenden Regularien nicht kennen oder zwar kennen aber absichtlich nicht einhalten. Dem Verfasser ist aus seiner gutachterlichen Tätigkeit eine große Zahl von Fällen bekannt, in denen Freiberufler bei der Gestaltung von Leistungsverzeichnissen gegen die Regelungen der VOB/A verstießen, ohne dass dies von der beauftragenden Dienststelle bemerkt oder gerügt worden wäre.

Umgekehrt nutzen Bieter die Möglichkeiten der Preisgestaltung (einschließlich spekulativer Ansätze), um Unzulänglichkeiten von Ausschreibungen zu kompensieren oder sie in ihrem Interesse auszunutzen. Die Rechnungshöfe weisen seit langem darauf hin, dass die Dienststellen der öffentlichen Hand mehr Sorgfalt bei der Ausschreibung walten lassen sollen und ihre freiberuflich tätigen Erfüllungsgehilfen zielgerichtet zu überwachen haben.

Es sollte deutlich geworden sein, dass es aus Sicht beider Seiten gute Gründe gibt, eine Angebotskalkulation und somit die vertraglichen Einheitspreise nicht als realistisches Abbild der Kostenstrukturen bei der Abwicklung eines Bauauftrags anzusehen. Allerdings: Für die Preise von geänderten Leistungen und Anordnungen (VOB/B § 2 Nr. 5), zusätzlichen Leistungen (VOB/B § 2 Nr. 6) und für die Bewertung von Ansprüchen nach BGB § 642 sind die vertraglichen Einheitspreise bzw. deren Kalkulationsgrundlagen heranzuziehen.

2.2 Kalkulationsprinzipien der Umlage und der Schlüsselkosten

Die Kalkulationsmethoden der bauausführenden Wirtschaft basieren ohne Ausnahme auf der Methode der Zuschlagskalkulation, wobei im Weiteren unterschieden wird zwischen der Kalkulation mit vorbestimmten Zuschlägen und der Kalkulation über die Endsumme. Auf die Grundlagen dieser Verfahren wird hier nicht weiter eingegangen.

Branchen- und unternehmensspezifisch werden beim Umgang mit der Umlage sehr unterschiedliche Aspekte individuell gewichtet. Es gibt weder Regeln noch Vorschriften, wie Baustellengemeinkosten und Allgemeine Geschäftskosten auf die verschiedenen Kostenarten zu verteilen sind. Hierzu wird auf Kap. 3.3 verwiesen.

Bei einer Ausschreibung auf der Basis eines Leistungsverzeichnisses mit dem Ziel des Abschlusses eines EP-Vertrags ist die Art und Weise der Verteilung der Gemeinkosten und der Zuschläge für Wagnis und Gewinn im Hinblick auf die Angebotsendsumme belanglos. Die Angebotsendsumme ändert sich durch die Gestaltung der Umlage nicht; es findet lediglich eine andere Verteilung statt.

Dies gilt jedoch für die im Auftragsfall tatsächlich erlöste Deckung der Gemeinkosten nicht mehr, wenn sich nach Angebotsabgabe oder Auftragserteilung Änderungen oder Verschiebungen des Leistungsumfanges ergeben. Es reicht bereits, wenn - bei unveränderter Abrechnungssumme - geänderte Mengen von Leistungspositionen zur Ausführung kommen.

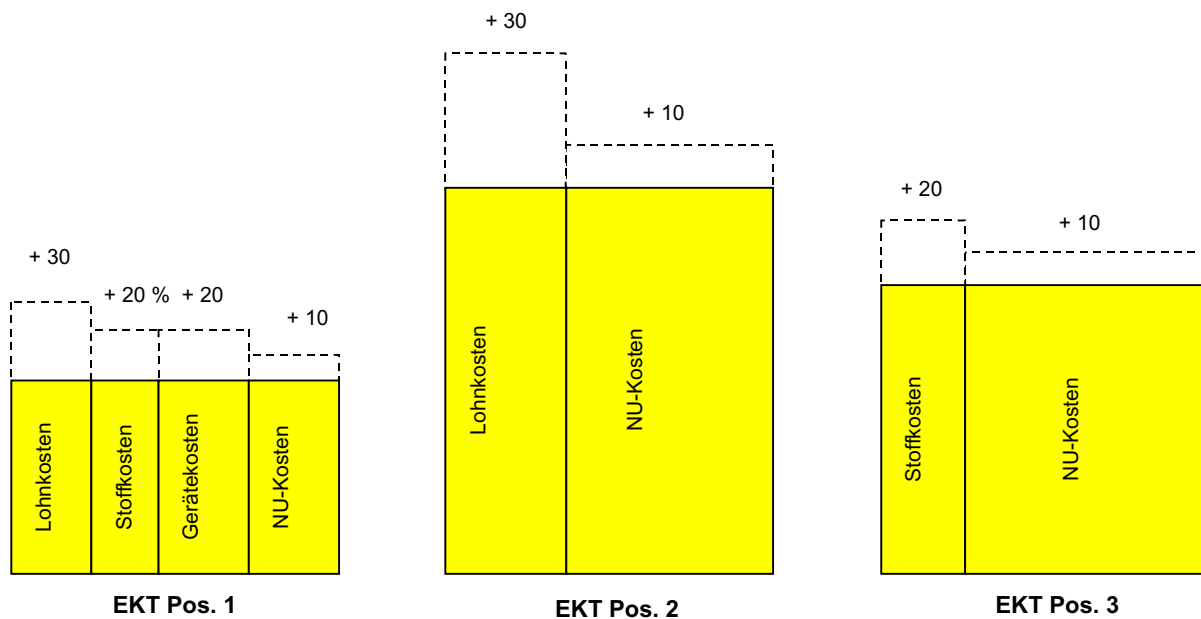


Abbildung 2: Zuschlagskalkulation mit nach Kostenarten unterschiedlichen vorbestimmten Zuschlägen (schematisiertes Beispiel für drei Positionen)

Der einfachste Weg bei der Zuschlagskalkulation wäre zunächst, alle Kostenarten und alle LV-Positionen in gleicher Höhe zu beaufschlagen. Dieser Weg wird allerdings nur äußerst selten beschritten. Typisch, selbst bei der Methode der vorbestimmten Zuschläge, ist die in Abbildung 2 dargestellte Vorgehensweise. Dabei werden für die meisten oder alle Kostenarten der Kalkulation unterschiedliche Zuschläge gewählt.

2. Zuschläge auf die Einzelkosten der Teilleistungen = unmittelbare Herstellungskosten		Zuschläge in % auf				
		Lohn	Stoffkosten	Gerätekosten	Sonstige Kosten	Nachunternehmerleist.
2.1	Baustellengemeinkosten					
2.2	Allgemeine Geschäftskosten					
2.3	Wagnis und Gewinn					
2.4	Gesamtzuschläge					

Abbildung 3: Möglichkeiten zur Differenzierung von Zuschlägen nach EFB-Preis 1a [VHB] bei der Kalkulation mit vorbestimmten Zuschlägen

Die Gründe für diese Vorgehensweise sind vielfältig. Jede nachträgliche Reduzierung von Einheitspreisen nach Abschluss der Kalkulation (z. B. im Zuge der Auftragsverhandlungen bei nichtöffentlichen Auftraggebern), der Wegfall von einzelnen Positionen oder gar von kompletten Gewerken oder eine Unterschreitung der ausgeschriebenen Mengen führt dazu, dass der auf die Preiskürzungen oder entfallenden Leistungen im Zuge der Kalkulation

umgelegte Teil der Gemeinkosten einschließlich Wagnis und Gewinn ebenfalls entfällt. Es fehlt dann ein Teil der Kostendeckung der Gemeinkosten.

Unternehmer suchen daher verständlicherweise nach Wegen, dieser Gefahr der Unterdeckung von Gemeinkosten zu entgehen.

Die Gemeinkosten werden daher häufig schwerpunktmäßig auf diejenigen Kostenarten oder Positionen des Leistungsverzeichnisses umgelegt, bei denen der Unternehmer weitgehend sicher ist, dass sie auch tatsächlich anfallen und nicht durch eine nachträgliche Entscheidung des Auftraggebers, z. B. durch Entfall einer NU-Leistung, wegfallen können. In diesem Sinne werden sehr häufig die Eigenleistungen des Unternehmers stärker beaufschlagt, die Fremdleistungen entsprechend (bei insgesamt unveränderter Deckung der Gemeinkosten) entlastet. Das Formblatt EFB-Preis 1a des VHB (Abbildung 3) erlaubt die Angabe von jeweils fünf kostenartenspezifischen Zuschlägen auf Baustellengemeinkosten, Allgemeine Geschäftskosten sowie Wagnis und Gewinn.

Da in der Praxis für NU-Leistungen von ausschreibenden privaten Auftraggebern häufig auch separate Angebote von den NU direkt eingeholt werden, ist die Preissituation für NU-Leistungen häufig - und aus Sicht der Unternehmer unangenehm - transparent. Unternehmer fürchten, bei hohen Zuschlägen auf NU-Leistungen sich Vorhaltungen der Auftraggeber bei den Preisverhandlungen auszusetzen; also entscheiden sie sich für eine eher geringe Beaufschlagung von NU-Leistungen und bezuschlagen ihre Eigenleistung dafür umso stärker.

Auch bei der Kalkulation über die Endsumme (Abbildung 4) ist häufig die Methode anzutreffen, Stoffkosten, Gerätekosten, NU-Leistungen und sonstige Kostenarten mit verschiedenen nach Prozentsätzen objektweise oder unternehmensintern fest vorgegebenen Zuschlägen zu behandeln. Der sich aus diesen Prozentsätzen ergebende Anteil wird von der Gesamtsumme der Gemeinkostenumlage abgezogen und es wird dann nur noch der übrig bleibende Anteil der Gemeinkosten auf die reinen Lohnkosten umgelegt. Wegen des gewählten Verteilungsschlüssels werden die umzulegenden Kosten gelegentlich auch als Schlüsselkosten bezeichnet.

