

Formblätter der öffentlichen Auftraggeber – ein Hilfsmittel zur Transparenz der Kalkulation?

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Rainer Wanninger, Braunschweig

Alle zwei Jahre tagt der Deutsche Baugerichtstag in Hamm und diskutiert rechtliche Aspekte des Bau-, Architekten- und Immobilienrechts. Es sind überwiegend Juristen vertreten; Teilnehmer aus der bauausführenden Wirtschaft stellen eine Minderheit dar. Dem Gesetzgeber sollen Anregungen für sinnvolle Änderungen in Richtung auf ein Bauvertragsrecht gegeben werden. Dabei sind Empfehlungen entstanden, die, wenn sie denn einmal in rechtliche Regelungen umgesetzt werden sollten, im Hinblick auf den Umgang mit der Kalkulation zu erheblichen Auswirkungen führen könnten. Die Empfehlungen sind bislang in der Praxis noch wenig bekannt.

Bereits 2012 hatte der Deutsche Baugerichtstag in Hamm empfohlen, „gesetzliche Regelungen zur Bemessung von Nachtragsvergütungen einzuführen, mit denen das bisher überwiegend praktizierte Modell der (vor-)kalkulatorischen Preisfortschreibung dahingehend modifiziert wird, dass der Unternehmer eine Mehrvergütung für zusätzliche oder geänderte Leistungen nach den tatsächlich hierfür erforderlichen Kosten erhält, wobei eine widerlegbare Vermutung dafür besteht, dass die in seiner hinterlegten Kalkulation enthaltenen Werte diesen tatsächlich erforderlichen Kosten entsprechen.“ Dies ist eine deutliche Abkehr von der bisher aus der VOB/B abgeleiteten Verfahrensweise, die Vergütung für Nachtragsleistungen ausschließlich auf der Basis der ursprünglichen Preisermittlungsgrundlage (Urkalkulation) zu ermitteln. Allerdings soll, so die Empfehlung, weder dem Auftragnehmer noch dem Auftraggeber der Weg abgeschnitten werden, sich auf die Kalkulation berufen zu dürfen. Die Nichtmaßgeblichkeit der Urkalkulation kann jedoch von beiden Seiten behauptet werden.

In diesem Zusammenhang stellt sich folgerichtig die Frage, wie eine solche routinemäßig und nicht nur bei öffentlichen Auftraggebern zu hinterlegende Kalkulation aussehen muss, um für die Auftraggeberseite verständlich zu sein. Welche Hilfestellung kann die Baubetriebswirtschaft dazu geben? Dieser Frage hat sich beim letzten 5. Deutschen Baugerichtstag in Hamm 2014 der Arbeitskreis VI gewidmet [1]. Er ging der Frage nach, inwieweit sich (Regelungs-)Standards hinsichtlich der Kalkulation als Grundlage für die Vergütungsanpassung empfehlen. Als ein

Teilaspekt wurde dabei erörtert, ob die Formblätter der öffentlichen Auftraggeber in ihrer derzeitigen Form dafür geeignet sind. Der Autor war als Vortragender zu diesem Teilthema geladen. Der Arbeitskreis kam einstimmig zu dem Ergebnis, dass die Angaben in den derzeit verwendeten Formblättern, z.B. im Vergabehandbuch des Bundes [2] die Formblätter 221 und 222, keine nachvollziehbaren Informationen zur Preisermittlung beinhalten, die als verlässliche Grundlage für die Vergütungsanpassung herangezogen werden können.

Auf die speziellen Hintergründe dieses Votums soll nachfolgend eingegangen werden.

Ausgangssituation

Anbieter von Bauleistungen sind ausschließlich selbst dafür verantwortlich, dass ihre Angebote für sie wirtschaftlich tragfähig sind. Sie haben ihre Kostensätze so zu ermitteln und ihre Kalkulationsmethodik so zu gestalten, dass einerseits überhaupt eine reale Chance auf eine Auftragserteilung besteht, andererseits bei Auftragserhalt aber auch ein betriebswirtschaftlich akzeptables Ergebnis erreicht werden kann. Private Auftraggeber sind im Allgemeinen wenig daran interessiert, inwieweit die Kalkulation eines Bieters „ordnungsgemäß“ ist. Ihr Interesse geht bestenfalls dahin, sicherzustellen, dass sie im Falle von Mengen- oder Leistungsänderungen keine Nachteile erleiden. Anliegen ist also eher die Prophylaxe gegen mögliche spekulative Preisgestaltungen von Bieter, wobei hierzu jedoch betont werden muss, dass eine derartige Preisgestaltung immer nur bei qualitativ unzulänglicher Planung und Leistungsbeschreibung möglich ist.

