

Deutscher Städtetag · Postfach 51 06 20 · 50942 Köln

Ministerium für Wirtschaft und Technologie

zHd Frau Anke Pleuger

11019 Berlin

Per Mail: anke.pleuger@bmwi.bund.de

Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

31.03.2008/Jan

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-2 76
Telefax +49 221 3771-1 27

E-Mail

barbara.meissner
@staedtetag.de

Bearbeitet von
Barbara Meißner

Aktenzeichen
74.10.30

Referentenentwurf einer Verordnung zur Novelle der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI)

Sehr geehrte Frau Pleuger,

im Hinblick auf die am 09. April 2008 stattfindende Verbändeanhörung zur Novelle der HOAI möchten wir die Gelegenheit nutzen, uns Ihnen unsere erste Einschätzung zur geplanten Novelle mitzuteilen. Dabei möchten wir uns im Wesentlichen auf allgemeine Hinweise beschränken und weniger auf die einzelnen Paragraphen im Detail eingehen.

Mit der novellierten HOAI soll nach Ihrer Auffassung der Wettbewerb gefördert und der Bürokratieabbau vorangebracht werden. Der Anwendungsbereich der Honorarordnung werde eingeschränkt, um den beteiligten Auftraggebern und -nehmern mehr Freiraum zur Vertragsgestaltung zu lassen. Damit solle eine höhere Honorarflexibilität, die für moderne komplexe Planungsprozesse unabdingbar ist, erreicht werden. Diese Ziele werden vom Deutschen Städtetag grundsätzlich unterstützt.

Insbesondere begrüßen wir die geplante Abkoppelung der Honorare von der Bausumme. Ein mögliches Modell stellt das Baukostenvereinbarungsmodell dar. Architekten und Ingenieure sollen zukünftig ihre Honorare auf der Basis von vorab vereinbarten Baukosten berechnen, anstatt wie bisher auf der Grundlage der festgestellten, tatsächlichen Kosten. Die Parteien vereinbaren bei Auftragserteilung einen bestimmten Betrag als Baukosten. Dieser Betrag wird der Honorarermittlung zugrunde gelegt. Bauherr und Planer müssen bei diesem Modell möglichst exakt in einem sehr frühen Stadium vereinbaren, wie groß das Investitionsvolumen sein wird. Die Einführung des Baukostenvereinbarungsmodells solle zu einer zusätzlichen Flexibilisierung der Ermittlung der Honorare nach der HOAI beitragen, da die bisherige komplizierte Feststellung der anrechenbaren Kosten im Regelfall entfalle.

Die geplante Abkopplung der Honorare von der Bausumme entspricht einer langjährigen For-

derung des Deutschen Städtetags, da sie einen Anreiz für kostensparendes Bauen bietet. Allerdings ist fraglich, ob das vorgeschlagene Baukostenvereinbarungsmodell für die Praxis geeignet erscheint.

Zudem begrüßen wir, dass nunmehr eine Änderung in der Struktur erfolgen soll.

I. Allgemeines

Gleichwohl begegnet der nunmehr von Ihnen vorgelegte Entwurf aus kommunaler Sicht erheblichen Bedenken und wird nach unserer Auffassung seinen Zielen nicht gerecht. Zunächst möchten wir daraufhinweisen, dass wir uns voll in vollem Umfang der Ihnen am 19. März zugegangenen Stellungnahme des SRL- Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung – anschließen. Gleichwohl möchten wir unterstützend bzw. ergänzend noch auf weitere Aspekte hinweisen.

1. Freie Vereinbarung der Honorare durch Wegfall von Leistungsphasen und Absenkung der Tafelendwerte

Der sich in der Diskussion befindliche Vorschlag des Bundeswirtschaftsministeriums, wonach die freie Vereinbarung des Honorars der Regelfall sein und nur im Ausnahmefall eine feste Honorarvereinbarung vorliegen soll, wird von uns nicht favorisiert. Wir sehen in dieser Regelung die Gefahr, dass nur noch der Preis und nicht mehr die Qualität entscheidet. Mit dieser Regelung wäre der Weg zum Preiswettbewerb frei und die Qualität stünde in Zweifel.