Das Formblatt EFB-Preis 1b verlangt vom Bieter die strukturierte Aufschlüsselung der BGK. Anschließend wird die Angabe von AGK sowie Wagnis und Gewinn ebenfalls als Geldbetrag (nicht als prozentualer Zuschlag) gefordert. Die Umlage wird dann als Gesamtsumme auf die Kostenarten Lohn, Stoffe, Geräte, Sonstiges und NU verteilt, wobei der Verteilungsschlüssel frei gewählt werden kann.

Eine unterschiedliche Beaufschlagung der Kostenarten mit jeweils unterschiedlichen AGK, BGK oder Wagnis und Gewinn wird in EFB-Preis 1b nicht mehr transparent. Auch wenn der Bieter bei seiner Kalkulation mit einer solchen unterschiedlichen Beaufschlagung auf einzelne Kostenarten gearbeitet hat, so fließt keine derartige Information in das Formblatt hinüber. Bei der einfacheren Kalkulation mit vorbestimmten Zuschlägen war dies noch der Fall.

Eine Information über die tatsächliche Struktur der Bezuschlagung ist aus EFB-Preis 1b nicht zu entnehmen. Hierfür müsste Einblick in die Urkalkulation genommen werden.

Ermittlung der Angebotssumme		Betrag €	Gesamt €	Umlage Summe 3 auf die Einzelkosten für die Ermittlung der EH-Preise	
2	Einzelkosten der Teilleistungen = unmittelbare Herstellungskosten				
2.1	Eigene Lohnkosten Kalkulationslohn (1.4) x Gesamtstunden: x			%	€
				x	
2.2	Stoffkosten (einschl. Kosten für Hilfsstoffe)			x	
2.3	Gerätekosten (einschl. Kosten für Energie und Betriebsstoffe)			x	
2.4	Sonstige Kosten (Vom Bieter zu erläutern)			x	
2.5	Nachunternehmerleistungen ¹⁾			x	
Einzelkosten der Teilleistungen (Summe 2)					
				Noch zu verteilen	
3	Baustellengemeinkosten, Allgemeine Geschäftskosten, Wagnis und Gewinn				
3.1	Baustellengemeinkosten (soweit hierfür keine besonderen Ansätze im Leistungsverzeichnis vorgesehen sind)				
3.1.1	Lohnkosten einschließlich Hilfslohne Bei Angebotssummen unter 5 Mio € : Angabe des Betrages Bei Angebotssummen über 5 Mio € : Kalkulationslohn (1.4) x Gesamtstunden: x				
3.1.2	Gehaltskosten für Bauleitung, Abrechnung Vermessung usw.				
3.1.3	Vorhalten u. Reparatur der Geräte u. Ausrüstungen, Energieverbrauch, Werkzeuge u. Kleingeräte, Materialkosten f. Baustelleneinrichtung				
3.1.4	An- u. Abtransport der Geräte u. Ausrüstungen, Hilfsstoffe, Pachten usw.				
3.1.5	Sonderkosten der Baustelle, wie techn. Ausführungsbearbeitung, objektbezogene Versicherungen usw.				
Baustellengemeinkosten (Summe 3.1)					
3.2	Allgemeine Geschäftskosten (Summe 3.2)				
3.3	Wagnis und Gewinn (Summe 3.3)				
Umlage auf die Einzelkosten (Summe 3)					
Angebotssumme ohne Umsatzsteuer (Summe 2 und 3)					

Abbildung 4: Bezuschlagung nach EFB-Preis 1b [VHB] bei der Kalkulation über die Endsumme

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass unabhängig von der Methodik der Verteilung der Gemeinkosten die Angebotssumme unverändert bleibt. Die Einheitspreise für die gleiche Leistung können allerdings je nach gewähltem Schlüssel sehr deutlich voneinander abweichen.

Dies führt direkt zu den in Kap. 3.1 behandelten Problemen. Es ist nicht möglich, "von außen" ohne Kenntnis der Kalkulationsgrundlagen wie z. B. des Verteilungsschlüssels für die Gemeinkosten Preise auf Angemessenheit zu beurteilen.

2.3 Typische Probleme beim Einheitspreisvertrag

Der Einheitspreisvertrag (EP-Vertrag) ist dadurch gekennzeichnet, dass die ausgeschriebenen Mengen unverbindlich sind. Erst bei einer Mengenüber- oder unterschreitung von mehr als 10 Prozent greifen die Regelungen der VOB/B § 2 Nr. 3. Es sei der Hinweis erlaubt, dass diese Toleranzschwelle in anderen Ländern meist höher liegt (nach ÖNORM B 2061 z. B. 20 Prozent).

Bieter, die die ausgeschriebenen Mengen nicht selbst überprüfen können (was meistens der Fall ist), sind darauf angewiesen, dass die Ausschreibenden, also meist Planungsbüros, ihre Arbeit korrekt durchführen und sowohl die Mengen richtig ermitteln als auch die zu erbringenden Leistungen sachlich richtig erfassen und sinnvoll beschreiben.

Dies ist leider sehr häufig nicht der Fall. Selbstverständlich stehen den Auftragnehmern bei fehlerhaften Mengen die z. B. nach VOB/B vorgesehenen vertraglichen Möglichkeiten zur Verfügung.

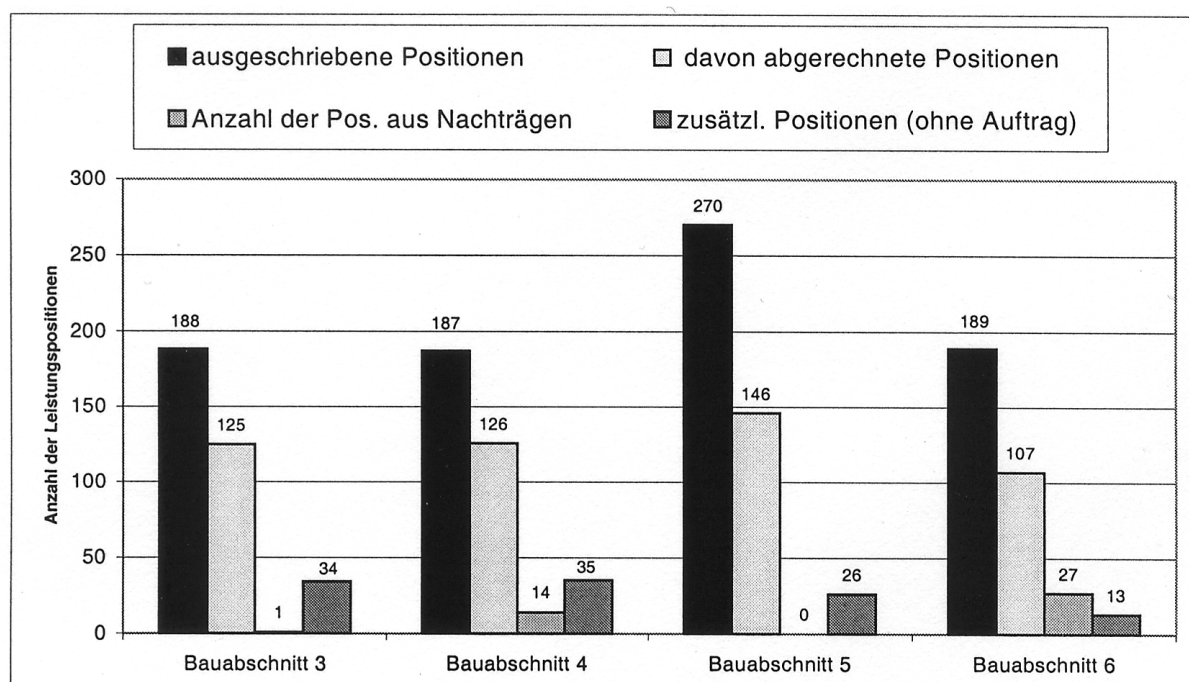


Abbildung 5: Vergleich ausgeschriebener und abgerechneter Positionen bei einer Straßenbaumaßnahme (Niedersächsischer Landtag Drucksache 14/750)

Für eine große Zahl von Unternehmen, insbesondere im handwerklichen Bereich und im kleinen Mittelstand, ist es jedoch eher ungewöhnlich, bei Missständen in Ausschreibungen förmlich zu reagieren. Sie versuchen eher, sich bei der Kalkulation darauf einzustellen.

Dies hat einen langfristig sehr nachteiligen Effekt: Die Neigung dieser Bieter zu spekulativem Verhalten nimmt zu. Gemeinkosten werden grundsätzlich nur noch "sicheren" LV-Positionen zugeordnet. Darunter werden Positionen verstanden, die erkennbar auch tatsächlich einen hohen Grad an Ausführungswahrscheinlichkeit haben.

Der LANDESRECHNUNGSHOF NIEDERSACHSEN hat einen solchen Fall exemplarisch aufgedeckt. Bei einer Straßenbaumaßnahme wurden die in Abbildung 5 dargestellten Verhältnisse bei der Abrechnung angetroffen. Im Schnitt wurden nur etwa zwei Drittel der ausgeschriebenen LV-Positionen tatsächlich abgerechnet; Nachträge waren kaum vorhanden. Dafür allerdings wurden Positionen abgerechnet, für die kein Nachtragsauftrag vorlag.

