

A large, stylized, light gray graphic of a crane's lattice structure dominates the background of the page. The crane is oriented vertically, with its jib extending towards the top right. The structure is composed of various beams and cross-braces, creating a complex geometric pattern. The background is a solid dark blue color on the right side, which transitions into a lighter blue on the left.

Formblätter der öffentlichen Auftraggeber – ein Beitrag zur Kalkulationskultur?

Rainer Wanninger

IBB

INSTITUT FÜR
BAUWIRTSCHAFT UND
BAUBETRIEB



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
BRAUNSCHWEIG

UNIV.-PROF. DR.-ING.
R. WANNINGER

SCHLEINITZSTR. 23 A
38106 BRAUNSCHWEIG

FON 0531 391-3174
FAX 0531 391-5953

ibb@tu-bs.de
www.tu-bs.de/ibb

Veröffentlichung

Braunschweig Oktober 2009

Beim nachfolgenden Dokument handelt es sich um die Einreichungsfassung des Beitrags:

**Wanninger, Rainer: Formblätter der öffentlichen Auftraggeber - ein Beitrag zur Kalkulationskultur?
In: Heck, Detlef ; Lechner, Hans (Hrsg.): Festschrift 40 Jahre Institut für Baubetrieb und
Bauwirtschaft. Graz : Verlag der TU Graz (2009), S. 175-188**

Auf ggf. bestehende Unterschiede infolge redaktioneller Überarbeitung der Einreichungsfassung wird hingewiesen.

1 Ausgangssituation und Erwartungen der Beteiligten

Anbieter von Bauleistungen sind in vollem Umfang und ausschließlich selbst dafür verantwortlich, dass ihre Angebote für sie wirtschaftlich tragfähig sind. Sie haben ihre Kostenansätze so zu ermitteln und ihre Kalkulationsmethodik so zu gestalten, dass einerseits bei Auftragserhalt ein betriebswirtschaftlich akzeptables Ergebnis erreicht werden kann, andererseits aber auch überhaupt eine reale Chance auf eine Auftragserteilung besteht.

Private Auftraggeber sind im Allgemeinen wenig daran interessiert, inwieweit die Kalkulation eines Bieters „ordnungsgemäß“ ist oder nicht. 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 Bietern, wobei hierzu jedoch gesagt 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 Vergabegesetze der Bundesländer weitergehende Verpflichtungen selbst auferlegt. Der Verfasser hat vor Jahren in einem Beitrag [1] 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 quasi-gesetzlichen 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 Bietern 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 Bietern geeignet. 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 der praxisüblichen Kalkulationsmethodik widersprechen.

Die zitierten Regularien und Formblätter beziehen sich auf die Vergabepaxis deutscher öffentlicher Auftraggeber; die Schlussfolgerungen dieses Beitrags können daher auf Verhältnisse außerhalb der Bundesrepublik Deutschland nicht übertragen werden.

2 Die Unterscheidung nach Kalkulations“methoden“

Die Kalkulationsmethoden der bauausführenden Wirtschaft basieren nahezu 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 Grundlage dieser Verfahren wird hier nicht eingegangen; die Verfahren sind sozusagen „lehrbuchmäßig“ organisiert und entsprechen tatsächlich dem, was an den einschlägigen Institutionen der Bauingenieurausbildung gelehrt wird.

Branchen- und unternehmensspezifisch werden beim Umgang mit dem Zuschlag (auch als Umlage bezeichnet) sehr unterschiedliche Aspekte individuell gewichtet. Es gibt weder Regeln noch Vorschriften, wie Baustellengemeinkosten oder Allgemeine Geschäftskosten auf die verschiedenen Kostenarten (Lohnkosten, Stoffkosten, Geräte, Nachunternehmer, Sonstiges) zu verteilen sind.

Bei einer Ausschreibung auf der Basis eines Leistungsverzeichnisses mit dem Ziel des Abschlusses eines Einheitspreis-Vertrages 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 zu gestaltende Verteilung der Umlage nicht; es findet lediglich eine andere 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 Angebotsabgabe oder Auftragserteilung Änderungen oder Verschiebungen des Leistungsumfanges ergeben. Es reicht bereits, wenn – bei unveränderter Abrechnungssumme – sich ein geändertes Mengengerüst einstellt: Es kommt zu Verschiebungen in der Kostendeckung der kalkulierten Gemeinkosten und von Wagnis und Gewinn. Hierzu sieht die VOB/B vor, dass bei Mengenänderungen kleiner 10 Prozent 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 Methode der vorbestimmten Zuschläge, 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 ebenfalls entfällt. 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 Positionen des Leistungsverzeichnisses umgelegt, bei denen der Unternehmer 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.

