

Anregungen zur Abwicklung von Vergabeverfahren

Von Rudolf Pöttler, Nejad Ayaydin und Klaus Mussger

Es ist Tradition, dass Ingenieurbüros großteils unentgeltlich Forschung und Entwicklung betreiben, die zu Innovationen und Erhöhung der Qualität der Bauwerke führen. Bei tiefen und vielleicht gerade noch auskömmlichen Ingenieurhonoraren wird daran gespart. Optimierungen von Ingenieurbauwerken werden zwangsweise in immer geringerem Maß durchgeführt, Weiterentwicklungen werden gehemmt oder nicht mehr vorangetrieben.

Weiterentwicklungen des Stands der Technik, die von Ingenieurbüros fast durchwegs ohne Subventionen getätigt wurden, sind unter anderem:

- ▷ Entwicklung des Wissenschaftszweigs der Felsmechanik,
- ▷ Entwicklung der ersten geotechnischen Messgeräte,
- ▷ Adaptierung von FE-Methoden für Tunnelbau,
- ▷ Modellierung von Spritzbetoneigenschaften,
- ▷ Berechnungsmethoden für Tunnelinnenschalen,
- ▷ Neue Methode für Auswertung und Interpretation von Messergebnissen,
- ▷ Anwendung der Probabilistik in der Geotechnik,
- ▷ Erstellung von Richtlinien und Normen.

Der Mangel an Innovation führt zwar nicht zu einem offensichtlichen, aber tatsächlich doch vorhandenen Nachteil für den Bauherrn. Wenn auch das Sinken der Ingenieurkunst vordergründig keinen Einfluss auf die heimische Wirtschaft haben mag, ist dabei jedoch zu bedenken,

dass die Ingenieurbüros auch als Speerspitze für den Export tätig waren und mit zum Erfolg der heimischen Industrie beigetragen haben. Von den Ingenieurbüros wurden meist auf eigenes Risiko kostenintensive Akquisitionstätigkeiten im Ausland durchgeführt, von denen dann auch die heimische Wirtschaft nicht unbeträchtlich profitierte. Die Basis dieser Erfolge waren innovative Ingenieurleistungen.

Die Kostenschere zwischen Erlös und aufgewendeter Arbeit wird zusätzlich durch die hohen Kosten für Angebotsbearbeitungen verstärkt. Jährliche Angebotsbearbeitungskosten von 100 000 bis 200 000 EUR für mittlere Ingenieurunternehmen ist derzeit ein üblicher Wert. Es gibt eine Vielzahl von Projekten, bei denen die Kosten für die Angebotsbearbeitung aller Ingenieurbüros ein Vielfaches des letztendlich vergebenen Auftrags betragen.

Die Auftraggeber in Österreich benutzen vielfältige unterschiedliche Methoden, um den Bestbieter zu ermitteln. Es ist verständlich, dass einzelne Großprojekte gesonderter, aufwändiger Methoden bedürfen. Nicht einsichtig ist jedoch, dass oftmals auch für Standardprojekte mit von Auftraggeber zu Auftraggeber unterschiedlichen Ausschreibungen die Ingenieurleistung vergeben wird.

Unklare Aufgabenbeschreibungen mit vielen Alternativ- und Eventualpositionen erschweren die Abschätzung des tatsächlich erforderlichen Aufwands und auch die Beurteilung, ob das eigene Büro überhaupt die Kapazität hat, die Aufgabe zu bewältigen.

Proposals for Contract Award Procedures

Engineering services significantly influence the success and profitability of a structure. When awarding engineering contracts for these structures, the price is often the only decision criterion, partly in combination with pseudo-quality criteria. The cheapest bid is the one that is chosen. This approach normally results in additional costs for the structure to be built which unfortunately often do not become evident. When choosing the cheapest bid, standard solutions are the maximum that the client can expect. Simultaneously, the strategy of the lowest engineering fee adversely affects the innovative capacity of engineering firms, since innovations also require time and money. This paper intends to show a way out of the current price war situation which will benefit the economy as a whole, as well as clients and engineers. Recently, some clients have adopted the same view as the one voiced in this paper, and have started to act accordingly.