Der Landesrechnungshof schreibt dazu:

"Die Qualität der Leistungsverzeichnisse widersprach nach Eindeutigkeit und Vollständigkeit in nicht hinnehmbarer Weise den Forderungen der Verdingungsordnung für Bauleistungen. Den Angeboten fehlte damit die konkrete Kalkulationsgrundlage. Dies war wiederum eine wesentliche Ursache dafür, daß die Gemeinde [...] nicht immer die günstigsten Angebote in Auftrag gab und letztlich überhöhte Preise zahlen mußte."

"Der LRH erwartet, daß das Ingenieurbüro wegen Verletzung seiner vertraglichen Pflichten zur Rechenschaft gezogen wird."

Bei vielen Ausschreibungen ist für Unternehmer sehr schnell erkennbar, dass mehr oder weniger typisierte Leistungsverzeichnisse verwendet werden, die gar nicht erst auf den spezifischen Fall angepasst wurden. Dies führt zu dem oben gerügten hohen Anteil an „Null-Positionen“. Der kommunale Tief- und Straßenbau gilt als besonders anfällig für diesen Missstand. Die hier tätigen ausschreibenden Büros werden von ihren kommunalen Auftraggebern meistens unzureichend oder gar nicht überwacht.

Im gleichen Zusammenhang wurde vom Rechnungshof auch gerügt, dass bei auffällig niedrigen Preisen (Pfennigbeträge) das Ingenieurbüro nur bei drei Positionen Auskünfte über die Preisgestaltung einholte, allerdings erst, nachdem das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises im Rahmen der Vergabepfung um Aufklärung gebeten hatte. Sowohl das Ingenieurbüro als auch das Rechnungsprüfungsamt begnügten sich dann mit der Auskunft der Firma, dass die Positionen "im Rahmen des Gesamtangebots zu betrachten seien".

Dies bestätigt die Erfahrung des Verfassers, dass sowohl Ingenieurbüros als auch öffentliche Dienststellen nur sehr ungern auffällige Preise hinterfragen. Hierauf wird in Kapitel 3.1 näher eingegangen.

2.4 Der Umgang mit der "Urkalkulation"

Auf dieses Thema ist der Verfasser in seinem Beitrag zum Braunschweiger Baubetriebsseminar 2003 (WANNINGER) bereits am Rande kurz eingegangen. Es wurde damals betont, dass die Kalkulation von Nachunternehmerleistungen für den Auftraggeber des Haupt- oder Generalunternehmers nicht zugänglich ist (VYGEN).

Inzwischen hat es im Regelwerk der öffentlichen Auftraggeber eine kleine und nahezu unauffällige Änderung gegeben. Die neue Fassung des VHB (2002) enthält für alle EFB-Formblätter unter Bezug auf die jeweiligen Angaben zu Nachunternehmerleistungen die Fußnote:

"Auf Verlangen sind für diese Leistungen die Angaben zur Kalkulation der(s) Nachunternehmer(s) dem Auftraggeber vorzulegen."

Dies würde dem öffentlichen Auftraggeber erlauben, auch bereits vor der Vergabe an einen Hauptunternehmer die EFB-Preis-Blätter der Nachunternehmer (nur dies kann mit „Angaben zur Kalkulation“ gemeint sein) anzufordern. Das ist allerdings nur durchsetzbar, wenn der Hauptunternehmer eine entsprechende Klausel gegenüber dem anbietenden Nachunternehmer vorgesehen hat. Allerdings darf man wohl davon ausgehen, dass ein an einem Auftrag interessierter Nachunternehmer die Angaben liefern wird. Offen bleibt, wie ein öffentlicher Auftraggeber reagieren soll, wenn er die Angaben vor Zuschlagserteilung anfordert, sie ihm aber nicht übergeben werden. Jeder Hauptunternehmer könnte dadurch einen Ausschlussgrund provozieren.

Kommt ein Vertragsverhältnis zustande, gelten bei öffentlichen Aufträgen die Zusätzlichen Vertragsbedingungen EVM(B) ZVB/E. Dort heißt es unter Ziffer 3.1, geändert mit dem VHB Ausgabe 2002:

*„Der Auftragnehmer hat auf Verlangen die Preisermittlung für die vertragliche Leistung dem Auftraggeber verschlossen zur Aufbewahrung zu übergeben. **Dies gilt auch für Nachunternehmerleistungen.**“* (Hervorhebung vom Verfasser; nicht im Original)

Der LEITFADEN zur Vergütung bei Nachträgen des BMVBW fordert, „*bei umfangreichen Leistungen und bei Leistung, bei denen aufgrund ihrer Eigenart mit Nachträgen zu rechnen ist (z. B. Umbaumaßnahmen)*“, die vollständige Preisermittlung (Kalkulation) bereits bei Auftragserteilung abzufordern.

Einige öffentliche und private Auftraggeber sind dazu übergegangen, die Urkalkulation nicht erst nach Auftragserteilung anzufordern, sondern sie sich bereits mit Angebotsabgabe in verschlossenem Umschlag übergeben zu lassen. Vor Zuschlagserteilung wird die Urkalkulation - in Anwesenheit des Bieters - einer ersten Sichtprüfung unterzogen. Dabei

kann zumindest festgestellt werden, ob die Urkalkulation vollständig ist und mit der Angebotssumme übereinstimmt. Die „legendären Ereignisse“ beim Öffnen einer Urkalkulation im Zuge von Nachtragsverhandlungen dürfte es dann nicht mehr geben.

Insgesamt ist festzustellen, dass gerade öffentliche Auftraggeber häufig sehr zurückhaltend sind, die Möglichkeiten zur Einsichtnahme in eine Urkalkulation tatsächlich zu nutzen. Die Gründe hierfür mögen so vielfältig sein wie die Strukturen der Verwaltung; allerdings trägt die Zögerlichkeit meistens zu äußerst schleppender Behandlung von Nachtragsangelegenheiten bei.

3 Die Forderung nach "ordnungsgemäßer Kalkulation"

Private Auftraggeber mögen zwar ein Interesse auch daran haben, Aufträge nur an Unternehmen zu erteilen, die auf realistischer und nachvollziehbarer Grundlage zu einem Angebotspreis gekommen sind. In der Praxis allerdings überwiegen die Aspekte des Preis-Leistungs-Verhältnisses und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als Vergabekriterien. Die Qualität der Preisermittlung spielt im Allgemeinen nur eine sekundäre Rolle. Dabei wird bereits unterstellt, dass es so etwas wie „Qualität der Preisermittlung“ oder „Ordnungsgemäße Kalkulation“ überhaupt gibt.

Die öffentliche Hand als Nachfrager auf dem Bauplatz und als ihr eigener Gesetzgeber muss sich gefallen lassen, mit kritischerem Blick betrachtet zu werden. Sie hat sich die Verpflichtung auferlegt, sparsam und wirtschaftlich mit Haushaltsmitteln, also mit dem Geld des Steuerzahlers, umzugehen. Diese Verpflichtung findet ihren Niederschlag in der Bundesrepublik Deutschland im Haushaltsgrundsätzegesetz des Bundes und entsprechenden Landesgesetzen. Darüber hinaus existieren einheitliche und verbindliche Regelungen über die Anbahnung und Abwicklung von Bauverträgen, so z. B. die VOB, und dies seit 1926.

Die öffentliche Hand ist aber nicht nur verpflichtet, sparsam und wirtschaftlich mit unserem Geld umzugehen. Die Vergabe von öffentlichen Aufträgen jedweder Art muss objektiv, transparent, nachvollziehbar und auf der Grundlage des Wettbewerbs erfolgen. Die öffentliche Hand muss auch faire Verträge abschließen. Sie kann nicht - wie private Auftraggeber das bekanntlich tun - ihr Interesse bis zur Grenze des gesetzlich Zulässigen verfolgen.

In letzter Zeit hat sich die öffentliche Hand - zumindest auf der Ebene einiger Bundesländer - zusätzlich die Verpflichtung auferlegt, bei der Vergabe von Bau- und Transportleistungen auch die Einhaltung tarifvertraglicher Regelungen als Maßstab anzulegen. Dies führt dazu, dass Angebote nunmehr nicht nur nach den Maßstäben von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, sondern auch nach Tariftreue zu bewerten sind.

Es soll hier nicht darauf eingegangen werden, inwieweit diese Forderungen im Grunde widersprüchlich sind. In jedem Falle hat der öffentliche Auftraggeber damit zusätzliche Pflichten.

3.1 VOB/A und Vergabegesetze

Die VOB/A untersagt unter § 25 Absatz 3 Nr. 1 die Zuschlagserteilung auf ein Angebot mit unangemessen hohem oder niedrigem Preis. Über die weitere Vorgehensweise im Umgang mit unangemessen hohen Preisen erfolgen keine weiteren Aussagen; sie scheint sich von selbst zu verstehen. Zum Verfahren bei unangemessen niedrigen Preisen heißt es:

„(2) Erscheint ein Angebotspreis unangemessen niedrig und ist anhand vorliegender Unterlagen über die Preisermittlung die Angemessenheit nicht zu beurteilen, ist vom Bieter schriftlich Aufklärung über die Ermittlung der Preise für die Gesamtleistung oder für Teilleistungen zu verlangen, gegebenenfalls unter Festlegung einer zumutbaren Antwortfrist. Bei der Beurteilung der Angemessenheit sind die Wirtschaftlichkeit des Bauverfahrens, die gewählten technischen Lösungen oder sonstige günstige Ausführungsbedingungen zu berücksichtigen.“

„(3) In die engere Wahl kommen nur solche Angebote, die unter Berücksichtigung rationellen Baubetriebs und sparsamer Wirtschaftsführung eine einwandfreie Ausführung einschließlich Haftung für Mängelansprüche erwarten lassen“

Nr. 3 könnte so verstanden werden, dass „eine einwandfreie Ausführung einschließlich Haftung für Mängelansprüche“ vom Niedrigstbietenden nicht unbedingt erwartet werden kann; zumindest müssten erhebliche Zweifel zuvor ausgeräumt werden. Die umgekehrte Schlussfolgerung, dass nämlich teurere Angebote geradezu zwangsläufig eine bessere Ausführungsqualität und weniger Mängelprobleme mit sich brächten, kann bei einem Blick in die Ausführungspraxis nicht bestätigt werden. Ein direkter Zusammenhang zwischen Preis und Qualität kann weder wissenschaftlich stringent noch auf dem Wege der Praxisbeobachtung nachgewiesen werden. Dem Verfasser ist bewusst, dass Bieter, die gerade einmal nicht Niedrigstbietender sind, gerne entgegengesetzt argumentieren.