Vorrangig sollte eine hohe Planungsqualität Zielstellung sein. Diese dürfte - anders als bei Beauftragungen von Bauleistungen im Preiswettbewerb - bei freiem Preiswettbewerb im Bereich Planung nicht unbedingt gewährleistet sein. Anders als bei Beauftragungen von Bauleistungen findet eine Auskömmlichkeitsprüfung der Preise der Bieter bei der Vergabe der Planung nicht statt. Wenn man auch bei der Planung aber - zur Absicherung gegen zu Dumpingpreisen angebotene mangelhafte Leistungen - eine solche Auskömmlichkeitsprüfung einführen wollte, wäre zu fragen, wer diese im Einzelfall aufwändige Prüfung anhand welcher Kriterien durchführen sollte. Der geringste Preis wird auch bei Preiswettbewerb sicherlich nicht das entscheidende Kriterium sein dürfen.

Nicht unerwähnt bleiben sollte die Tatsache, dass die Auftraggeber bei der Prüfung, ob ein Auftrag den VOF - Schwellenwert erreicht, anders als bei der bisherigen HOAI (mit halbwegs kalkulierbaren Planer-Auftragssummen auf Basis der HOAI -Tabellen) zusehends bei der vorzunehmenden Schätzung der Auftragswerte in Schwierigkeiten geraten werden angesichts der freien Vereinbarkeit und des Preiswettbewerbs.

Freier Preiswettbewerb würde noch mehr als bei Vergaben von Bauleistungen und gerade bei der in der Entwurfsbegründung beschriebenen schlechten Auftragslage zu Angeboten und Vereinbarungen von Dumpingpreisen führen. Dies wiederum würde mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Qualitätseinbußen auf breiter Front führen. Dies dann wiederum zu vermehrtem, personalintensivem Aufwand der Auftraggeber durch Mängelbearbeitung und Rechtsstreitigkeiten. Dies ist gerade im sensiblen Bereich der mittleren bis größeren Bauvorhaben, für den der Verordnungsgeber mehr Verhandlungsfreiheit schaffen will, gefährlich.

Bei Streit über die Vereinbarung von Zuschlägen sorgte die geltende HOAI bisher noch für einen gewissen Rechtsfrieden. Dies soll jetzt nur noch der Markt regeln.

Um dennoch in diesen Fällen Rechtssicherheit bei der Vergabe von Planungsleistungen zu erhalten, müssten sich die Städte eigene Vergabeverordnungen geben. Zudem wären sie nicht mehr in der Lage, sicher festzustellen, welche Preise für welche Leistungen erzielt werden müssen. Dieses birgt auch Probleme für die Vergabebehörden im Hinblick auf die Begründung der Honorarhöhe gegenüber den Rechnungsprüfungsämtern.

Wettbewerb sollte gerade im Ingenieurbau mit seinen hochkomplexen Projektanforderungen, mehr noch in der Tragwerksplanung, bei der Fehler unmittelbare Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit der Bauwerke und damit auf Leib und Leben der Verkehrsteilnehmer bzw. Benutzer haben können, einzig und allein auf die Qualität der Ergebnisse bezogen sein, keinesfalls aber auf die Honorarhöhe. Dies muss Sinn und Zweck einer staatlich vorgegebenen Honorarordnung sein. In der Vergangenheit wurden Verstöße gegen das Grundverbot eines Preiswettbewerbs deshalb empfindlich geahndet. Es ist nicht hinnehmbar, dass möglicherweise zukünftig Billiganbieter für diese Leistungen zum Zuge kommen könnten. Die Qualität muss im Vordergrund stehen, Referenzen und Erfahrungen mit den in Frage kommenden Anbietern müssen entscheidend sein. Diese Möglichkeiten waren bisher in vollem Umfang gegeben, Verantwortung und Erfahrung der vergebenden Dienststelle vorausgesetzt.