Da in der Praxis für Nachunternehmerleistungen von ausschreibenden privaten Auftraggebern nicht selten auch separate Angebote von den Nachunternehmern 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 wenn dieses Risiko bei öffentlichen Auftraggebern wegen des Verhandlungsverbots nicht besteht, so hat sich die Denkweise bei den Bietern doch festgesetzt und sie verhalten sich meist auch bei Angeboten für die öffentliche Hand entsprechend.

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.

Wegen des gewählten Verteilungsschlüssels werden die umzulegenden Kosten gelegentlich auch als Schlüsselkosten bezeichnet.

Es wird nachfolgend zu untersuchen sein, inwieweit die von den öffentlichen Auftraggebern den Bietern 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.

3 Historische Entwicklung – 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 [2], Kurzbezeichnung für „Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes“ 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.

Das VHB ist von einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe geschaffen worden und wird auch von einer solchen weiterentwickelt. Allerdings ist damit nicht sichergestellt, dass alle Bundesländer dieses Regelwerk 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 aufgrund ihres Selbstverwaltungsrechts 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.

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

Die Formblätter zur Preisermittlung sind in Fachkreisen immer noch unter dem Begriff „EFB-Blätter“ bekannt. Seit der Neuauflage des VHB 2008 tragen sie allerdings nur noch die abstrakte Bezeichnung Formblatt „221 Preisermittlung bei Zuschlagskalkulation“ und „222 Preisermittlung bei Kalkulation über die Endsumme“.

Auch im Jahr 2009 ist in den Bundesländern und erst recht bei den Kommunen immer noch überwiegend die alte Fassung dieser Formblätter unter der Bezeichnung „EFB-Preis 1a“ und „EFB-Preis 1b“ im Umlauf. Der Verfasser ist überzeugt, dass auch noch in fünf Jahren auf kommunaler Ebene diese alten, beim Bund nicht mehr verwendeten Formulare eine weite Verbreitung haben werden; im wesentlichen aus Unkenntnis der freiberuflichen Planer und Ausschreibenden, dass sich inzwischen etwas geändert hat.

Auf die Schwierigkeiten der freiberuflichen Planer mit eben diesen Formblättern, insbesondere aber auch auf ihre Probleme im Umgang mit unternehmerischen Kalkulationen wird nachfolgend noch näher einzugehen sein.

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					

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

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 sogenannte „Kalkulationslohn“. Dieser wiederum, 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. Es ist kaum anzunehmen, dass Bieter derartiges ausgerechnet an dieser Stelle offenbaren würden.

In einem zweiten Schritt werden die Zuschläge abgefragt. Das Formblatt (Abbildung 1 zeigt einen Ausschnitt) erlaubt und fordert 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.

Das stellt in der Praxis kleine Handwerksbetriebe häufiger vor Probleme. Sie kennen die branchenübliche Definition der Zuschläge und tragen genau diese derart definierten Zuschläge in die Tabelle ein. Genau das ist aber hier falsch; sie hätten diese Zuschläge vorher umrechnen müssen. Selbst wenn eine baubetriebliche Software zur Kalkulation verwendet wird, ist der kleine Handwerker vor dem Problem nicht gefeit. Dem Verfasser ist eine weit verbreitete Software bekannt, die 15 Jahre lang fehlerhafte Angaben für die Formblätter ausgegeben hat, ohne dass dies aufgefallen wäre.

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 erläutern)				x	
2.5	Nachunternehmerleistungen¹				x	
Einzelkosten der Teilleistungen (Summe 2)						
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 Hilfslöhne					
	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)						

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

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

Es darf festgehalten werden, dass das Formblatt „Preisermittlung bei Zuschlagskalkulation“ ausreichende Gestaltungsmöglichkeiten lässt. Handwerker, 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“ (Abbildung 2) ist insbesondere bei größeren 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 Teilsummen beliebig aufgesplittet und auf Lohn, Stoffe, Geräte, Sonstiges und Nachunternehmerleistungen verteilt.

Noch vor drei Jahren konnte der Verfasser [1] sich in seinem Beitrag darüber mokieren, dass bei der nach Formblatt abgefragten Vorgehensweise, nämlich der Aufteilung einer Summe bestehend aus Baustellengemeinkosten, Allgemeinen Geschäftskosten sowie Wagnis und Gewinn, auf die fünf Kostenarten keine Transparenz bestünde, welcher Anteil an BGK, AGK und W+G denn nun auf jede Kostenart entfiel. Die entscheidende Information ging früher nämlich verloren. Die geforderten Angaben zur simplen Zuschlagskalkulation gaben diesbezüglich detailliertere Informationen her als die deutlich anspruchsvollere Kalkulation über die Endsumme, was nur mit deutlicher Ironie zu kommentieren war.