Die VOB/A operiert oben unter Ziffer (2) mit dem Begriff der „Angemessenheit“, ohne näher hierauf einzugehen. Eine teilweise Präzisierung erfolgt erst im VHB zu § 25 unter 1.5.4:

„Zweifel an der Angemessenheit ergeben sich insbesondere, wenn die Angebotssummen

- eines oder einiger weniger Bieter erheblich geringer sind als die der übrigen oder*
- erheblich von der aktuell zutreffenden Preisermittlung des Auftraggebers abweichen.*

Solche Zweifel sind grundsätzlich bei einer Abweichung von 10 v. H. oder mehr anzunehmen.

Zur Aufklärung der Frage, ob es sich um ein Angebot mit einem unangemessen niedrigen Preis handelt, sind zumindest die EFB-Preis-311/312 zu fordern.“

Bemerkenswert ist, dass nicht nur die „*übrigen*“ Bieter, sondern auch die eigene Kostenschätzung des Auftraggebers (unzutreffend „*Preisermittlung*“ genannt) zum Vergleich herangezogen werden. Es folgen im VHB Hinweise darauf, wie die Wertung im Einzelnen erfolgen soll. Im „*Kostenaufbau*“ und im „*Verhältnis der Einheitspreise zueinander*“ soll eine „*ordnungsgemäße Kalkulation*“ erkennbar werden. Diese Hinweise sind auch für einen Kalkulationsprofi wenig hilfreich und nur in Ausnahmefällen in konkretes Handeln umsetzbar.

Diesen wenig präzisen Maßstab des VHB machen sich verschiedene Vergabegesetze von Bundesländern zu eigen. Am Beispiel des LANDESVERGABEGESETZES Niedersachsen und der dazugehörigen VERORDNUNG zur Durchführung soll gezeigt werden, dass der Versuch scheitern muss, Angebotskalkulationen mit einer „amtlichen“ Methode auf Angemessenheit zu überprüfen. Ähnliche Regelungen wie das Landesvergabegesetz Niedersachsen und ähnliche Verfahrensvorschriften liegen für Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt vor. In weiteren Bundesländern bestehen ebenfalls Vergabe- bzw. Tariftreuegesetze, in denen z. B. Nachunternehmervergaben geregelt sind, jedoch keine Pflicht zur Überprüfung von Kalkulationen geregelt ist.

Das Landesvergabegesetz greift die Regelungen des VHB auf und bestimmt in § 5:

*„Weicht ein Angebot, auf das der Zuschlag erteilt werden könnte, um mindestens 10 vom Hundert vom nächsthöheren Angebot ab, so hat die Vergabestelle die Kalkulation des Angebots zu überprüfen. Im Rahmen dieser Überprüfung **sind die Bieter verpflichtet, die ordnungsgemäße Kalkulation nachzuweisen**. Kommen die Bieter dieser Verpflichtung nicht nach, so **kann** die Vergabestelle sie vom weiteren Vergabeverfahren ausschließen.“*
(Hervorhebung vom Verfasser; nicht im Original)

Während nach VHB vom Bieter bei unangemessen niedrigem Preis „*Aufklärung*“ verlangt wird, verschärft das Landesvergabegesetz Niedersachsen die Anforderungen. Es fordert vom Bieter, die „*ordnungsgemäße Kalkulation*“ nachzuweisen. In weiser Voraussicht, dass dies gar nicht möglich sein wird, ist für den Fall des fehlenden oder nicht befriedigenden Nachweises dann auch nur vorgesehen, dass der Bieter ausgeschlossen werden **kann**. Der niedersächsische öffentliche Auftraggeber hat also auch weiterhin die Gelegenheit, Bieter zu beauftragen, deren Angebot mehr als 10 Prozent niedriger als das des Zweitbietenden liegt, und zwar auch dann wenn keine „*ordnungsgemäße Kalkulation*“ vorliegt.

In Bremen ist als weitere Bedingung für die Vermutung der Unangemessenheit definiert, dass das Angebot um mindestens 20 Prozent unter der Kostenschätzung des Auftraggebers liegt. Während beim 10-Prozent-Kriterium der Zweitbieter als Maßstab herangezogen wird, ist es also beim zusätzlichen 20-Prozent-Kriterium eine Kostenschätzung des Auftraggebers bzw. seiner Planer.

Das „*Prüfungsverfahren*“ ist durch VERORDNUNG geregelt. Man sollte gespannt sein dürfen, wie auf dem Verordnungswege eine kalkulatorische Prüfungsmethode dekretiert wird. Die

Erwartungen werden jedoch enttäuscht und es kann Entwarnung gegeben werden. Es heißt dort:

„Zum Nachweis einer ordnungsgemäßen Kalkulation [...] haben die Bieter zu belegen, dass die Lohnkosten einschließlich der Zuschläge auf der Basis verpflichtender tariflicher und gesetzlicher Vorgaben und auf der Grundlage realistischer Annahmen berechnet sind.“

Das Problem der Überprüfung hat sich also auf die Lohnkosten reduziert, und auch hier zunächst vor allem auf Tariftreue und gesetzliche Regelungen. Es folgt dann noch der unbestimmte Begriff der „Grundlage realistischer Annahmen“. Damit können sowohl Lohngruppenszusammensetzungen (Belegschafts-Mix) als auch Leistungs- oder Stundenaufwandswerte gemeint sein. Für letztere bietet die Literatur derart widersprüchliche Aussagen zu Leistungswerten, dass es für jeden Unternehmer leicht sein dürfte, „seine“ Werte als die einzig richtigen darzustellen. Über die Hilfestellung des BUNDESKARTELLAMTES für die Argumentation des Bieters wird in Kap. 4.3 berichtet.

Bemerkenswert ist, dass Gerätekosten (insbesondere Abschreibungen), Leistungsansätze von Geräten, Baustelleneinrichtungen (nach sozialen, sicherheitstechnischen und hygienischen Standards) und die Gemeinkosten der Baustelle, insbesondere die angemessene Bauleitung, nicht für wert gehalten werden, bei dem „Prüfungsverfahren“ auch nur erwähnt zu werden. Wagnis und Gewinn - so sagt es auch bereits der LEITFADEN zur Vergütung bei Nachträgen - sind ohnehin unerheblich.

Die Vermutung ist nicht von der Hand zu weisen, dass es letztlich beim Niedersächsischen Landesvergabegesetz mit seiner Durchführungsverordnung weniger um die Ordnungsmäßigkeit der Kalkulation ging als um eine einfache Plausibilitätsprüfung der Lohnkosten hinsichtlich Tariftreue. Politik, Unternehmensverbände und Gewerkschaften scheinen damit zufrieden zu sein.

3.2 Die Suche nach den Grundlagen der Ordnungsmäßigkeit

Bereits die VOB/A verwendet die beiden Begriffe der „unangemessen hohen“ und „unangemessen niedrigen“ Preise. Da es sich hierbei um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt, möchte der Verfasser die Diskussion darüber gerne der dafür zuständigen fachlichen Zunft überlassen. Dennoch möchte er die Frage stellen: Soll das anzulegende „Maß“ für die Beurteilung der Angemessenheit der um mehr als 10 Prozent teurere Zweitbieter oder die um mehr als 20 Prozent teurere Kostenschätzung des Auftraggebers sein? Damit wäre das Maß im einen Fall der Preis eines Wettbewerbers, im anderen Fall ein interner Wert des Auftraggebers, der nach VHB HOCHBAU BAYERN (siehe Kap. 4.1) unbedingt geheimzuhalten ist. Ein neutrales Maß sind wohl beide nicht. Das Thema leidet daher an „Maßlosigkeit“.

Im VHB und im Landesvergabegesetz taucht zusätzlich der Begriff der „ordnungsgemäßen Kalkulation“ auf. Hier stutzt der Verfasser als Hochschullehrer: Wenn etwas „ordnungsgemäß“ sein soll, dann muss es auch eine Ordnung geben, an der man Maß nehmen kann. Hat er jahrelang diese Ordnung ignoriert und sie Generationen von Studierenden vorenthalten?