Ingenieurleistungen beeinflussen zu einem wesentlichen Teil das Gelingen und die Wirtschaftlichkeit eines Bauwerks. Bei der Vergabe von Ingenieurleistungen für diese Bauwerke wird oftmals nur der Preis als Entscheidungskriterium herangezogen, teilweise gekoppelt mit (Pseudo-) Qualitätskriterien. Beauftragt wird das billigste Angebot. Diese Vorgehensweise führt volkswirtschaftlich zu Schaden, der leider oftmals nicht offenkundig wird. Standardlösungen sind dann noch die „optimalsten“ Lösungen. Gleichzeitig führt die Strategie des tiefsten Ingenieurhonorars zur Veränderung der Innovationskraft der Ingenieurbüros, da auch Innovationen Zeit und Geld erfordern.

Der vorliegende Artikel versucht einen Ausweg aus der derzeitigen Situation des Preiskampfs im Interesse der Gesamtwirtschaftlichkeit und daher auch des Bauherrn aufzuzeigen. Festgestellt werden konnte in letzter Zeit, dass einige Bauherrn durchaus bereits im Sinn des vorliegenden Beitrags denken und vor allem auch danach handeln.

Motivationen

Die Motivation zur Verfassung dieses Artikels resultiert nicht nur aus der notwendigen Änderung der Vergabeverfahren zur Vermeidung von Unterpreisen und damit verbunden zur Vermeidung von wirtschaftlichen Schwierigkeiten von Ingenieurbüros, sondern auch aus der Verantwortung des Ziviltechnikers für die langfristig gesamtwirtschaftliche gesunde Entwicklung im Bereich der Ingenieurbauwerke. Nur wenn diese nachhaltig unter Einbeziehung der Lebenszykluskosten optimal gestaltet werden, ist eine Investition auch für unsere Nachkommen sinnvoll und von Vorteil (1, 2).

Der Artikel wendet sich vor allem an die Auftraggeber, die letztendlich mit dem errichteten Bauwerk zufrieden sein müssen.

Die Autoren sind der Überzeugung, dass dem Bauherrn am besten gedient ist, wenn er mit objektiven, einfachen Vergabeverfahren ein Ingenieurbüro auswählen kann, das mit einem ausreichend dotierten Honorar die für ihn optimale Planung termingerecht erledigt. Der Bauherr darf nicht durch unnötige Selbstbeschränkungen gezwungen werden, einem unterpreisigen Angebot den Zuschlag erteilen zu müssen oder durch komplizierte (Pseudo) Qualitätsbewertungen Einsprüche gegen seinen Vergabevorschlag, basierend auf formalen Fehlern, abwehren zu müssen.

Wenn ein nicht kostendeckendes Angebot beauftragt werden muss, kann dann der Bauherr erwarten, dass die erbrachte Leistung qualitativ hochwertig ist und alle Optimierungsansätze ausgeschöpft werden?

Geschichtliche Entwicklung

Zur Abwicklung von Ingenieurbauwerken bedarf es sowohl für die Planung als auch für die Bauüberwachung fachkundiger Ingenieure. Die Auswahl der Ingenieure erfolgte von alters her immer auf Basis eines Vertrauensverhältnisses zwischen Bauherrn und Ingenieur. Der Bauherr hatte das Vertrauen, dass der von ihm beauftragte Fachmann sein Werk wirtschaftlich, dauerhaft und termingerecht errichtet. Die Strafen für ein Nichterreichen des Ziels waren durchaus einschneidend (3). Die finanzielle Abgeltung der Ingenieurleistung war so bemessen, dass die entsprechende Leistung sorgfältig und unter Abwägung verschiedener Varianten die insgesamt beste Gesamtlösung als Ergebnis hatte. Durch die sorgfältige Planung ersparte sich der Bauherr in der Ausführungsphase unnötige Kosten bei der Herstellung und beim Betrieb des Bauvorhabens.

Lange Zeit war die Gebührenordnung Basis der Ingenieurverträge. Darin waren sowohl das Leistungsbild als auch das angemessene Honorar eindeutig definiert. Jeder Vertragspartner wusste, was von ihm erwartet wurde.