Öffentliche Auftraggeber in Deutschland haben sich durch die VOB/A und darüber hinausgehend durch einzelne Vergabe-

gesetze der Bundesländer weitergehende Verpflichtungen selbst auferlegt. Der Verfasser hat vor Jahren in einem Beitrag [3] am Beispiel eines deutschen Landesvergabegesetzes und der dazu erlassenen Verordnung gezeigt, dass die Überprüfung von Angeboten hinsichtlich der „Ordnungsmäßigkeit der Kalkulation“ nur sehr beschränkte Ziele verfolgt, nämlich nur die Einhaltung von Mindestlöhnen zu kontrollieren. Auf die Frage, inwieweit man im Zusammenhang mit baubetrieblichen Kalkulationen überhaupt von „Ordnung“ und „Ordnungsmäßigkeit“ sprechen kann, soll hier nicht nochmals eingegangen werden.

Die Informationen, die sich deutsche öffentliche Auftraggeber von den Bieter routinemäßig zusammen mit deren Angebot liefern lassen oder im Bedarfsfall nachträglich anfordern, sind nur sehr eingeschränkt, bisweilen aber auch überhaupt nicht, zur Beurteilung der Kosten- und Preisermittlung von Bieter geeignet [4]. Es soll nachfolgend gezeigt werden, dass die gängigen Hilfsmittel nur über eine sehr eingeschränkte Aussagekraft verfügen, teilweise in die falsche Richtung führen und bei einigen typischen Bauleistungen die praxisübliche Kalkulationsmethodik nicht berücksichtigen.

Unterscheidung nach „Kalkulationsmethoden?“

Die Kalkulationsmethoden der bauausführenden Wirtschaft basieren nahezu ohne Ausnahme auf der Methode der Zuschlagskalkulation, wobei im Weiteren zwischen der Kalkulation mit vorbestimmten Zuschlägen und der Kalkulation über die Endsumme unterschieden wird. Zu betonen ist: Beides sind Zuschlagskalkulationen. Branchen- und unternehmensspezifisch werden beim Umgang mit dem Zuschlag (auch als Umlage bezeichnet) sehr unterschiedliche Aspekte individuell gewichtet. Es gibt weder Regeln noch Vor-

Der Beitrag ist eine Zusammenfassung eines unveröffentlichten Referats auf dem 5. Deutschen Baugerichtstag (AK VI) und beruht in wesentlichen Teilen auf einer früheren Veröffentlichung [4].

schriften, wie Baustellengemeinkosten oder Allgemeine Geschäftskosten auf die verschiedenen Kostenarten (Lohnkosten, Stoffkosten, Geräte, Nachunternehmer, Sonstiges) zu verteilen sind.

Bei einem Angebot auf der Basis eines Leistungsverzeichnisses mit dem Ziel des Abschlusses eines Einheitspreisvertrages ist die Art und Weise der Verteilung der Gemeinkosten und des Zuschlags für Wagnis und Gewinn im Hinblick auf die Angebotsendsumme belanglos. Die Angebotsendsumme ändert sich durch die zu gestaltende Verteilung der Umlage nicht; es findet lediglich eine spezifische Zuordnung der Umlage zu Kostenarten und LV-Positionen statt. Dies gilt jedoch nicht mehr für die im Auftragsfall tatsächlich erlöste Deckung der Gemeinkosten, wenn sich nach Auftragserteilung Änderungen oder Verschiebungen des Leistungsumfanges ergeben. Es reicht bereits, wenn sich bei unveränderter Abrechnungssumme ein geändertes Mengengerüst einstellt: Es kommt zu Verschiebungen in der Kostendeckung der kalkulierten Gemeinkosten und bei Wagnis und Gewinn. Hierzu sieht die VOB/B vor, dass bei Mengenänderungen < 10 % kein Ausgleichsanspruch besteht.