Wenn es eine Ordnung gäbe, wäre auch wohl zu erwarten, dass die Ergebnisse der Kalkulation „ordentlicher“ wären, also nicht so stark streuen würden. Diese stark streuenden Ergebnissen sind aber gerade die Folge fehlender „Ordnung“ im Kalkulationswesen und bei der Preisbildung. Marktpreise im Wettbewerb können nicht nach einer Ordnung gebildet werden. Dies sieht auch das BUNDESKARTELLAMT (1) so:

„Nach der Auffassung des BGH [1 StR 576/00] besteht für die öffentliche Hand auch kein Hindernis, sogenannte Unterkostenangebote zu akzeptieren, sofern der Anbieter zu diesen Preisen zuverlässig leisten kann [...] Von einem offensichtlichen Mißverhältnis zwischen Preis und Leistung ist dann auszugehen, wenn der Preis von den Erfahrungswerten wettbewerblicher Preisbildung so grob abweicht, dass dies sofort ins Auge fällt [...] In der Regel werden bei durchschnittlich dynamischen Märkten preisliche Abweichungen von 15 bis 20 % als nicht bedenklich einzustufen sein.“

Baumärkte dürfen sicherlich als mindestens durchschnittlich dynamische Märkte angesehen werden. In einer anderen Sache fordert das BUNDESKARTELLAMT (2) eine eigenständige Teilkalkulation des öffentlichen Auftraggebers, um einen Bieter der nicht-ordnungsgemäßen Kalkulation bzw. eines unangemessen niedrigen Preises zu überführen:

*„Wenn beispielsweise die VSt der Auffassung ist, dass der von dem Bieter angesetzte Einsatz von Arbeitskräften unzureichend ist, muss sie schon **anhand von eigenen Berechnungen darlegen und im einzelnen begründen**, welche Anzahl von Arbeitskräften sie für erforderlich hält.“* (Hervorhebung vom Verfasser; nicht im Original)

Folgen wir diesem Gedanken weiter, steht irgendwann Kalkulation des Bieters gegen die Gegen-Kalkulation des Auftraggebers. Wie soll es weiter gehen? Verfügt der öffentliche Auftraggeber über die besseren - qualifizierteren - Kalkulatoren? Wohl kaum; er hat gar keine.

In einem weiteren Beschluss sagt das BUNDESKARTELLAMT (3):

„Bei der Klärung der Frage, ob Niedrigpreise wettbewerblich bedingt und damit als Wettbewerbspreise zulässig sind, kann und darf der Gesichtspunkt der Auskömmlichkeit ebensowenig eine Rolle spielen wie der Gedanke des Mittelstandsschutzes. Denn beide Gesichtspunkte sind insoweit mit dem Wettbewerbsprinzip unvereinbar.“

Gerade diese letzte Aussage (Gesichtspunkt der Auskömmlichkeit darf keine Rolle spielen) entzieht der Argumentation des VHB und des Niedersächsischen VERGABEGESETZES völlig den Boden: Wenn nahezu beliebige Niedrigpreise zulässig sind, welchen Grund gibt es noch für eine Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Kalkulation, von einer Prüfung der Löhne auf Tarifkonformität einmal abgesehen? Insofern hat das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr mit seiner VERORDNUNG zur Durchführung des Landesvergabegesetzes gerade noch rechtzeitig eine Kehrtwende geschafft und die Forderung zum „*Nachweis ordnungsgemäßer Kalkulation*“ in einem „*Prüfverfahren*“ quasi totlaufen lassen.

Nun sollte jedoch nicht der Eindruck entstehen, der Verfasser sei überzeugt, eine ordnungsgemäße Kalkulation brauche man gar nicht erst zu versuchen. Wer öfter Gelegenheit hatte, in Kalkulationen eigener Mitarbeiter (auf Unternehmerseite) oder in hinterlegte Urkalkulationen (auf Auftraggeberseite) Einblick zu nehmen, der wird sie durchaus vermissen, die Grundsätze ordnungsgemäßer Kalkulation.

Es ist durchaus denkbar, in teilweiser inspirierender Anlehnung z. B. an die „Grundsätze ordnungsgemäßer Durchführung“ einen Kanon von Regeln zu entwickeln. Diese Regeln oder Grundsätze sollten beispielsweise die Nachvollziehbarkeit von Kalkulationen für einen Außenstehenden erleichtern. Dem steht heute die durchgängige Verbreitung der rechnergestützten Kalkulationsprogramme entgegen, da die ausgedruckte Fassung der Kalkulation wesentliche für das Verständnis notwendige Informationen nicht mehr darstellt.

Entscheidender und von größerer Tragweite könnte jedoch das Prinzip sein, zeitabhängige Kosten tatsächlich als zeitabhängige Kosten darzustellen. Dies würde allerdings voraussetzen, dass auch in den Ausschreibungsunterlagen entsprechende Vorkehrungen getroffen werden. Der Verfasser ist wenig optimistisch, dass sich hier in absehbarer Zeit Änderungen tatsächlich branchenweit durchsetzen lassen.

Im folgenden Kapitel wird gezeigt, dass gerade die öffentlichen Auftraggeber in Deutschland sich bisher vernünftigen kalkulatorischen Grundsätzen widersetzt haben.

3.3 Die Baustelleneinrichtung (BE) als Umlage

Die Baustelleneinrichtung stellt bei Maßnahmen des Rohbaus und des Ingenieurbaus, aber auch z. B. beim Spezialtiefbau und anderen Gewerken, einen erheblichen Kostenfaktor dar. Für die Transparenz eines Angebotes wäre es von Vorteil, die Kosten der Baustelleneinrichtung explizit auszuweisen. Dies kann durch Aufnahme der BE in eine entsprechende pauschale Leistungsposition oder durch eine Monatspauschale mit Mengenvordersatz erfolgen.

Die Allgemeinen Technischen Vertragsbedingungen der VOB/C besagen in DIN 18299 unter Ziffer 0.4.1 (Nebenleistungen):

"Nebenleistungen (Abschnitt 4.1 aller ATV) sind in der Leistungsbeschreibung nur zu erwähnen, wenn sie ausnahmsweise selbständig vergütet werden sollen. Eine ausdrückliche Erwähnung ist geboten, wenn die Kosten der Nebenleistung von erheblicher Bedeutung für die Preisbildung sind; in diesen Fällen sind besondere Ordnungszahlen (Positionen) vorzusehen.

Dies kommt insbesondere in Betracht für

- *das Einrichten und Räumen der Baustelle,*
- *Gerüste,*
- *besondere Anforderungen an Zufahrten, Lager- und Stellflächen."*

Die Kosten der Baustelleneinrichtung werden somit zwar als "von erheblicher Bedeutung für die Preisbildung" angesehen; allerdings sollen nur die Kosten für das **Einrichten** und das **Räumen** in eigenen Ordnungszahlen angefragt werden.

Nun werden allerdings im Regelfall die Kosten der **Vorhaltung** höher sein als die Kosten für das Einrichten und Räumen. Der erheblichere Teil der Kosten wird damit nach DIN 18299 gerade nicht in einer besonderen Ordnungszahl erfasst.

Aus der Formulierung "... kommt insbesondere in Betracht ..." könnte zu schließen sein, dass bei erheblichen Kosten für die BE-Vorhaltung auch diese Vorhaltung darüber hinaus in einer eigenen Leistungsposition erfasst werden soll. In der Tat wollen private Auftraggeber meist die Vorhaltekosten der BE kennen und schreiben diese daher separat aus.

Öffentlichen Auftraggebern ist dies jedoch nicht gestattet. Im Vergabehandbuch des Bundes (VHB) heißt es zu VOB/A § 9 Nr. 8 unter Ziffer 6.5:

"Ordnungszahlen, die gemäß Nr. 3.1 dieser Richtlinie für die Baustelleneinrichtung in die Leistungsbeschreibung aufgenommen werden sollen, sind nur für das Einrichten und Räumen der Baustelle, nicht für das Vorhalten der Baustelleneinrichtung vorzusehen."

Somit verbietet also das VHB der öffentlichen Hand, die Vorhaltung der Baustelleneinrichtung gesondert auszuschreiben. Die zitierte Nr. 3.1 der Richtlinie schafft - in deutlichem Gegensatz zu VOB/C DIN 18299 - ein Junktim zwischen "erheblicher Bedeutung für die Preisbildung" und "Erleichterung einer ordnungsgemäßen Preisermittlung und Abrechnung". Es müssen beide Bedingungen erfüllt sein:

*"[Nebenleistungen] sind jedoch ausnahmsweise unter einer besonderen Ordnungszahl im Leistungsverzeichnis zu erfassen, wenn ihre Kosten von erheblicher Bedeutung für die Preisbildung [sind] **und** deshalb eine selbständige Vergütung - anstelle der Abgeltung mit den Einheitspreisen - zur Erleichterung einer ordnungsgemäßen Preisermittlung und Abrechnung geboten ist." (Hervorhebung vom Verfasser; nicht im Original)*

Dies bedeutet: Wenn nicht auch gleichzeitig dadurch die Preisermittlung und Abrechnung erleichtert wird, dürfen Nebenleistungen von auch noch so erheblicher Bedeutung nicht unter gesonderter Ordnungszahl ausgeschrieben werden. Diese im VHB eingeführte Verschärfung ist nach Auffassung des Verfassers vom Wortlaut der VOB/C DIN 18299 nicht gedeckt.

Im Zusammenhang mit der Vorhaltung der BE mutet die Formulierung des VHB geradezu wie Hohn an: Würde nicht die ordnungsgemäße Preisermittlung und insbesondere die Preisprüfung gerade dadurch erleichtert werden, dass die BE-Vorhaltung nicht nur kostenmäßig sichtbar wird statt im Umlageverfahren auf alle Einheitspreise verteilt zu werden?

Über eine Erleichterung bei der Abrechnung mag man streiten: Durch die Umlage der BE entfällt eine Position. Allerdings war gerade die Position BE noch nie mit besonderem Aufwand für Aufmaß und Abrechnung verbunden. Es muss also andere Gründe geben, die die öffentliche Hand zu dieser Verfahrensweise bewogen haben.

Insofern ist eine Stellungnahme von AUGUSTIN im Geschäftsbericht 1996 des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbands sehr aufschlussreich. Dort heißt es unter Bezugnahme auf die oben zitierte VHB-Regelung:

"Mit der Regelung werden die Bieter nicht unangemessen benachteiligt, im Gegenteil entspricht die Einbeziehung der Vorhaltekosten in die Gemeinkosten (und damit als Umlage in die Einheitspreise) dem gebräuchlichen Kalkulationsschema des Baugewerbes. Eine Position "Verlängerung der Vorhaltung" nach Monaten ist dagegen bedenklich."