Seit Österreich der Europäischen Union beigetreten ist, unterliegt die Vergabe von Ingenieurleistungen den Vergaberichtlinien der EU. Im besten Fall wird neben dem Preis auch die technische Leistungsfähigkeit und Erfahrung des Ingenieurs bewertet. Die Vergaberichtlinie der EU ist aufgrund der Charakteristik der geistig schöpferischen Leistung nicht geeignet, ein für den Bauherrn sinnvolles Ergebnis des Vergabeverfahrens zu gewährleisten. Da geistig schöpferische Leistungen sowohl vom Ablauf, Inhalt und Ergebnis nicht analog einer normalen Dienstleistung beschrieben werden können, ist ein wesentlicher Punkt zur objektiven Kalkulation der Leistung nicht gegeben. Der Bauherr kann in der Phase der Planersuche die Leistung nur annähernd genau beschreiben. Er muss ein Vergabeverfahren anwenden, das ihm erlaubt, im Zuge dieses Verfahrens seine Auffassung und die des Ingenieurs stufenweise kennenzulernen, zu eruiieren, wie flexibel und innovativ der Planer unter verschiedenen Randbedingungen ist und wie zwischen den beiden Partnern abgestimmt ein Planungsablauf sein kann. Unter Berücksichtigung dieser Aspekte und eines von beiden Seiten auskömmlichen Honorars ist dann ein Vertrag abzuschließen. Da die Qualität des Leistungsprodukts nicht hinlänglich im Voraus festgelegt werden kann, handelt es sich dabei im Wesentlichen um ein Agreement, das der Ingenieur abgibt, in dem der Auftragnehmer erklärt, die gestellte Aufgabe im besten Interesse des Bauherrn zu dessen vollen Zufriedenheit erfüllen zu wollen (4).

Anspruch des Bauherrn und Ingenieurs

Die Modalitäten bei der Vergabe von Ingenieurleistungen richten sich ganz wesentlich nach den Ansprüchen des Auftraggebers, die dieser in die Beauftragung des Ingenieurs legt. Diese wird von seinen Denkansätzen gesteuert.

- ⇨ Denkansatz 1: Der Bauherr geht davon aus, dass der Ingenieur nur an der theoretischen Lösung des Problems ohne baupraktischen Bezug interessiert ist und er ihn für die Realisierung des Projekts nicht beziehungsweise nur als Feigenblatt (miss)braucht.
- ⇨ Denkansatz 2: Der Ingenieur wird benötigt, um das vorhandene Behörden- und Verfahrensnetzwerk zu befriedigen. Hauptaufgabe ist es, die Baugenehmigung zu erreichen, was und wie dann gebaut wird, entscheidet der Bauherr.
- ⇨ Denkansatz 3: Der Bauherr hat die Hoffnung, dass der Ingenieur sein Bestes gibt, um das Bauwerk optimal zu realisieren bei gleichzeitiger Minimierung der Herstellkosten. Der Bauherr hat, wenn auch nur implizit, das Vertrauen in den Ingenieur, dass er das Bauwerk zu seiner Zufriedenheit und gesamthaft optimiert errichten kann. Für den Ingenieur ist

dieser Denkansatz auf die Dauer letal, wenn keine Kostendeckung durch auskömmliche Honorare erzielt werden kann. Er hofft auf weitere Aufträge, die dann zu für ihn günstigeren Konditionen abgewickelt werden können. Diese Hoffnung hat sich jedoch aus Sicht der Autoren bisher noch nie erfüllt. Bei einem nächsten Projekt hat es immer wieder einen anderen hoffnungsvollen Ingenieur gegeben, der ein sehr „preiswertes“ Angebot gelegt hat.

- ◇ Denkansatz 4: Partnerschaftliches Verhältnis zwischen Auftraggeber und Ingenieur (5). Aus Sicht der Autoren kann nur dieser Denkansatz richtig sein; er bietet die Garantie dafür, dass zwischen Bauherrn und Ingenieur ein für den Bauherrn optimiertes Bauwerk entsteht.

Als Vertragspartner ist der Ingenieur zunächst in der passiven Rolle. Es ist jedoch die Pflicht des Ingenieurs, seine Ansprüche, die er selbst an das Ergebnis seiner Leistung stellt, zu artikulieren.