Der einfachste Weg bei der Zuschlagskalkulation bestünde darin, alle Kostenarten und alle LV-Positionen in gleicher Höhe zu beaufschlagen. Dieser Weg wird allerdings nur äußerst selten gegangen. Typischerweise werden, selbst bei der einfachen Kalkulation mit vorbestimmten Zuschlägen, für die meisten oder für alle Kostenarten der Kalkulation unterschiedliche Zuschläge gewählt. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Jede nachträgliche Reduzierung von Einheitspreisen nach Abschluss der Kalkulation (z.B. im Zuge von Auftragsverhandlungen mit nichtöffentlichen Auftraggebern), der Entfall von einzelnen Positionen oder gar von kompletten Leistungspaketen (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 nicht gedeckt wird. Es fehlt also, wie bereits bei der reinen Mengenminderung, ein Teil der Kostendeckung für die 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 LV-Positionen umgelegt, bei denen der Bieter weitgehend sicher ist, dass sie auch tatsächlich zur Ausführung

und Abrechnung kommen, und nicht durch eine nachträgliche Entscheidung des Auftraggebers, z.B. durch Herausnahme einer NU-Leistung aus dem Auftrag, eventuell wegfallen. In diesem Sinne werden sehr häufig die Eigenleistungen des Unternehmers stärker beaufschlagt, die Fremdleistungen hingegen (bei insgesamt unveränderter Deckung der Gemeinkosten) entsprechend entlastet. Auch bei der Kalkulation über die Angebotsendsumme ist meist die Vorgehensweise anzutreffen, Stoffkosten, Gerätekosten, NU-Leistungen und sonstige Kosten 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 an Gemeinkosten auf die reinen Lohnkosten umgelegt.

Es wird nachfolgend zu untersuchen sein, inwieweit die von den öffentlichen Auftraggebern den Bietern per Formblatt abverlangten strukturierten Informationen zur Preisermittlung in der Lage sind, das tatsächliche Kalkulationsgefüge wiederzugeben. Wenn dies nicht der Fall sein sollte, muss die Frage erlaubt sein, welchen Sinn diese Formblätter dann noch haben.

Mühseliger Fortschritt

Schrittmacher für die Standardisierung der formalen Anforderungen im Vergabewesen der öffentlichen Auftraggeber, einschließlich der Entwicklung einheitlicher Vergabe- und Vertragsbedingungen sowie Formblätter, ist seit langer Zeit das VHB (Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes) [2] mit der Einschränkung „ausgenommen Maßnahmen der Straßen- und Wasserbauverwaltungen“. Man sieht, dass also auch der Bund als nachfragestarker öffentlicher Auftraggeber bislang (immerhin seit 1974, dem ersten Erscheinen des VHB) nicht in der Lage war, für alle seine Bauaufgaben

ein durchgängiges und einheitliches Verwaltungsinternes Regelwerk für Vergabe und Vertrag zu schaffen.

Es ist auch nicht sichergestellt, dass alle Bundesländer das VHB uneingeschränkt und unverändert anwenden. So hat z.B. Bayern mit seinem „VHB Bayern“ eigene teilweise ergänzende, teilweise einschränkende Regelungen geschaffen; ähnlich auch das Land Berlin. Insbesondere im Bereich der Kommunen herrscht einerseits ein extremer Wildwuchs, andererseits Regulierungsmangel betreffend Regelwerke zum Vergabe- und Vertragswesen. Kommunen sind nicht gehalten, sich an Verwaltungsvorschriften des Bundes oder des eigenen Landes zu binden. Dies führt dazu, dass die Kommunen bestenfalls einzelne Regelungen aus dem VHB übernehmen, nach Kenntnis des Verfassers jedoch in keinem einzigen Fall das gesamte Werk des VHB.

Typische Bestandteile des VHB, die auch auf kommunaler Ebene verwendet werden, sind die Besonderen (BVB) und Zusätzlichen Vertragsbedingungen (ZVB), aber ebenso auch die Formblätter zur Preisermittlung. Ausschließlich auf diese letzteren (Formblatt 221 und 222) soll hier näher eingegangen werden.