Dies allerdings ist Vergangenheit. Seit der Novelle 2008 des VHB wird in einem eigenen Datenblock „Zusammensetzung der Umlagesummen“ (siehe Abbildung 2) ergänzend abgefragt, wie sich die kostenartenspezifischen Umlagesummen nach BGK, AGK und W+G aufteilen. Hierüber ist der Verfasser aufrichtig beglückt; zeigt die Neuerung doch, dass ein Ministerium als Herausgeber des VHB lernfähig ist, auch wenn es mehr als 30 Jahre gedauert hat.

Den Modernisierungsschub ebenfalls nicht überdauert hat das frühere Formblatt zur Kalkulation mit vorbestimmten Zuschlägen bei Leistungen des Ausbaugewerbes (früher bekannt unter EFB-Preis 1c). Dieses Formblatt lehnte sich inhaltlich stark an dasjenige für die „normale“ Kalkulation mit vorbestimmten Zuschlägen an. Allerdings mussten die Baustellengemeinkosten mit den Allgemeinen Geschäftskosten zusammengefasst und als Zuschlag auf den Lohn verrechnet werden. Eine Bezuschlagung von Stoffkosten oder Nachunternehmerleistungen mit Baustellengemeinkosten war nicht vorgesehen.

Man mache sich einmal bewusst: Der öffentliche Auftraggeber Bund (und ihm kritiklos folgend die meisten Bundesländer und Kommunen) dekretierte mittels Formblatt, wie Unternehmer der Ausbaugewerbe zu kalkulieren hatten: Baustellengemeinkosten werden auf Lohn umgelegt, basta! Dies hat nie der betrieblichen Realität entsprochen und dementsprechend waren die Bieter gezwungen, Zahlenakrobatik vorzunehmen, um ihre tatsächliche Kalkulationsmethodik in das Korsett der Formblätter hineinzuzwängen. Der Bund als Auftraggeber kultivierte hier Vorstellungen, wie der „Ausbauunternehmer“ zu kalkulieren hatte. Das Bild vom Ausbauunternehmer war offensichtlich geprägt vom „kleinen Handwerker“, der mit wenig Gerät und Baustelleneinrichtung arbeitet.

Aus Sicht der Bieter hatte die erzwungene Darstellung der Baustellengemeinkosten gemeinsam mit den AGK durchaus einen gewissen Charme: Bei Nachträgen wegen zusätzlicher oder geänderter Leistungen wurden vom Auftraggeber die im Formblatt ausgewiesenen AGK (einschließlich der Baustellengemeinkosten) ohne weitere Diskussion akzeptiert. Der Bieter stand auf der Grundlage des alten Formblatts EFB-Preis 1c (Ausbau) besser da als nach Formblatt EFB-Preis 1a (vorbestimmte Zuschläge), bei

dem die Zuschläge für Baustellengemeinkosten transparent waren und zur Frage führen konnten, ob denn überhaupt durch Nachträge höhere Baustellengemeinkosten anfielen.

Die in Kalkulatorenkreisen traditionelle Bezeichnung der Formblätter als „Lügenblätter“ hatte nicht zuletzt in derartigen Zwängen ihre Ursache. Auch dies ist jetzt Vergangenheit; gesonderte Formblätter für die Ausbaugewerke sind im VHB nicht mehr vorgesehen. Allerdings wird es auch hier noch viele Jahre dauern, bis sich dies bei den für Kommunen tätigen Freiberuflern herumspricht.

Ebenso historisch zu sehen, da inzwischen eliminiert, ist das frühere Formblatt für Leistungen des Maschinenbaus und der Elektrotechnik EFB-Preis 1d. Dieses Formblatt verlangte nur eine Aufgliederung nach Lohnkosten, Stoffkosten, sonstigen Kosten und Nachunternehmerleistungen. Nur die Nachunternehmerleistungen waren explizit mit Kosten und einem Zuschlagssatz aufzugliedern; bei Stoffkosten und sonstigen Kosten wurde ein Zuschlagssatz nicht abgefragt. Die Lohnkostensätze waren einschließlich Lohnzusatzkosten, AGK sowie W+G aufzuführen; Lohnnebenkosten waren separat auszuweisen. Ein Rückschluss auf einen Mittellohn, aber auch auf AGK oder W+G war nicht möglich. Auch nach Jahrzehnten der Konfrontation mit den Formblättern der öffentlichen Hand – sowohl auf Unternehmerseite als auch als Sachverständiger – erschließt sich dem Verfasser die Weisheit dieses speziellen Formblattes nicht. Eine Beurteilung einer Kalkulation des Maschinenbaus und der Elektrotechnik oder eine Bewertung von Nachträgen aus diesen Bereichen war mit deren Hilfe nie möglich.