"Bei Abrechnung nach Monaten könnte der Auftragnehmer auch bei möglicherweise von ihm selbst verursachter Bauzeitverlängerung - da dies häufig nicht leicht und vor allem nicht eindeutig feststellbar ist und der Auftraggeber die Beweislast hätte - voll nach tatsächlicher Bauzeit abrechnen. (Nur wenn der Auftraggeber sich laufend über den Bauablauf informiert, könnte er den Auftragnehmer gegebenenfalls in Verzug setzen und seinerseits Schadensersatz gemäß § 5 Nr. 4 VOB/B fordern.)"

"Bei Verlängerung wegen ungünstiger Witterungsverhältnisse könnte dem Auftragnehmer bei einer ausschließlichen Anknüpfung an die Bauzeit eine über seine sonst nach der VOB/B gegebenen Ansprüche hinausgehende Zahlung zufließen. Dies wäre nicht sachgerecht. (Ob deswegen eine Haftung des Leistungsverzeichnis-Erstellers in Betracht käme, wäre im Einzelfall zu prüfen.)"

Damit "ist die Katze aus dem Sack": "...Nur wenn der Auftraggeber sich laufend über den Bauablauf informiert, könnte er den Auftragnehmer gegebenenfalls in Verzug setzen ...".

Die Regelung wurde also - zumindest nach AUGUSTIN - geschaffen, um einen öffentlichen Auftraggeber zu schützen, der das Geschehen auf seiner Baustelle nur unzulänglich verfolgt. Bemerkenswerter Weise haben private Auftraggeber offensichtlich mehr Interesse an ihrer

Baumaßnahme und verfolgen sie intensiver, so dass sie keine Befürchtung hegen, der Auftragnehmer könnte unbemerkt zu viele Vorhaltemonate (gar mehr als im LV ausgewiesen) zur Abrechnung bringen.

Privaten Auftraggebern liegt mehr daran, die Kostenstrukturen ihres Auftragnehmers zu kennen, somit also auch für den Fall einer Bauzeitüberschreitung gewappnet zu sein, indem sie die monatlichen Vorhaltekosten der BE offen vorliegen haben.

Im Übrigen muss angemerkt werden, dass die Vorhaltekosten der Baustelleneinrichtung nur selten proportional zur Leistungserstellung anfallen. Aus der Sicht des baubetrieblichen Gutachters ist bei der praktizierten Vorgehensweise der öffentlichen Hand vorprogrammiert, dass es bei Baustillständen oder Unterbrechungen zu Auseinandersetzungen über die Vergütung der BE kommt, was bei Vereinbarung eines Vorhaltepreises pro Monat nicht oder nur in geringem Umfang der Fall wäre.

Wenn man also an eine Kalkulation die Anforderungen

- Klarheit und Transparenz,
- Kostenwahrheit und
- Abrechnung nach tatsächlicher Leistungserbringung

stellt, darf die Vorhaltung der BE nicht als Umlage behandelt werden. Der deutsche öffentliche Auftraggeber handelt hier aus vordergründigen Motiven gegen seine eigenen Interessen. Zumindest trägt seine interne Vorschrift nicht zur Streitvermeidung am Bau bei.

Interessant ist, dass in Österreich auch bei den öffentlichen Auftraggebern eine andere Denkweise vorhanden ist. Die ÖNORM B 2061 ist eine Verfahrensnorm zur Preisermittlung für Bauleistungen; etwas, das wir in Deutschland nicht kennen. Dort heißt es unter 5.2.1 zu Baustellen-Gemeinkosten:

"Die Baustellen-Gemeinkosten bestehen aus fixen und variablen Kosten. Sie sind grundsätzlich in eigenen Positionen zu erfassen, wobei sie gegebenenfalls nach einzelnen zeitlichen und/oder technischen Abschnitten des Bauablaufes, deren Kriterien eindeutig festzulegen sind, und nach allfälligen Stillliegezeiten zu gliedern sind."

Zu den zeitgebundenen Kosten der Baustelle heißt es in der ÖNORM unter 5.2.3:

"Zeitgebundene Kosten fallen bei der Leistungserbringung in annähernd gleich bleibender Höhe je Zeiteinheit an und laufen auch bei Bauunterbrechungen weiter, bei längerer Dauer der Unterbrechung allenfalls in verringerter Höhe. Diese Kosten sind in der Regel in eigenen Positionen je Zeiteinheit zu erfassen."

Somit sind nach ÖNORM nicht nur die Kosten der BE sondern die gesamten Baustellengemeinkosten in eigenen Positionen darzustellen.

Es darf am Rande auch erwähnt werden, dass nach der gleichen ÖNORM Planungskosten, Kosten der Inbetriebnahme und Kosten der Dokumentation in jeweils eigenen Positionen zu erfassen sind.

Auch die Schweizer SIA-NORM 118 regelt unter Ziffer 1/233 den Ausweis von Baustelleneinrichtungen im Leistungsverzeichnis und damit indirekt auch die Art und Weise des kalkulatorischen Umgangs mit den BE-Kosten. Dabei geht sie im Detail sogar noch weiter:

"Im Leistungsverzeichnis sind besondere Positionen für Baustelleneinrichtungen (Art. 43, Art. 123) und Massnahmen für Unterkunft und Verpflegung der Arbeitnehmer aufzuführen (Art. 109). Bei Hochbauten sind für Fassaden- und Putzgerüste besondere Positionen vorzusehen. Betrifft die Arbeit den Ausbau einer Hochbaute (Baunebengewerbe), so sind die Kosten der Baustelleneinrichtungen und der Werkzeuge in die Einheitspreise der Arbeiten einzurechnen, es sei denn, das Leistungsverzeichnis sehe dafür besondere Positionen vor."

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der deutsche öffentliche Auftraggeber mit seiner kodifizierten Denkweise unter den deutschsprachigen Nachbarn alleine dasteht. Die Begründung für die Vorgehensweise - zumindest nach AUGUSTIN - kann als durchaus peinlich angesehen werden. Die Verfahrensweise der öffentlichen Hand trägt nicht zur Transparenz der Kostenstrukturen bei. Sie erleichtert auch nicht die Behandlung von Problemfällen und kann keinesfalls als Musterbeispiel für die Vorgehensweise privater Auftraggeber gelten. Es ist beruhigend, festzustellen, dass sich die privaten Auftraggeber eher von Gedanken der Praktikabilität und Transparenz leiten lassen als die öffentliche Hand.

3.4 Die Allgemeinen Geschäftskosten (AGK): zeit- oder leistungsabhängig?

Die Allgemeinen Geschäftskosten sind Planzahlen für das gesamte Unternehmen, die auf Ergebnissen der Betriebsrechnung über ein oder mehrere Geschäftsjahre beruhen und für mindestens ein Geschäftsjahr als Vorgabe für die Kalkulation gültig sind. Unternehmensintern werden die AGK meist als Prozentsatz der Bauleistung, seltener als Zuschlag auf die Herstellkosten dargestellt. Diese letztere Differenzierung ist notwendig, da nach den Begrifflichkeiten der EFB-Formblätter des VHB dort die AGK, so wie auch BGK und Wagnis und Gewinn, ausschließlich als Zuschlag auf die Herstellkosten verstanden werden.

Die AGK als Planzahlen werden in der Betriebsrechnung im Allgemeinen auf die Bauleistung einer Periode, seltener auf den Umsatz, bezogen. Damit kann ein Teil der in der

Kapitelüberschrift enthaltenen Frage bereits beantwortet werden: Die AGK sind bauleistungsabhängig (bzw. umsatzabhängig).

Die Bauleistung (bzw. der Umsatz) wird jedoch pro Periode betrachtet. Damit sind die AGK ebenfalls zeitabhängig.

Aus der doppelten Abhängigkeit - sowohl leistungs- als auch zeitabhängig - muss nicht sofort ein Widerspruch entstehen. Die gleichzeitige Leistungs- und Zeitabhängigkeit der AGK spielt solange keine Rolle wie

- Auftragssumme gleich Abrechnungssumme und
- IST-Bauzeit gleich SOLL-Bauzeit ist.

Solange beide Bedingungen eingehalten werden, verläuft die Abwicklung des Geschäfts für das Unternehmen plangemäß. Es ist dann Sache des Unternehmers, sich ausreichend Aufträge zu beschaffen um seine geplante Jahresbauleistung (bzw. den Planumsatz) zu erreichen. Bei Überschreitung erwirtschaftet er eine Überdeckung, bei Unterschreitung eine Unterdeckung der AGK.

Dies spielt bei gestörten Bauabläufen eine besondere Rolle, soll jedoch hier nicht erörtert werden.

Im Hinblick auf eine Rückverfolgbarkeit der Kalkulation und eine Verwendung der Kalkulationsgrundlagen für die Bewertung von Nachträgen sollte jedoch vermieden werden, eindeutig zeitabhängige Gemeinkosten einerseits und gemischt zeit-/leistungsabhängige Gemeinkosten andererseits zusammen zu werfen. Die EFB-Blätter des VHB sind diesbezüglich nicht unbedingt konsequent. So werden im Formblatt EFB-Preis 1a (Kalkulation mit vorbestimmten Zuschlägen) die Prozentsätze für die Zuschläge für Baustellengemeinkosten und Allgemeine Geschäftskosten getrennt abgefragt. Im Formblatt EFB-Preis 1c (Kalkulation mit vorbestimmten Zuschlägen bei Leistungen des Ausbaugewerbes) werden jedoch Allgemeine Geschäftskosten mit Baustellengemeinkosten zusammengefasst. Es ist dort nur vorgesehen, die BGK gemeinsam mit den AGK auf den Lohn umzulegen. Eine Umlage von BGK auf andere Kostenarten wie z. B. Stoffe ist nicht vorgesehen; die Stoffe sollen nur mit Stoffgemeinkosten und AGK beaufschlagt werden.