Beide Formblätter fordern nahezu deckungsgleich zunächst Angaben zum Lohn. Es wird sukzessiv die Angabe eines Mittellohns, von Lohnzusatzkosten und Lohnnebenkosten gefordert. Daraus ergibt sich dann der sog. Kalkulationslohn. Dieser, beaufschlagt um einen Zuschlag für Baustellengemeinkosten, Allgemeine Geschäftskosten sowie Wagnis und Gewinn ergibt, wiederum nach der Begrifflichkeit dieses Formulars, den „Verrechnungslohn“. Gegen diese Vorgehensweise ist wenig einzuwenden. Verstöße gegen gesetzliche Bestimmungen (Mindestlöhne) könnten damit aufgedeckt werden – wenn dies denn so einfach wäre. In einem zweiten Schritt werden die Zuschläge abgefragt. Das Formblatt (Abb. 1 zeigt einen Ausschnitt) erlaubt und for-

Abb. 1: Möglichkeiten zur Differenzierung von Zuschlägen nach Formblatt 221 (Preisermittlung bei Zuschlagskalkulation) nach VHB [2]

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

dert die Angabe von jeweils fünf kostenartenspezifischen Zuschlägen für Baustellengemeinkosten, Allgemeine Geschäftskosten sowie Wagnis und Gewinn. Es sind somit 15 Angaben möglich, die in einer Summenzeile zu jeweils einem kostenartenspezifischen Gesamtzuschlag zusammengefasst werden.

Genau hier liegt bereits die erste Tücke des Verfahrens. Während die hier verwendete Definition der Baustellengemeinkosten noch dem branchenüblichen Gebrauch entspricht, ist dies bei den Allgemeinen Geschäftskosten nicht mehr der Fall. Das Formblatt fordert ausdrücklich die Angabe des Zuschlags bezogen auf die Einzelkosten der Teilleistungen. Nach branchenüblicher Definition erfolgt jedoch der Zuschlag für Allgemeine Geschäftskosten auf die Herstellkosten, also auf die bereits um die Baustellengemeinkosten beaufschlagten Einzelkosten der Teilleistungen. Und so geht es weiter: Auch Wagnis und Gewinn, üblicherweise auf die Selbstkosten zu beziehen, soll hier auf die EKT bezogen werden.

Es darf festgehalten werden, dass das Formblatt „Preisermittlung bei Zuschlagskalkulation“ ausreichende Gestaltungsmöglichkeiten lässt. Bieter, die nicht zwischen Baustellengemeinkosten und Allgemeinen Geschäftskosten differenzieren, können durch entsprechenden Eintrag von 0 % reagieren. Auch die Anzahl der Kostenarten scheint angemessen. Das Formblatt „Preisermittlung bei Kalkulation über die Endsumme“ (Abb. 2) ist insbesondere bei Baumaßnahmen zutreffend, bei denen eine objektspezifische Kalkulation der Baustellengemeinkosten vorgenommen wird. Nach einer Vorermittlung des Verrechnungslohns (identisch zur Kalkulation mit vorbestimmten Zuschlägen) erfolgt eine Umlage der Gemeinkosten auf die Einzelkosten. Dabei werden Baustellengemeinkosten, Allgemeine Geschäftskosten und Wagnis und Gewinn zu einem Betrag zusammengefasst. Dieser Betrag wird in einem weiteren Schritt in fünf Teilsommen beliebig aufgesplittet und auf Lohn, Stoffe, Geräte,

Sonstiges und Nachunternehmerleistungen verteilt. Seit der Novelle 2008 des VHB wird in einem eigenen Datenblock „Zusammensetzung der Umlagesummen“ (Abb. 2) ergänzend abgefragt, wie sich die kostenartenspezifischen Umlagesummen nach BGK, AGK und W+G aufteilen. Dies ist ein deutlicher Fortschritt im Hinblick auf eine Transparenz der Kalkulation.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es spätestens seit dem VHB 2008 sinnvolle

Änderungen im Formblattwesen des öffentlichen Auftraggebers Bund gegeben hat.

Zu bedauern ist allerdings, dass diese Änderungen von den Ländern und Kommunen nicht durchgängig übernommen wurden. Noch mehr zu bedauern ist, dass vielfach seitens der freiberuflichen Planer gedankenlos und z.T. bar jeder Fachkenntnis mit den Formblättern und den daraus zu gewinnenden Informationen umgegangen wird.