Ob durch die neue Honorarordnung in der Praxis Bürokratieabbau erzielt werden kann, wird stark in Zweifel gezogen. Der Aufwand für Verhandlungen und Vereinbarungen wird in jedem Fall steigen. In den Kommunen wird die Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen unterschiedlich gehandhabt. Wegen des Verbots eines Preiswettbewerbs und äußerst geringer Spielräume in der Honorarfestlegung ergaben sich gerade praxisorientierte und unbürokratische Vergaberegeln. Wenn nun der „geregelte“ Bereich drastisch heruntergefahren wird, ergibt sich in jedem Fall ein Mehraufwand für die Auftraggeber: Mehr Angebote müssen eingeholt, bewertet, verhandelt, zum Abschluss gebracht werden, oftmals über mehrere städtische Instanzen. Die begrenzten personellen Ressourcen werden zusätzlich belastet und es besteht für wirklich fachliche Tätigkeiten weniger Zeit. Dabei sind gerade diese Garant für eine fundierte Vergabeentscheidung.

Wegfall der Leistungsphasen

Die Leistungsphasen 6 – 9 der bestehenden Honorarordnung als unverbindliche Regelung weiterzuführen, entbehrt jeglicher fachlicher und praktischer Grundlage. Hier besteht eine gravierende Diskrepanz zwischen formaljuristischer und anwendungsbezogener Betrachtung. Es ist überhaupt nicht nachvollziehbar, dass Leistungen wie Vorbereitung der Vergabe, Bauüberwachung bzw. Bauoberleitung nun nicht mehr Gegenstand der HOAI sein sollen. In dieser Konsequenz wären auch Leistungen der Tragwerksplanung, ja sogar der Entwurfsplanung, in Frage zu stellen. Aus fachlicher Sicht ist dies absolut zu verneinen.

Die Reduktion der Leistungsbilder auf die geistig-schöpferischen Leistungsphasen der Planung und die Herausnahme der Leistungsbereiche 6-9 führt dazu, dass verlässliche Rahmenbedingungen für die Bauausführung nicht mehr vorhanden sind. Zusätzlicher Arbeitsaufwand wird durch die Angebotseinholung und die Wettbewerbsverfahren für die Vergabe von Leistungen der Bauleitung entstehen. Durch verschiedene, am Bau beteiligte Büros ist ein einheitlicher und kontinuierlicher Ablauf nicht mehr gegeben.

Weiterhin ist zu erwarten, dass die Kosten für die Bauüberwachung langfristig steigen werden, da durch die Reduktion die in der nun geltenden HOAI kostenausgleichenden Leistungsphasen 1- 5 dafür nicht mehr zur Verfügung stehen.

Dies gilt auch für die Leistungen zu Bauphysik, Schallschutz, Bodenmechanik und vermessungstechnische Leistungen.

Herabsetzung der Tafelendwerte

Die Absenkung der Tafelendwerte von 25,5 Mio. € auf 5,0 Mio. € führt zu einer steigenden Anzahl formalisierter Vergabeverfahren, da für die darüber liegenden Tafelwerte „freie“ Honorarvereinbarungen gelten. Als mögliche Konsequenz wird sich der Zeitaufwand für „öffentliche Bau –und Planungsobjekte“ wegen entsprechender Vertragsverhandlungen erhöhen, zumal der Tafelwert von > 5 Mio. € bei Ingenieurbauwerken schnell erreicht wird.

Die Absenkung der Tafelendwerte wird zudem zu einem Preiswettbewerb führen. Sie öffnet die Tür für Dumping-Wettbewerbe bei Bauvorhaben von 5-10 Mio.€ Bausumme, die auch von mittelständischen Büros mit bis zu 10 Mitarbeitern betreut werden. Die Schwächung des Mittelstands und der jüngeren Büros wäre die Folge, die durch Minderung der Leistungsqualität auch Nachteile für den Auftraggeber bringt.

2. Abkopplung der Honorare von den Baukosten

Auch die grundsätzlich von uns begrüßte Abkoppelung der Honorare von den tatsächlichen Baukosten wird in dem Entwurf mit dem Baukostenvereinbarungsmodell für die kommunale Praxis nur unzureichend geregelt.