- ◇ Anspruch 1: Ich bin der Ingenieur, Projekt und Auftraggeber müssen sich mir unterordnen. Dieser egozentrische Anspruch wird aus Sicht des Auftraggebers nur minimal vergütungsfähig sein.
- ◇ Anspruch 2: Erstellung des Bauwerks unter Beachtung der Normenlage ohne umfangreiche Beschäftigung mit den jeweiligen Randbedingungen. Bei diesem Anspruch wird der Ingenieur die erstbeste Lösung eines Problems wählen, ohne auf eine optimierte spezifische Problemlösung einzugehen, schon gar nicht auf Optimierungen von ineinander greifenden Problemkreisen. Hat ein Ingenieur nur diesen Anspruch an sein Werk, wird die Ermittlung des Ingenieurs nach dem Billigstbieterprinzip ausreichend sein.
- ◇ Anspruch 3: Der Ingenieur will das Bauwerk gesamthaft optimieren. Ab diesem Anspruch verdient es ein Ingenieur, tatsächlich auch Ingenieur genannt zu werden. Erfahrung und Problemlösungskompetenz müssen in diesem Fall bei der Bieterermittlung Berücksichtigung finden. Wird hier nur nach dem Billigstbieterprinzip die Wahl getroffen, führt dies, wenn sich ein Ingenieur mit derartigen Ansprüchen dem Preisdruck unterwirft, zu großen finanziellen Verlusten für diesen.
- ◇ Anspruch 4: Weiterentwicklung des Stands der Technik. Dies wurde in Zeiten von auskömmlichen Honoraren in der Regel von Ingenieuren aus dem Gewinn finanziert und resultierte darin, dass die Projekte durch den Einsatz von neuen Technologien oder Bemessungsstrategien immer wirtschaftlicher im Sinn von Lebenszykluskosten wurden. Gleichzeitig wurde auch der internationale Ruf der Ingenieure begründet, was zum Export von Planungs- und Bauleistungen führte. Wird in die Weiterentwicklung nur mehr untergeordnet investiert, führt dies zu einer Stagnation

des heimischen Stands der Technik und letztendlich zum Import von Planungs- und Bauleistungen, was volkswirtschaftlich betrachtet nicht erstrebenswert ist. Der Anspruch auf Weiterentwicklung des Stands der Technik kann unter marktwirtschaftlichen Aspekten nicht berücksichtigt werden. Die Abdeckung dieser Kosten hat die Gesamtwirtschaft zu tragen, was in früheren Zeiten, als die großen Auftraggeber verstaatlicht waren, durch entsprechend dotierte Vergaben von großen Ingenieurleistungen indirekt erfolgen konnte. Durch die nunmehrige Privatisierung und Marktorientierung beinahe aller, auch der großen Auftraggeber, müssen zur notwendigen Abdeckung dieser Kosten andere staatliche Finanzierungsmöglichkeiten überlegt werden. Dies könnte unter anderem durch Steuernachlässe oder Zuschüsse für definierte Projekte erfolgen.

Es obliegt in der Regel dem Auftraggeber, die Modalität des Vergabeverfahrens zu wählen. Bei den Denkansätzen 1 und 2 wird er das Billigstbieterprinzip wählen, bei Denkansatz 3 möglicherweise ein zweistufiges Verfahren: Präqualifikation in der ersten Stufe und ein Billigstbieterprinzip in der zweiten Stufe, und nur bei Denkansatz 4, der partnerschaftlichen Herangehensweise an das Projekt, wird er ein zweistufiges Verfahren wählen, in dem nicht nur der Preis, sondern auch die Qualität und das Leistungsvermögen, das der Ingenieur in den letzten Projekten bewiesen hat, in den Zuschlagskriterien Berücksichtigung finden. Bei diesen aufwändigen Verfahren muss im Zuge des Verfahrens herausgearbeitet werden, welchen Anspruch Auftraggeber und Ingenieur an das Projekt beziehungsweise die Leistung stellen, sodass es zu einem Vertragsabschluss als Grundlage für eine optimale Leistungserbringung kommen kann.

Die Autoren sind überzeugt, dass nur eine auf dem Denkansatz 4 des Auftraggebers beruhende Erwartungshaltung gekoppelt mit mindestens dem Anspruch 3 des Ingenieurs an seine eigene Leistung langfristig für Projekte eine wirtschaftliche Kombination darstellt.

Gehandhabte Praxis

Ausschreibung von geistigen Dienstleistungen

Der Gesetzgeber definiert diese Leistungen: *„Geistige-schöpferische Dienstleistungen sind Dienstleistungen, die nicht zwingend zum gleichen Ergebnis führen, weil ihr wesentlicher Inhalt in der Lösung einer Aufgabenstellung durch Erbringung geistiger Arbeit besteht. Für derartige Leistungen ist ihrer Art nach zwar eine Ziel- oder Aufgabenbeschreibung, nicht jedoch eine vorherige eindeutige und vollständige Beschreibung der Leistung möglich.“*

Andererseits führt der Gesetzgeber aus: *„Die Ausschreibungsunterlagen sind so auszuarbei-*

ten, dass die Vergleichbarkeit der Angebote sichergestellt ist und die Preise ohne umfangreiche Vorarbeiten und ohne Übernahme nicht kalkulierbarer Risiken von den Bietern ermittelt werden können.“