Abb. 2: Angaben zur Preisermittlung bei Zuschlagskalkulation gemäß Formblatt 222 nach VHB [2]

222
(Preisermittlung bei Kalkulation über die Endsumme)

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 erlösen)			x	
2.5	Nachunternehmerleistungen¹			x	
Einzelkosten der Teilleistungen (Summe 2)					noch zu verteilen
Zusammensetzung der Umlagesummen					
		Umlage gesamt (€)	Anteil BGK (€)	Anteil AGK (€)	Anteil W+G (€)
2.1	eigene Lohnkosten				
2.2	Stoffkosten				
2.3	Gerätekosten				
2.4	Sonstige Kosten				
2.5	Nachunternehmerleistungen				
3	Baustellengemeinkosten, Allgemeine Geschäftskosten, Wagnis und Gewinn				
3.1	Baustellengemeinkosten (soweit hierfür keine besonderen Ansätze im Leistungsverzeichnis vorgesehen sind)				
3.1.1	Lohnkosten einschließlich Hilfsstoffe 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	Vorfahren u. Reparatur der Geräte u. Ausrustungen, Energieverbrauch, Werkzeuge u. Kleingeräte, Materialkosten f. Baustelleneinrichtung				
3.1.4	An- u. Abtransport der Geräte u. Ausrustungen, 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)					

¹ Auf Verlangen sind für diese Leistungen die Angaben zur Kalkulation der(s) Nachunternehmer(s) dem Auftraggeber vorzulegen.

VHB - Bund - Ausgabe 2008

Seite 2 von 2

Warum funktioniert das ganze Verfahren so schlecht?

Bieter gehen bei ihrer Kosten- und Preisermittlung (meistens) differenzierter und subtiler vor als es der öffentliche Auftraggeber ausweislich der von ihm kultivierten Formblätter wahrhaben will. Niemand kann einen Bieter zwingen, beispielsweise alle Stoffkosten mit den gleichen Zuschlägen zu versehen oder den Zuschlag für Wagnis und Gewinn auf alle LV-Positionen gleich anzusetzen. Der öffentliche Auftraggeber erwartet laut seinen Formblättern aber gerade dies vom Bieter; zumindest erwartet er, dass der Bieter seine Kalkulationsdaten so zurechtbiegt, dass sie in die ihm vorgegebene Darstellungsform der Formblätter hineinpassen. Dies muss zwangsläufig zu Inkonsistenzen in der Darstellung führen.

Allerdings ist unter den derzeitigen Verhältnissen (auch vergaberechtlicher Art) den Bietern dringend anzuraten, sich dem Zwang dieser Formblätter nicht zu entziehen, sondern diese „brav“ auszufüllen. Wir werden weiter unten noch sehen, dass dies nicht immer möglich ist bzw. nur unter Aufgabe der grundlegenden Gedanken des Kalkulationsmodells. Wird die Abgabe der Formblätter in den Ausschreibungsunterlagen verlangt, führt die Nichtabgabe zu einem Ausschluss des Angebots von der Wertung.

Die Formblätter werden hingegen nicht Vertragsbestandteil; die Angaben darin können somit nicht ohne Weiteres als Preisermittlungsgrundlage für Nachträge herangezogen werden. Im VHB 2008, sinngemäß auch in den früheren Fassungen, heißt es dazu: „Die Vergabestelle hat zu prüfen, ob sich die Angaben in den Formblättern 221 und 222 und Aufgliederung der Einheitspreise 223 mit dem Angebot decken. Die Formblätter werden nicht Vertragsbestandteil, weil im Vertrag nur die Preise, nicht aber die Art ihres Zustandekommens und insbesondere nicht die einzelnen Preisbestandteile vereinbart werden.“

Die Angaben in den Formblättern haben somit zunächst nur die Aufgabe, in der Phase der Wertung der Angebote, also vorvertraglich, die Preise auf Angemessenheit prüfen zu können. Im Auftragsfall ist für die Kalkulation von Nachträgen daher ausschließlich die Urkalkulation maßgeblich. Etwaige Abweichungen der Urkalkulation von den Formblättern spielen keine Rolle mehr; die Formblätter zur Preisermittlung haben nach Abschluss der Wertungsphase grundsätzlich keine Bedeutung mehr.