Wir befürchten, dass eine gewisse Wahrscheinlichkeit bestehen könnte, dass Planer dazu neigen werden, und was vom Auftraggeber sehr schwer kontrollierbar ist, Kostenschätzungen im Zweifel großzügig aufzublasen, um für sich Honorarsicherheit auf hohem Niveau zu schaffen.

Zusätzlich hätten sie sogar noch die Möglichkeit, nach dem geplanten § 7 Abs. 7 einen Bonus für die Unterschreitung der angesetzten Bausumme zu erhalten, wobei das ursprünglich vereinbarte Honorar gleichwohl zusätzlich noch zu zahlen wäre.

Eine Honorarberechnung auf Basis vorab vereinbarter Baukosten ist ein hilfreiches Instrument, bisher aber auch schon in gewissem Umfang möglich. Es hat jedoch im Vergleich zum bestehenden Prinzip auf Grundlage der abgestuft festgestellten Kosten den Nachteil, dass in einem sehr frühen Stadium der Auftraggeber eine möglichst realitätsnahe und exakte Kostenschätzung vornehmen muss mit allen Risiken. Damit sind im weiteren Verlauf der Bearbeitung Diskussionen über Anpassung des Honorars bis hin zum Streit vorprogrammiert. Die bisherige angeblich komplizierte Feststellung der anrechenbaren Kosten ist in aller Regel als Grundleistung im Auftrag enthalten und muss lediglich vom Auftraggeber geprüft werden. Bei Vereinbarung von Anfang an muss der Auftraggeber eine eigene Kostenschätzung aufstellen, bei Teilleistungen sogar eine Kostenberechnung, dies aber im Gegensatz zur bestehenden Regelung mit Gültigkeit als Vertragsgrundlage über die gesamte Laufzeit. Dies geschieht dann jedoch auf dürftiger Basis, denn eine belastbare Planung liegt ja noch nicht vor. Daher sind erhöhte Sorgfalt und fundierte Daten erforderlich, das alles bindet Ressourcen.

3. Erhöhung der Honorare

Die im Entwurf für alle Leistungsbilder vorgesehene Honorarerhöhung ist für die kommunalen Auftraggeber von erheblichem Nachteil.

Entsprechend des vorgelegten Entwurfs sollen die Prozentsätze für die Bewertung der Leistungsphasen auf 110 Prozent angehoben werden. Hierdurch könnte der Eindruck entstehen, dass Leistungen über das „optimale Ziel“ von 100 Prozent hinausgehend zu erbringen sind. Dieses könnte wiederum dazu führen, dass bei Vertragsverhandlungen grundsätzlich ein „Kappen“ der Leistungsprozente bei 100 Prozent angestrebt wird. Eine Honoraranpassung sollte daher nicht über die Anhebung der Prozentsätze in den Leistungsphasen erfolgen, sondern vorrangig durch die Erhöhung der Tafelwerte.

II. Zu einigen Vorschriften im Einzelnen:

1. Zu § 6 des Entwurfs

Auch die Aufhebung des § 6 (Zeithonorar) ist nicht zielführend, wenn auch die Anpassung der Sätze ständiger Diskussionspunkt war. Denn es stellt sich die Frage, inwiefern diese geplante Aufhebung für den öffentlichen Auftraggeber von Vorteil ist. Durch die Aufhebung entfällt jeder Anhaltspunkt für die Vereinbarung von Stundensätzen, so dass von einem höheren Aufwand für die Preisfindung im Einzelfall auszugehen ist. Auch der Entfall der Umbauzuschläge erfolgt ersatzlos. Planungsleistungen für Umbaumaßnahmen werden also künftig nicht durch einen Zuschlag auf das tabellarisch ermittelte Honorar bewertet. Letztendlich bleibt aber offen, wie sie zu bewerten sind. In Ermangelung der Erfahrung auf Auftraggeberseite und möglicherweise auch auf Auftragnehmerseite wird man wahrscheinlich auf die bisherigen Stundensätze und Umbauzuschläge zurückgreifen.

2. Zu § 7 des Entwurfs

Die Regelung des § 7 Abs. 7, mit dem ein Bonus- oder Malussystem eingeführt werden soll, berücksichtigt nicht den Einfluss einer Verminderung bzw. Erhöhung der Standards und die erforderliche Begrenzung insbesondere beim Malus-Honorar (als Vertragsstrafe). Daher sollte diese Regelung präziser formuliert werden.