An sich sind diese Bestimmungen widersprüchlich. Eine Preisermittlung ohne vollständige und umfassende Leistungsbeschreibung ist ohne Übernahme von nicht kalkulierbaren Risiken nicht möglich. Dieser Umstand wird von manchen Auftraggebern verstärkt, in dem sie zusätzliche Risiken auf die Bieter übertragen. Einige Beispiele sollen dies verdeutlichen:

- ⊖ Pauschale für Angebotsprüfungen ohne Angabe der Anzahl der Angebote, der detailkalkulatorischen Prüfungen und Anzahl von Alternativangeboten, die zu prüfen sind,
- ⊖ Vorstudien und Vorprojekte mit unbegrenzter Anzahl von Variantenuntersuchungen,
- ⊖ Pauschalierte statische Untersuchungen für bergmännische Tunnelabschnitte ohne Angabe von Berechnungsmethoden und Anzahl,
- ⊖ Pauschalierte geologisch/geotechnische Gutachten für Voruntersuchungen ohne Angabe der erforderlichen Kartierungsfläche und Anzahl der zu betreuenden Bohrungen,
- ⊖ Leistungen für geotechnische Fachbetreuung, die so ungenau beschrieben sind, dass damit jeder Interpretation zwischen Abarbeitung durch das Team der örtlichen Bauaufsicht (ÖBA) und lückenloser Anwesenheit eines Geotechnikers vor Ort freier Raum gegeben wird,
- ⊖ Aufwendungen für ein sich selbst organisierendes Planungsteam, wobei die Teammitglieder zum Zeitpunkt der Ausschreibung unbekannt sind,
- ⊖ Pauschalierte Bauüberwachung mit Überwälzung des Bauzeitrisikos und des geologischen Risikos,
- ⊖ Erforderlichen Personaleinsatz bei Bauüberwachungen den Bietern zu überlassen beziehungsweise einen Mindestpersonaleinsatz anzugeben, der jedoch so uminterpretierbar ist, dass $\pm 50\%$ Abweichung ohne Verletzung der Ausschreibungsbedingungen möglich ist,
- ⊖ Entgeltbestandteile bei der Bauüberwachung von Mehr- oder Minderkosten bei der Bauabwicklung abhängig zu gestalten (geologische Risiken, Risiken bei der Vergabe der Bauleistungen, eventuelle Spekulationen der ausführenden Firmen werden an die Bauüberwachung gewälzt),
- ⊖ Entgeltbestandteile bei der Bauüberwachung von Einhaltung des QM-Systems des Auftraggebers abhängig zu machen, wobei die Beurteilung der Einhaltung nur von Gremien des Auftraggebers vorgenommen wird und die Bauüberwachung keine Einspruchsrechte besitzt,
- ⊖ Bonus/Malussysteme bei ÖBA-Aufträgen, die bereits bei Mehrkostenforderungen der Bauunternehmen von nur wenigen Prozenten, Honorarunterschiede von 30 % bedingen.

Es ist allen Beteiligten bewusst, dass derartige Vertragsbedingungen „wider die guten Sitten“ und damit rechtlich nichtig sind. Aber wer klagt gegen einen Auftraggeber, der zumeist von der Struktur her übermächtig ist und in Zukunft weitere Aufträge zu vergeben hat?

Bewertung von Angeboten

In einem relativ kleinen Land wie Österreich und einer überschaubaren Anzahl von Auftraggebern für Infrastrukturvorhaben sind in den letzten zehn Jahren für Planungs- und Bauüberwachungsleistungen 10 bis 14 verschiedene Bewertungsmethoden entstanden. Keine von diesen Methoden ist absolut nachvollziehbar und frei von Unzukömmlichkeiten. Die wesentlichsten Kritikpunkte sind:

- ⊖ Unklare Bewertungsschlüssel Qualität/Preis,
- ⊖ Bei gleichartigen Leistungen differieren die Gewichtungsfaktoren Qualität/Preis nicht nachvollziehbar von 50/50 bis 80/20,
- ⊖ Bewertungsformeln werden durch Zufälligkeit beeinflusst (geringer Preisunterschied eines weit abgeschlagenen Bieters oder mehrfach überhöhter Preis eines Bieters führen zum Bietersturz),
- ⊖ Ausscheidungskriterien sind zu vage definiert und lassen immer ein Hintertürchen offen,
- ⊖ Personen und Firmenreferenzen werden nicht hinterfragt,
- ⊖ Einengung des Bieterkreises durch nicht objektive Selektierung,
- ⊖ Einführung von Quasi-Qualitätskriterien, wobei alle Teilnehmer 95 bis 100 % der Qualitätspunkte erhalten und dadurch der Preis immer maßgebend sein wird,
- ⊖ Nichtwertung einer Beteiligung in Projektgemeinschaften von weniger als 50 %,
- ⊖ Beschränkte Referenzzeiträume auf die letzten zehn bis teilweise fünf Jahre insbesondere im Bereich Bauleitungsaufgaben, auch wenn eine durchlaufende Tätigkeit gegeben ist.

Lösungsansatz - Vorschlag

Allgemeines

Grundsätzlich sollte, wo vertretbar, die Möglichkeit der Vergabe nach Verhandlung mit einem Bieter genutzt werden: Die Auftraggeber sind, auch zum eigenen Vorteil, aufgefordert, den Mut zu einer derartigen Vergabe und zur Anwendung des § 26(4) des BVG aufzubringen und nicht mit unnötigen Selbstbeschränkungen im Unterschwellenbereich die augenblickliche „Sparsamkeit“ vor die Gesamtwirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit in den Vordergrund zu stellen.

Bei komplexen Bauvorhaben sind die Ausschreibungen so zu konzipieren, dass sie eindeutig und nachvollziehbar sind. Generell sollen die Qualität des Anbieters und der Preis zur Ermittlung des Bestbieters herangezogen werden.

Die Präqualifikationskriterien sollten dem Projekt entsprechend, das heißt dessen Schwie-

rigkeit und Umfang, angepasst sein. Sie sollten aber so hoch sein, dass eine vernünftige Streuung der Anbieter gegeben ist. Bei den einzelnen Bewertungskriterien ist eine Ausgeglichenheit, basierend auf den projektspezifischen Anforderungen, anzustreben.

Ausschlusskriterien sind eindeutig zu formulieren und im Sinn einer Prüfung auf Konformität mit dem Vergabegesetz zu begründen. Versteckte Ausschlusskriterien, zum Beispiel das übermäßige Bewerten von vorangegangenen Projekten beim Bauherrn, sind nicht nachvollziehbar und erwecken eine Scheinobjektivität.

Der Leistungsumfang soll möglichst den einzelnen Phasen der Gebührenordnungen zuzuordnen sein. Nicht zuzuordnende Leistungen sollen nach Stunden angeboten werden, wobei der Auftraggeber die Vordersätze abschätzt.

Die erwartete Planungsleistung muss in der Planungstiefe möglichst genau beschrieben werden. Dies gilt besonders für die Leistungsphase Ausschreibungsplanung. Es ist ein wesentlicher Unterschied, ob die Erstellung des Leistungsverzeichnisses auf Positionen mit entsprechenden Vordersätzen basiert und damit für die ausführenden Firmen mit vertretbarem Aufwand und Risiko kalkulierbar erstellt wird oder ob die Leistungspositionen überwiegend als Pauschale ausgeschrieben werden. Im zweiten Fall wird ein Großteil der Planungsleistung auf die ausführenden Unternehmen verlagert, die angebotenen Leistungen sind, wenn überhaupt, nur mehr schwer miteinander vergleichbar und entsprechend bewertbar. Zusätzlich ergibt sich hier das Problem, dass die Leistung ohne wesentliches Risiko und Planungsleistung der Unternehmen nicht kalkulierbar ist, was wiederum den Vergaberichtlinien widerspricht. Der Auftraggeber muss die geforderte Planungstiefe einfordern und überprüfen. Nur so können spekulative Angebote der Planungsbüros unterbunden werden.

Die Form der einzelnen vom Auftraggeber zu bestätigenden Referenzen sollte zumindest österreichweit gleich aufgebaut sein. Sollte derselbe Bauherr mehrere Aufträge ausschreiben und die Referenzunterlagen bereits erbracht worden sein, sollte für die nächsten Angebote eine Kopie genügen. Vorgeschlagen wird für alle Auftraggeber das Erstellen einer Referenzdatenbank auf Basis geprüfter Einzelreferenzen, wodurch sich die für Auftraggeber und Ingenieurbüros langwierige Prozedur des Erstellens immer neuer, tatsächlich aber gleicher Referenzunterlagen erübrigt. Die geforderten Referenzunterlagen müssen den durch das Ingenieurbüro erbrachten Leistungsanteil eindeutig widerspiegeln. Ebenso muss die Rolle des Ingenieurbüros aus diesen Unterlagen hervorgehen: Direktauftrag, Subunternehmer, Partner einer Ingenieurgemeinschaft oder Ähnliches. Es ist zu definieren, welche Anforderungen die Projektleiter und Schlüsselpersonen in den Referenzprojekten erbracht haben müssen, damit diese als Referenz des aktuellen Projekts zählt.