Nebenzweck: Grundlage für Nachträge

Allerdings haben sich die öffentlichen Auftraggeber, soweit sie sich an das VHB zu halten haben, eine Arbeitserleichterung geschaffen, um nicht immer auf die Urkalkulation zurückgreifen zu müssen. Sie können unter bestimmten Voraussetzungen auch für die Wertung von Nachtragspreisen auf die Formblätter zurückgreifen. In dem als Bestandteil des VHB 2008 enthaltenen „Leitfaden zur Vergütung von Nachträgen“ heißt es: „Die Angaben des Auftragnehmers zu seiner Kalkulation in den Formblättern 221 – 223 können auch zur Beurteilung der Angemessenheit von neuen Preisen herangezogen werden; vorausgesetzt, diese Angaben sind vollständig, in sich schlüssig, rechnerisch richtig und ausreichend aussagekräftig.“

Wer die Zurückhaltung der öffentlichen Auftraggeber und ihrer Erfüllungsgehilfen, Einblick in die Urkalkulation zu nehmen, kennengelernt hat, weiß damit auch, welche Bedeutung die Formblätter zur Preisermittlung entgegen ihrer eigentlichen Bedeutung in der Praxis auch in der Vertragsphase haben. Die Prüfung, ob die Angaben „vollständig, in sich schlüssig, rechnerisch richtig und ausreichend aussagekräftig“ sind, hat in der Wertungsphase der Angebote zu erfolgen. Diese Prüfung erfolgt jedoch erfahrungsgemäß durch viele öffentliche Auftraggeber nur unzulänglich. In besonderem Maße gilt dies für kommunale Auftraggeber, die die Prüfung der Angebote durch Freiberufler vornehmen lassen. Aus persönlicher Erfahrung des Autors wagt er die Behauptung, dass sich die meisten Freiberufler mit den Grundlagen der unternehmerischen Preisermittlung nie befasst haben und auch nicht sonderlich motiviert sind, sich damit zu befassen. Die geforderte Prüfung auf Vollständigkeit, Schlüssigkeit etc. unterbleibt meistens.

Der Auftragnehmer hat allerdings keinen Anspruch dahingehend, dass der Auftraggeber bei Nachträgen auf die Formblätter zurückgreifen müsste (Wortlaut: „können ... herangezogen werden“). Der Auftraggeber kann stattdessen den Nachweis verlangen, dass die Nachtragskalkulation auf der Urkalkulation basiert. Von der Möglichkeit nach VHB, bei Nachträgen auf die Formblätter zur Preisermittlung zurückzugreifen, wird von öffentlichen Auftraggebern insbesondere dann Gebrauch gemacht, wenn bei Auftragserteilung keine verschlossene Urkalkulation hinterlegt wurde. Würde sich der Auftragnehmer mit dem Argument, die Angaben in den Formblättern seien unzutreffend, dagegen

wehren wollen, dass die Angaben in den Formblättern zur Wertung von Nachtragsangeboten herangezogen werden, müsste er eine schlüssige Urkalkulation vorlegen und glaubhaft machen, dass diese auch tatsächlich seinem Angebot zugrunde liegt. Außerdem müsste er sich den Vorwurf gefallen lassen, mit seinem Angebot bei den Formblättern unzutreffende Angaben gemacht zu haben.

Probleme bei der praktischen Anwendung

Wie haben Bieter vorzugehen, die einer anderen Kalkulationsmethodik als der im Bauhauptgewerbe üblichen folgen? Die also nicht der Bezuschlagungskaskade EKT – Baustellengemeinkosten – AGK – Wagnis und Gewinn folgen? Dies gilt für alle Unternehmen, die stationäre Fertigungsbetriebe unterhalten, wie z.B. den Stahlbau oder den Fassadenbau. In diesen Branchen ist der Begriff „Baustellengemeinkosten“ weder üblich noch angebracht, um unterhalb der Ebene „AGK“ die Kosten- und Kalkulationsstruktur sinnvoll abzubilden. In diesen Unternehmen wird differenziert mit

- Fertigungsgemeinkosten,
- Materialgemeinkosten und
- Montagegemeinkosten

kalkuliert, wobei die Montagegemeinkosten noch am ehesten den Baustellengemeinkosten des Bauhauptgewerbes entsprechen. Wie sollen diese Unternehmen als Bieter im Wettbewerb um öffentliche Aufträge reagieren, wenn sie die bekannten Formblätter auszufüllen haben? Sollten sie etwa in aller Deutlichkeit erklären, dass die Struktur der Formblätter für ihre Zwecke völlig ungeeignet ist und die Blätter von ihnen nicht ausgefüllt werden können? Mit dem Risiko, aus der Wertung ausgeschlossen zu werden? Das werden sie nicht tun. Sie werden irgendwie ihr Kalkulationsgefüge in die aufgezogene Form hineinpressen. Vernünftige öffentliche Auftraggeber sollten bei der Ausschreibung derartiger Leistungen auf die Abgabe der Formblätter verzichten und sich stattdessen die Urkalkulation mit abgeben lassen.