Die hier in diesem EFB-Formblatt vorgegebene Art der Darstellung und Aufgliederung richtet sich eher am Handwerksbetrieb aus, der reine Baustellenleistungen ohne größere Einrichtung und ohne permanente Bauleitung erbringt. Für Unternehmen mit anderer Produktionsstruktur ist die Darstellungsweise völlig ungeeignet. Dies ist für den öffentlichen Auftraggeber mit einem Informationsverlust verbunden und muss bei Bauablaufstörungen zwangsläufig zu Auseinandersetzungen führen, da nunmehr nachträglich AGK und BGK aus einem einzigen Wert aufgespalten werden müssen. Dies spielt insbesondere bei Unternehmen mit hohem Vorfertigungsanteil eine große Rolle.

Für Leistungen des Maschinenbaus und der Elektrotechnik (EFB-Preis 1d) werden gar keine AGK und BGK abgefragt. Hier ist lediglich ein Stundenverrechnungssatz einschließlich AGK und Wagnis und Gewinn anzugeben; für Stoffkosten und sonstige Kosten sind Zuschläge nicht auszuweisen. Lediglich Nachunternehmerleistungen können bezuschlagt werden.

Es zeigt sich wieder einmal, dass die EFB-Formblätter für eine Analyse und Rückrechnung von Kalkulationen über weite Strecken unbrauchbar sind. Ihr schlechter Ruf auch bei denjenigen, die sie auszufüllen haben (den Kalkulatoren) kommt nicht von ungefähr.

4 Bemerkungen zu Sitten, Unsitten und Besonderheiten

An dieser Stelle muss der Verfasser betonen, dass er sich zu einer gewissen Zurückhaltung zwingen muss. Die Bandbreite unerklärlicher Besonderheiten, nicht mehr bewusster Sitten und sowohl von öffentlichen als auch privaten Auftraggebern praktizierter Unsitten ist überaus groß. Einige ausgewählte Aspekte sollen nachfolgend kurz vorgestellt werden. Dabei beschränkt sich der Verfasser auf Beispiele, die auf die Qualität und Nachvollziehbarkeit einer Kalkulation einen besonderen Einfluss haben. Es kann auch gezeigt werden, dass in Deutschland hochgehaltene Verfahrensweisen anderenorts völlig anders gesehen werden, ohne dass dies dem dortigen Wettbewerb erkennbar schaden würde.

4.1 Baustellenbesichtigung und Pre-Bid-Meeting

Eine der wesentlichen Voraussetzungen zur fachlich einwandfreien ("handwerklichen") Kalkulation von Bauleistungen ist die Kenntnis der jeweiligen Örtlichkeit mit ihren spezifischen Randbedingungen der Leistungserbringung. Vom Auftraggeber bzw. dessen Erfüllungsgehilfen wird in den Ausschreibungsunterlagen häufig ausdrücklich gefordert, dass sich die Bieter von der Örtlichkeit zu informieren haben.

Häufig - insbesondere bei privaten Auftraggebern - wird von den Bietern verlangt, mit der Abgabe ihres Angebots ausdrücklich zu versichern, die Örtlichkeit besichtigt zu haben. Es soll hier nicht erörtert werden, wie eine derartige Aussage unter rechtlichen Gesichtspunkten im Konfliktfall tatsächlich zu bewerten wäre.

Bei der Vergabe von Bauleistungen im Bereich privater Auftraggeber mag dies alles weitgehend unproblematisch sein. Im öffentlichen Vergabewesen hat jedoch die Gleichbehandlung aller Bieter - insbesondere im Hinblick auf den Vergaberechtsschutz oberhalb der Schwellenwerte - oberste Priorität. Im Hinblick auf diese Gleichbehandlung wäre eigentlich zu erwarten, dass die öffentlichen Auftraggeber mit großer Sorgfalt darauf achten, den Bietern keinesfalls unterschiedliche Informationen zukommen zu lassen. Ein Weg dahin wäre z. B. eine einheitliche und gemeinsame Ortsbesichtigung mit allen Bietern. Nur dadurch ist annähernd sichergestellt, dass kein Bieter geltend machen kann, er habe etwas nicht erfahren oder nicht sehen können was ein Wettbewerber erfahren oder gesehen habe.

Diese Einstellung ist allerdings nur bei einem kleineren Teil der öffentlichen Auftraggeber verbreitet. Dem Verfasser ist derzeit nur eine einzige Bauverwaltung bekannt, die entsprechend verfährt und eine einzige Ortsbesichtigung für alle Bieter veranstaltet.

Bemerkenswert ist, dass das VHB zu diesem Problemkreis keine Aussage macht. Im VHB HOCHBAU BAYERN wird sogar ausdrücklich gefordert, keine gemeinsamen Baustellenbesichtigungen durchzuführen:

"Die Geheimhaltung der Bewerber ist von entscheidender Bedeutung. Geheimzuhalten sind auch die für einen Auftrag verfügbaren Baumittel. (Soweit Haushaltsdaten veröffentlicht sind, hat es damit sein Bewenden.) Baustellenbesichtigungen sind nicht gleichzeitig mit mehreren Bewerbern zu veranstalten."

Das Problem ist nach Kenntnis des Verfassers bisher auch noch nicht in einem Verfahren vor einer Vergabekammer aufgetaucht. Es dürfte auch schwierig sein nachzuweisen, dass ein Wettbewerber bei einem individuellen Ortstermin Informationen erhalten hat, die man selbst nicht erhalten hat, wenn man bei dem umstrittenen Ortstermin nicht selbst anwesend war.

Man mag für die Sorge des öffentlichen Auftraggebers, dass es durch eine Kenntnis des Bieterkreises leichter zu Verständigungen oder wettbewerbswidrigen Absprachen kommt, durchaus Verständnis haben. Allerdings bedarf es wohl kaum eines allgemeinen Bietertermins bei einer Ortsbesichtigung, um Absprachen zu ermöglichen.

In anderen Ländern sieht man die Situation durchaus anders. Dort steht die Sorge im Vordergrund, Bieter könnten sich durch individuelle Besichtigungstermine und damit einhergehend individuelle Kontakte zu Vertretern des Auftraggebers Informationen verschaffen, die ihren Wettbewerbern nicht zur Verfügung stehen. In den USA sind sogenannte "Pre-Bid-Meetings" bei den meisten öffentlichen Auftraggebern obligatorisch. An diesen Meetings müssen alle an der Angebotsabgabe Interessierten teilnehmen; eine Nichtteilnahme führt zum Ausschluss vom Vergabeverfahren.

Anzumerken ist ebenfalls noch, dass gerade in USA sehr häufig auch die geschätzten Baukosten ("Engineer's Estimate") in der Bekanntmachung der Ausschreibung mitgeteilt werden. Eine Aufforderung an die Bieter, sich mit ihrem Angebot nur möglichst knapp unter diese Summe zu legen, wird in der Bekanntgabe der Schätzkosten nicht gesehen. Als Begründung wird angeführt, der Bieter habe ein Recht zu erfahren, auf welche Größenordnung an Kalkulationsarbeit er sich einlasse.

4.2 Ein Tip aus der Verwaltung

Alternativ- und Bedarfspositionen sind ein Ärgernis fast jeder Ausschreibung. Durch den Ausweis einer Alternativ- (oder Wahl-)position im Leistungsverzeichnis gibt der Ausschreibende bzw. der Auftraggeber zu erkennen, dass er eine Entscheidung über die alternative Ausführungsart erst nach Kenntnis der Angebotspreise treffen will. Bedarfs- (oder

Eventual-)positionen stehen für eine Unsicherheit des Ausschreibenden über den tatsächlich erforderlichen Leistungsumfang. Vom Bieter wird hingegen erwartet, dass er sowohl seine Gemeinkosten als auch die Ausführungszeit ermittelt und sich mit seinem Angebot bindet.

Da einerseits bei umfangreichen Bedarfspositionen die Wertung von Angeboten erschwert wird und andererseits die Bieter dadurch zu spekulativem Verhalten eingeladen werden, hat die öffentliche Hand (VHB) den Umfang dieser Positionsart auf maximal 10 Prozent der geschätzten Auftragssumme begrenzt.

Damit ist das Problem allerdings noch nicht erledigt. Dem Komplex "Bedarfspositionen" direkt benachbart sind Positionen mit sehr geringen Mengen. Diese Positionen haben oft (allerdings nicht immer) geringen Einfluss auf die Angebotsendsumme, laden aber zu spekulativem Verhalten ein.

AUGUSTIN macht hierzu einen zunächst verblüffenden, letztlich aber sehr konsequenten Vorschlag:

"Es ist stets von der voraussichtlich zu erwartenden Menge auszugehen. Geringe Mengenvordersätze sind unbedenklich, wenn die Mengen mit Sicherheit aus der Planung entwickelt werden können, z. B. Beton für Treppen oder dergleichen. Bei anderen Leistungen, wie Fels, Wasserhaltung oder auch insgesamt bei Sanierungsmaßnahmen, ist es unmöglich, kleine Mengen mit Sicherheit vorherzusagen".

"In vielen Fällen wird ohne Prüfung einfach eine kleine Menge angesetzt mit der Begründung, "wenn die Leistung kommt, haben wir einen Preis". Dieses Vorgehen ist jedoch falsch. Denn in der Regel wird in derartigen Fällen für kleine Mengen ein weit höherer Einheitspreis angeboten als die Leistung objektiv wert ist; bei Mengenmehrungen ist zur Preisanpassung von diesem Preis auszugehen."