Mindesteinsätze und Aufgaben für Projektleiter und Schlüsselpersonen sind zur Vermeidung von Proforma-Personal nur zur Erlangung von optimalen Bewertungspunkten festzulegen. Die eingereichten Referenzunterlagen sind von der ausschreibenden Stelle zu überprüfen.

Die Auslastung des Büros im betreffenden Fachgebiet sollte ebenfalls wie die Verfügbarkeit der Mitarbeiter ein Entscheidungskriterium sein.

Die Angebotsunterlagen sollen den Bietern zwar eine Leitlinie geben, was von ihnen erwartet wird, trotzdem aber Freiräume offen lassen. Insbesondere die Vorgabe einer strikten Organisation mit detaillierten Funktionen sollte bei größeren Projekten vermieden und den Bietern zur optimalen Einsetzung seiner Ressourcen freigestellt werden.

Galileis Ansatz, dass in der Natur alles quantitativ und damit messbar ist, und wo das nicht ohne weiteres der Fall ist, man es messbar machen kann, hat bei Qualitätskriterien nur beschränkte Gültigkeit. Subjektive und trotzdem nachvollziehbare Bewertungen sind rein zahlenmäßigen Vergleichen, etwa von Längen, Querschnittsgrößen oder Einsatzdauern vorzuziehen.

Preisgestaltung

Als Basis der Preisgestaltung dient die Gebührenordnung bei entsprechenden Leistungsbildern. Diese Sätze ermöglichen eine Erbringung einer optimierten, bauherrnspezifischen Ingenieurleistung und gleichzeitige Erwirtschaftung eines für die Weiterentwicklung und Fortbestand des Büros notwendigen Gewinns.

Es ist davon auszugehen, dass bei einem größeren Abschlag entweder die Ingenieurleistung nicht bestmöglich erbracht werden kann, was zu einem nicht bezifferbaren Gesamtschaden des Bauwerks führt oder das Ingenieurbüro in finanzielle Schwierigkeiten gerät. Aus diesen Gründen sind solche Angebote von vornherein auszuschneiden.

Wird nicht die Gebührenordnung als Maßstab für eine vernünftige Preisbasis genommen, kann alternativ auch der Mittelwert der Angebote herangezogen werden, wobei nach Schweizer Vorbild der niedrigste und höchste Wert keine Berücksichtigung finden. Angebote, die diesen Mittelwert um ein vorgegebenes Maß unterschreiten, sind auszuschneiden. Wieweit bauherreneigene Honorarabschätzungen im Vorfeld der Vergabe, die zum Zweck der Budgetierung erstellt wurden, in die Auswertung der finanziellen Angebote einbezogen werden, sollte zumindest diskutiert werden.

Auch ein italienisches Modell stellt eine überlegenswerte Alternative dar: Der Bauherr gibt einen Preis vor, den Bietern werden Abschläge ermöglicht. Der Mittelwert der Abschläge erhält das Maximum, alle höheren Abschläge werden ebenfalls mit diesem Maximum bewertet. Geringere Nachlässe werden mit entsprechend niedri-

geren Punkten bewertet. Vorteil des Systems ist, dass der Anreiz von exzessiven Nachlässen verloren geht.

Bei Leistungen, die nach Mann/Monatssätzen ausgeschrieben werden, sind nicht plausible Preise durch Vergleich mit kollektivvertraglichen Mindestgehältern zuzüglich Lohnnebenkosten und Zulagen leicht überprüfbar.

Die Ingenieurbüros müssen sich letztendlich auch eingestehen: den Preis macht nicht der Bauherr, sondern machen die Bieter selbst. Jeder Bieter hat selbst zu verantworten, wenn er Unterpreise anbietet.

Technisches Angebot

Das technische Angebot sollte darstellen, wie die Aufgabe gelöst werden soll, und nicht zu einem Ideenwettbewerb, in dem das Projekt bereits im Vorentwurf fertiggestellt wird, umfunktioniert werden. Der Umfang der Ausarbeitung sollte vom Auftraggeber auf ein sinnvolles Maß begrenzt werden, wie dies zum Beispiel in den USA üblich ist (6).