Wohin mit den Aufsichten?

Weder aus Formblatt 221 noch aus 222 lässt sich ersehen, ob der Bieter die notwendige Aufsicht der Baustelle (Polier) direkt in den Mittellohn einkalkuliert hat oder als Bestandteil der Baustellengemeinkosten ansieht. Da gerade bei Bauzeitverlängerungen die Längervorhaltung des sog. nichtproduktiven Personals eine

Anzeige

ESV

Rolle spielt und in einem solchen Fall weder aus 221 noch aus 222 eine Aussage über die Kostenzuordnung abgeleitet werden kann, bleibt ein unnötiges Konfliktpotenzial. Jedem Bieter kann nur geraten werden, beim Ausfüllen der Formblätter eine entsprechende freie Anmerkung zu machen, wo er seine Aufsicht einkalkuliert hat. Den Verfassern der Formblätter ist die Notwendigkeit für eine entsprechende Ergänzung bislang nicht aufgefallen.

Positionsweise unterschiedliche Bezuschlagung

Jedem Bieter steht es frei, wie er seine Zuschläge verteilt. Daher besteht auch die Möglichkeit, einzelne Gruppen von LV-Positionen (Titel) oder gar einzelne Positionen gezielt mit besonderen Zuschlägen zu beaufschlagen. Ein Grund könnte z.B. sein, dass einzelne witterungsabhängige Leistungen, die plangemäß in eine ungünstige Jahreszeit fallen, mit einem höheren Zuschlag für Wagnis und Gewinn versehen werden. Die Formblätter 221 und 222 lassen dies jedoch nicht transparent werden, da sie nur einen mittleren Zuschlag über alle Positionen abfragen.

Sollte es bei einer solchen individuell bezuschlagten Position zu Leistungsänderungen und somit zur Notwendigkeit von Nachtragsvereinbarungen kommen, sind Streitigkeiten vorprogrammiert. Der Auftraggeber wird dem Auftragnehmer sehr schnell unberechtigt manipulative Preisgestaltung vorwerfen.

BIEGEn und ARGEn

Bietergemeinschaften und spätere Arbeitsgemeinschaften sind häufig intern so strukturiert, dass einzelne Leistungspakete ausschließlich von jeweils einem der Partner kalkuliert und später eigenverantwortlich ausgeführt werden. Die Strukturen der jeweiligen Kalkulationen passen selten zusammen; weder Verrechnungslöhne noch Zuschläge sind identisch. Dennoch ist bei konsequenter Anwendung des VHB auch eine Bietergemeinschaft gezwungen, ein einheitliches Formblatt 221 oder 222 abzugeben. Dabei muss auch der Auftraggeberseite bewusst sein, dass dies bei realistischer Betrachtung Unsinn ist. Eigentlich müssten getrennte Formblätter akzeptiert werden.

Bei den BIEGEn und ARGEn wird deutlich, was auch bei Einzelbieter auftreten kann: Ein einheitlicher Mittellohn bzw. Verrechnungslohn für alle Leistungen ist keineswegs zwingend. Bieter können für unterschiedliche Leistungspakete völlig unter-

schiedliche Mannschaftszusammensetzungen annehmen, mit der Folge unterschiedlicher Lohnkostenstrukturen. Die Formblätter lassen keinen Raum für derart differenzierte Betrachtungen.

Doppelt hält besser: 221 plus 222

Aus der gutachterlichen Praxis des Autors (gerichtlich und außergerichtlich) sind ihm haarsträubende Fälle bekannt, wie Freiberufler als Ausschreibende mit den Formblättern zur Preisermittlung umgehen. Immer wieder kommt es vor, dass in der Sache unbedarfte Ausschreibende von Bietern, die entsprechend ihrer Kalkulationsmethode Angaben zur Preisermittlung nach Formblatt gemacht haben, verlangen, dass diese auch noch das Formblatt zur jeweils anderen Kalkulationsmethode abgeben (Begründung: „Sonst werden Sie von der Wertung ausgeschlossen!“).