3. Zu § 8 des Entwurfs

Zu § 8 Abs.2 Entwurfs sollte überlegt werden, offizielle Splitting-Tabellen für verschiedene Leistungsbilder für den Fall der nur teilweisen Übertragung von Grundleistungen in die HOAI aufzunehmen. Die Bewertung einzelner Grundleistungen ist oft bei Vertragsverhandlungen oder (Rechts-) Streitigkeiten umstritten. Bisher existieren nur verschiedene inoffizielle Splitting-Tabellen.

4. Zu § 10 des Entwurfs

Im Entwurf wurde die geltende Regelung des § 10 Abs.3a unverändert gelassen. Dringend notwendig wäre - auch im Sinne des Rechtsfriedens - aber die Ausgestaltung von allgemeinen An-/Berechnungskriterien durch den Ordnungsgeber (z.B: welche Berechnungsmethode soll angewendet werden; wie erfolgt eine Einschätzung des Grades der Mitbehandlung, Rolle der Leistungsfaktoren, Intensitätsfaktoren oder Wertfaktoren; welche Preise sind anzusetzen, usw.). In der Praxis kommt es immer wieder zu Streitigkeiten bei bzw. nach Vertragsverhandlungen , da es keine einheitlichen Kriterien gibt .

III. Zusammenfassung:

Die Änderungen im Referentenentwurf gegenüber der geltenden HOAI sind sehr gravierend. In jahrzehntelanger Praxis erworbene Erkenntnisse werden obsolet.

Die Abkopplung der Honorare von den Baukosten birgt in der vorgeschlagenen Form ein nicht unerhebliches Konfliktpotential, da nicht mehr nach den tatsächlichen Kosten abgerechnet wird, sondern nach einer Kostenvorgabe, welche noch vor der eigentlichen Planung festgelegt werden muss und damit die mögliche Gefahr beinhaltet, dass zwangsläufig vom Auftraggeber mit zufinanzierende „ Sicherheitszuschläge“ eingearbeitet werden. Demgegenüber möchten wir allerdings nicht die Chance unterschätzen, die das Modell für kostenbewusste Planungen und Ausführungen erzielt.

Im Gegensatz zur Absicht sind Gefahren für die zeitgerechte Abwicklung von Projekten bis hin zur Qualität der geforderten Leistungen zu befürchten. Mehraufwand für den AG ist absehbar. Die Auftragnehmer befürchten einen ruinösen Wettbewerb, es ist nicht auszuschließen, dass sie im nahen Ausland Büros eröffnen, um die Regelungen der HOAI komplett zu umgehen. Dies alles kann nicht im Sinne der Auftraggeber sein. Er braucht verlässliche und leistungsfähige Partner auf der Auftragnehmerseite. Deregulierung und Wettbewerb sind selbstverständlich begrüßenswerte Ziele, jedoch darf die Qualität keinesfalls darunter leiden. Dieses Kriterium muss an erster Stelle stehen. Der Referentenentwurf wird diesen Ansprüchen in vorliegender Form nicht gerecht.

Damit kann festgestellt werden, dass die Absenkung der HOAI- Tafelwerte und die Abkopplung der Honorare von den Baukosten nur auf den ersten Blick Kosteneinsparungen mit sich bringen wird. Legt man aber zugrunde, dass die Phasen 1-5 mit 110 Prozent bewertet werden, ohne die wichtigen Leistungsbereiche der Bauüberwachung zu beachten, welche als frei verhandelbar herauszurechnen sind, erhöhen sich die Planungskosten um mehr als 15- 20 Prozent.

Aus diesem Grund bitten wir, die vorgeschlagene Struktur zu überdenken , um den der HOAI innewohnenden Gedanken des Verbraucherschutzes und der Qualitätssicherung zu sichern. Andererseits ist uns die Problematik der Vereinbarkeit mit den Vorgaben des EU-Rechtes durchaus bewusst.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag



Barbara Meißner