Aber auch hier hat das Bauministerium Einsicht gezeigt und die Formblätter im VHB 2008 ersatzlos gestrichen. Der Verfasser wird aufmerksam registrieren, wann die Kunde von dieser Neuigkeit in der „Provinz“, d. h. in den Sümpfen der praktisch tätigen Ausschreibenden, angekommen sein wird.

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 nicht durchgängig übernommen wurden.

Noch mehr zu bedauern ist, dass vielfach seitens der freiberuflichen Planer gedankenlos und zum Teil bar jeder Fachkenntnis mit den Formblättern und den daraus zu gewinnenden Informationen umgegangen wird. Hierauf wird im nachfolgenden Kapitel einzugehen sein.

4 Warum funktioniert das Ganze 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 wahr haben 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 ausschließlich 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.

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, Einblick in die Urkalkulation zu nehmen, kennen gelernt 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 Verfassers 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 unzutreffende Angaben gemacht zu haben.

Aus der gutachterlichen Praxis (gerichtlich und außergerichtlich) des Verfassers 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 ihrer Kalkulationsmethode entsprechend 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 machen? Dem Ausschreibenden erklären, dass dieser offensichtlich nicht die geringste Kenntnis von unternehmerischer Preisermittlung hat? Oder stillschweigend etwas zurechtbiegen (Stichwort: „Lügenblatt“)?

Nicht alle Bieter sind jedoch besser informiert: Das Oberlandesgericht Schleswig durfte einmal über einen Fall entscheiden, bei dem ein Bieter unaufgefordert alle Formblätter (Kalkulation mit vorbestimmten Zuschlägen, Kalkulation über die Endsumme, Kalkulation Spezial Ausbau) abgegeben hatte, was als bemerkenswerte akrobatische Leistung bezeichnet werden darf (Az.: OLG Schleswig 4 U 4/00).

Oben unter Ziffer 3 hatte es der Verfasser als Fortschritt dargestellt, dass die Sonderbehandlung von Gewerken des Ausbaus mit einem eigenen modifizierten Formblatt für die Kalkulation mit vorbestimmten Zuschlägen aufgegeben worden ist. Damit sind jedoch längst nicht alle Probleme gelöst.

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 aufgezwungene Form hineinpresse. Vernünftige öffentliche Auftraggeber sollten bei der Ausschreibung derartiger Leistungen auf

die Abgabe der Formblätter verzichten und sich stattdessen die Urkalkulation mit abgeben lassen. Dem Verfasser ist ein (inzwischen durch Vergleich beendeter) Rechtsstreit eines Fassadenunternehmens mit der Bundesrepublik Deutschland bekannt, bei dem die Frage der nachträglichen Aufspaltung der „Allgemeinen Geschäftskosten einschl. Baustellengemeinkosten“ nach dem früheren EFB-Preis 1c in getrennte AGK einerseits und Fertigungsgemeinkosten, Materialgemeinkosten und Montagegemeinkosten andererseits eine große Rolle (unter Einsatz mehrerer Gutachter) gespielt hat.

5 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 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 würde ja ein Mindestmaß an kalkulatorischer Kompetenz gehören.

Große Bauverwaltungen des Bundes 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 Bauleistungen, sondern auch mit der Prüfung und Wertung der Angebote.

In diesem Bereich erlebt der Verfasser die unglaublichsten 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. Die Sichtweise der unternehmerischen Kalkulation ist ihnen fremd und bleibt es auch. Ihre Welt ist eine andere.

Literaturverzeichnis

[1] Wanninger, Rainer (2006).

Die ordnungsgemäße Kalkulation: ein unbestimmter baubetrieblicher Begriff. In: Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb (Hrsg.): Bauablaufstörungen und Entschädigungsberechnung : Beiträge zum Braunschweiger Baubetriebsseminar vom 17. Februar 2006. Schriftenreihe des Instituts für Bauwirtschaft und Baubetrieb, Heft 41. Braunschweig : Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb, 2006, S. 23-53

[2] BMVBS, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2008).

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.