Was soll der Bieter in einer derartigen Situation tun? Dem Ausschreibenden erklären, dass dieser offensichtlich nicht die geringste Kenntnis von unternehmerischer Preisermittlung hat und in der Folge auf die weitere Teilnahme am Wettbewerb verzichten oder stillschweigend etwas zurechtbiegen (Stichwort: „Lügenblatt“)?

Fazit

Solange öffentliche Auftraggeber weiter eine große Scheu zeigen, in die Urkalkulation der Unternehmer einsteigen zu wollen, ist es zweifellos angezeigt, von den Bietern ausgewählte Angaben zu ihren Kalkulationsgrundlagen zu fordern. Dies macht jedoch nur dann einen Sinn, wenn diese Angaben im Vergabeverfahren auch tatsächlich überprüft werden.

Hieran mangelt es zur Zeit sehr deutlich. Die Formblätter werden eingefordert und zur Akte genommen, ohne zuvor mindestens auf Schlüssigkeit kontrolliert worden zu sein. Aber bereits hierzu wäre ja ein Mindestmaß an kalkulatorischer Kompetenz erforderlich. Große Bauverwaltungen des Bundes und z.T. auch der Länder können von dieser pauschalen Kritik weitestgehend ausgenommen werden; sie verfügen durchweg über die notwendige Kompetenz und unterziehen sich auch der Aufgabe, die Angaben in den Formblättern zur Preisermittlung zu überprüfen.

Notstand herrscht im Bereich kommunaler Auftraggeber, und dort vor allem in kleineren Kommunen, die nicht über eigene Bauabteilungen verfügen. Sie beauftragen freiberufliche Planer nicht nur mit der Planung und Ausschreibung von Bauleis-

tungen, sondern auch mit der Prüfung und Wertung der Angebote. In diesem Bereich erlebt der Verfasser die unglaublichesten Vorgänge. Hier bleibt viel zu tun. Allerdings besteht wenig Hoffnung, dass sich in absehbarer Zeit hier etwas verändert. Die freiberuflichen Planer gehen mit deutlich zu wenig Kompetenz an diese Aufgabe heran.

Der Arbeitskreis VI des 5. Deutschen Baugerichtstags 2014 hat Recht daran getan, die derzeitigen Angaben in den Formblättern „Preis“ als grundsätzlich ungeeignet anzusehen für die Nachvollziehbarkeit von Informationen zur Preisermittlung, die Grundlage für eine Vergütungsanpassung sein sollen. Allerdings ist aus Sicht des Autors dennoch nicht auszuschließen, dass in einzelnen Fällen auch mit den Formblättern 221 und 222 in ihrer jetzigen Form schnell und komplikationslos eine Vergütung vereinbart werden kann. Es muss aber offen bleiben, ob diese dann wirklich die ursprüngliche Preisermittlungsgrundlage in ihrer möglichen Komplexität richtig erfasst. Eine zügige Einigung über eine Nachtragsvergütung ist jedoch auch ein ehrenwertes Ziel.

Literatur

- [1] Arbeitskreis VI – Sachverständigenrecht (Berichte zum 5. Deutschen Baugerichtstag in Hamm), BauR 2014, S. 1635
- [2] VHB Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes, ausgenommen Maßnahmen der Straßen- und Wasserbauverwaltungen. Ausgabe 2008, herausgegeben vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
- [3] Wanninger, R.: Die ordnungsgemäße Kalkulation: ein unbestimmter baubetrieblicher Begriff. In: Bauablaufstörungen und Entschädigungsberechnung; Beiträge zum Braunschweiger Baubetriebsseminar vom 17. Februar 2006. Schriftenreihe des Instituts für Bauwirtschaft und Baubetrieb der TU Braunschweig Heft 41, 2006, S. 23
- [4] Wanninger, R.: Formblätter der öffentlichen Auftraggeber – ein Beitrag zur Kalkulationskultur? In: Heck, D.; Lechner, H. (Hrsg.): Festschrift 40 Jahre Institut für Baubetrieb und Bauwirtschaft. Graz: Verlag der TU Graz (2009), S. 175

Autor:
Univ.-Prof. Dr.-Ing. Rainer Wanninger
Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb,
TU Braunschweig