*"Haben die Vorerkundigungen nur die Notwendigkeit einer Leistung gezeigt, aber keinen genauen Anhalt für die tatsächliche Menge gegeben, so wäre eher die maximal zu erwartende Menge im Leistungsverzeichnis anzugeben. Ergaben zwar die Erkundigungen keinen Aufschluss zum Leistungsumfang, können aber erfahrungsgemäß kleine Mengen auftreten, so **ist dringend anzuraten, keine Leistungsposition auszuschreiben**.. Ergibt sich später bei der Ausführung die Notwendigkeit der Leistung, so ist der Preis nach § 2 Nr. 6 VOB/B zu ermitteln. Damit wird spekulativem Verhalten entgegengewirkt, das sich aus folgendem Umstand ergeben könnte: Bei kleinen Mengen, deren endgültiger Umfang unsicher ist, wirkt sich ein verhältnismäßig hoch angesetzter Preis auf die Gesamtsumme des Auftrags kaum, bei der Abrechnung der tatsächlich höheren Mengen aber deutlich zugunsten des Bieters aus." (Hervorhebung vom Verfasser; nicht im Original)*

"Bei nachträglicher Preisvereinbarung nach § 2 Nr. 6 VOB/B muss diese an das Preisniveau des Ursprungsangebots anknüpfen. Der Preis bleibt sachgerecht, Auswirkungen auf die Gesamtabrechnungssumme hat der Preis nur in der gerechtfertigten Höhe. Im anderen Fall, nämlich bei Ausschreibung der maximal zu erwartenden Mengen, wird der Angebotspreis auf jeden Fall niedriger sein als bei der

Ausschreibung einer kleinn Menge. Der Bieter erleidet durch dieses Vorgehen keinen Nachteil, Er ist im Fall überraschender Mengenminderung über § 2 Nr. 3 Abs. 3 VOB/B geschützt."

Dieser Aufforderung an die Ausschreibenden ist eigentlich nichts hinzuzufügen. Es wäre sehr zu wünschen, wenn Ausschreibende diesem Rat in Zukunft stärker folgen würden. Hierzu gehört allerdings ein wenig Mut: Der Ausschreibende setzt sich schließlich dem Vorwurf aus, "Nachträge provoziert zu haben". Er ist dann in der Pflicht, gesunden Menschenverstand gegen Angst vor Nachträgen durchzusetzen.

Es bleibt nur noch zu hoffen, dass sich Auftraggeber, vorgesetzte Dienststellen und Rechnungshöfe auf breiter Front der obigen Logik beugen.

4.3 Aus der Vergabekammer des Bundeskartellamtes

Unternehmer können sich genötigt sehen, die Angemessenheit ihrer Preise und damit evtl. auch die Grundlagen ihrer Kalkulation rechtfertigen zu müssen. Hierbei können sie gelegentlich in Argumentationsschwierigkeiten geraten, weil es keinen objektiven Maßstab für die Ordnungsmäßigkeit einer Kalkulation gibt. Die Qualität der unternehmerischen Argumente wird insbesondere dann wichtig, wenn es darum geht, vor einer ausschreibenden Stelle eines öffentlichen Auftraggebers oder vor einer Vergabekammer nachzuweisen, dass eine Vergabe auch an einen Bieter mit einem deutlichen Niedrigangebot zulässig ist.

Wie muss ein Bieter argumentieren, damit er von einer Vergabe nicht ausgeschlossen wird, obwohl er mit seinem Angebot 30,3 Prozent niedriger liegt als der Zweitbietende?

Die Vergabekammer des BUNDESKARTELLAMTES (3) gibt die entscheidenden Hinweise. Auf der Grundlage der nachfolgenden Argumentation des Niedrigstbieters wurde die Vergabe von der Kammer nicht beanstandet:

"Die Niederlassung Leipzig [des Bieters] schließe im August 2000 die Rohbauarbeiten am Neubau der Zentralklinik für die Stadt ... ab und habe eigenes gewerbliches Personal aus der ... Region für den Bau der Tiefgarage zur Verfügung. Der Auftrag wäre somit für die kontinuierliche Auslastung des gewerblichen Personals zwingend.."

"Die Arbeitnehmer [des Bieters] arbeiteten erfolgreich mit Leistungslohnverträgen im Akkord."

"[Der Bieter] arbeite mit rationeller Baustellenorganisation, modernsten Schalungstechnologien und mit dem Ziel der Kostenreduktion durch äußerst kurze Bauzeiten."

"Die benötigten Schalungen und Baustoffe erwerbe [der Bieter] aufgrund hoher Abnahmemengen zu äußerst günstigen Konditionen."

"Wagnis und Gewinn seien im Fall der Tiefgarage nicht einkalkuliert worden."

"Die Allgemeinen Geschäftskosten seien auf niedrigstem Niveau in Ansatz gebracht worden."

"Bei der Kalkulation habe sie sich nicht an den Kennzahlen orientiert, die beim Bauherrn vorlägen."

"Mit ihrem Angebot strebe sie nicht die gezielte und planmäßige Verdrängung von Wettbewerbern an. Sie sei vielmehr aus den genannten Gründen allein am konkreten Auftrag interessiert ..."

Die von der Vergabekammer zitierten Argumente machen den Baubetriebswirtschaftler zunächst einmal sprachlos. Dann aber folgt die Erkenntnis, dass gerade die Vergabekammer des Bundeskartellamtes mehrfach auch deutlich aus dem Rahmen fallende Angebote nicht beanstandet hat. Die Vergabekammer stärkt das Wettbewerbsprinzip und bietet den öffentlichen Auftraggebern die Möglichkeit, in größtmöglicher Freiheit und ohne Rücksicht auf das Prinzip der ordnungsgemäßen Kalkulation auch Niedrigstangebote zu beauftragen.

Schließlich sind es in den seltensten Fällen die öffentlichen Auftraggeber, die einen Niedrigbieter ausschließen wollen sondern nahezu immer die Konkurrenten des Niedrigbieters im Vergabeverfahren.

5 Fazit

- Auch im Kalkulationswesen gibt es Verbesserungspotential. Dies betrifft insbesondere die Dokumentation der kalkulatorischen Ansätze. Die rechnergestützte Kalkulation hat diesbezüglich nicht unbedingt nur Fortschritte gebracht.
- Dazu müssen aber auch Ausschreibungen und hier vor allem die Leistungsverzeichnisse qualitativ besser werden. Leistungsverzeichnisse können aber kaum besser werden, wenn sie zu einem Zeitpunkt erstellt werden, zu dem die Planung noch nicht abgeschlossen ist.
- Spekulatives Verhalten von Bieter ist nur möglich wenn die Ausschreibung dazu Anlass gibt.
- Die Nachvollziehbarkeit von Kalkulationen und die Kostentransparenz leidet unter dem Prinzip der Umlage.
- Die deutschen öffentlichen Auftraggeber zeigen ein Verhalten, das in anderen Ländern der dortigen öffentlichen Hand völlig fremd ist.
- Der Begriff der „*ordnungsgemäßen Kalkulation*“ ist derzeit eine weitgehend leere Worthülse.

Literaturhinweise

Augustin, D.

Form und Inhalt der Ausschreibungsunterlagen für Baumaßnahmen. Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband Geschäftsbericht 1996

Bundeskartellamt (1)

2.Vergabekammer des Bundes. Beschluss VK 2-60/02 vom 27.08.2002

Bundeskartellamt (2)

2.Vergabekammer des Bundes. Beschluss VK 2-94/02 vom 22.01.2003

Bundeskartellamt (3)

2.Vergabekammer des Bundes. Beschluss VK 2-26/00 vom 07.09.2000

Landesrechnungshof Niedersachsen

Jahresbericht 1999 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung. Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 1997. Landtagsdrucksache 14/750.

Landesvergabegesetz

Landesvergabegesetz Niedersachsen vom 2. September 2002 (Nds. GVBl. S. 370)

Leitfaden

Leitfaden zur Vergütung bei Nachträgen. Herausgegeben vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen am 06.01.2004 als Erlass BS 11 –O 1080 – 114.

ÖNORM B 2061

Preisermittlung für Bauleistungen. Verfahrensnorm. Ausgabe: 1999-09-01. Herausgegeben vom Österreichischen Normungsinstitut.

SIA 118

Allgemeine Bedingungen für Bauarbeiten. Eingetragene Norm der Schweizerischen Normen-Vereinigung SNV. Ausgabe 1977/1991.

Verordnung

Verordnung zur Durchführung des Landesvergabegesetzes Niedersachsen (DVO-LVergabeG) vom 23. Januar 2003

VHB

Vergabehandbuch für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Finanzbauverwaltungen Ausgabe 2002 Stand: 01.04.2004. Herausgegeben vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

VHB Hochbau Bayern

Vergabehandbuch für die Durchführung von Bauaufgaben des Freistaates Bayern und des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Staatlichen Hochbauverwaltung Ausgabe 2002. Anlage: Hinweise zur Verhütung von Manipulationen im Verdingungswesen bei Bauleistungen (Fassung 1996) Herausgegeben von der Bayerischen Staatsregierung.

Vygen

Vygen, K.: Nachtragsangebote: Anforderungen an ihre Erstellung, Bearbeitung und Beauftragung. In: Festschrift Heiermann. Wiesbaden; Berlin: Bauverlag, 1995, S. 317 - 326

Wanninger

Wanninger, R.: Behinderungen und Nachträge - neue Probleme in der neuen Realität. In: Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb (Hrsg.): Sonderfragen des gestörten Bauablaufs. Beiträge zum Braunschweiger Baubetriebsseminar vom 14. Februar 2003. Schriftenreihe des Instituts für Bauwirtschaft und Baubetrieb, Heft 35.