Hearing

Bei einigen Auftraggebern sind zusätzlich zum technischen und finanziellen Angebot Hearings, die mit in die Bewertung einfließen, vorgesehen. Grundsätzlich ist dies nur bei großen Aufträgen sinnvoll und volkswirtschaftlich vertretbar. Ein Hearing, das auch bei Vergabeverfahren ohne technisches Angebot zweckmäßig wäre, dient in ausgezeichneter Weise dazu, Auffassung und Denkansätze von Auftraggeber und Ingenieur auszuloten, die dann in die Bewertung und Auswahl des Ingenieurs einfließen. Das Hearing soll sich auf die Ausarbeitungen und das Projekt beziehen. Fragen und Bemerkungen, die darauf abzielen, dass der Ingenieur genau das trifft, was der Auftraggeber hören will, sind zu vermeiden. Die Fragen sollen auch so klar gestellt werden, dass der Ingenieur weiß, was er antworten soll: Überblick, Detailkenntnisse.

Ein Hearing sollte in keinem Fall einer Prüfung entsprechen. Ein Hearing im anglikanischen Raum dient in erster Linie der subjektiven Beurteilung des Projektteams. Der Auftraggeber möchte wissen, mit wem er die nächsten Jahre zusammenarbeitet. Menschliche Werte wie Führungseigenschaften, Teamfähigkeit, Durchsetzungsvermögen und Termintreue sind ebenso wichtig wie Vertrauen in vorgestellte Lösungskonzepte, Organisation des Projektteams und technische Fähigkeiten.

Ermittlung des Bestbieters

Die Ermittlung des Bestbieters erfolgt unter Berücksichtigung der

- ⊕ Qualitätsangebote,
- ⊕ Referenzen (Firmen und Mitarbeiter),
- ⊕ Finanziellen Angebote,
- ⊕ Technischen Angebote (soweit vorgesehen),
- ⊕ Hearings (soweit vorgesehen),

⊕ Verfügbarkeit des Personals und möglicher gleichwertiger Ersatznominierungen.

Die vorgeschlagene Gewichtung dabei ist:

- ⊕ 70 % Qualitätsangebot,
- ⊕ 30 % finanzielles Angebot.

Bei gutachterlichen Tätigkeiten, begleitender Kontrolle und Ähnlichem sollte die Gewichtung der Qualität mindestens 90 % betragen.

Eine andere Möglichkeit wäre, dass nach einer Präqualifikation die Bieter ein technisches Angebot erstellen. Dieses wird nach einem Punktesystem bewertet. Angebote, die eine vorher festgelegte Punkteanzahl nicht erreichen, werden ausgeschieden. Die finanziellen Angebote werden nicht geöffnet. Das technisch beste Angebot erhält den Auftrag, sofern das Honorar angemessen ist. Ist dies nicht der Fall, wird das technisch Nächstgereichte geöffnet.

Alternativ zu dieser Vorgehensweise wäre, dass nach Bewertung der technischen Angebote der technisch Beste den Zuschlag auf Basis der Gebührenordnung erhält.

Schlussbemerkung

Nach zehnjähriger gelebter Praxis der Ausschreibung von Ingenieurleistungen ist es an der Zeit, dass sowohl Bauherren als auch Ingenieurbüros aus der Erfahrung lernen und in entsprechender Konsequenz mit dieser Materie in Zukunft sorgfältiger und zum Nutzen aller, insbesondere der Gesamtwirtschaftlichkeit, umgehen. Erste Ansätze dazu sind bereits erkennbar.

Quellennachweis

1. Hahn, V.: *Die Aufgabe des Bauherrn in der heutigen Gesellschaft*. Stiftung Bauwesen Stuttgart, Heft 2, 1997.
2. Lendi, M.: *Die Verantwortung des Bauherrn gegenüber der Gesellschaft*. Stiftung Bauwesen Stuttgart, Heft 2, 1997.
3. Straub, H.: *Die Geschichte der Bauingenieurkunst*. Basel, Boston, Berlin: Birkhäuser Verlag, 1992.
4. Vavrovsky, G.M.: *Im Spannungsfeld zwischen Qualität, Objektivität und Vertrauen*. Felsbau 23 (2005), Nr. 5, S. 181-183.
5. Girmscheid G.: *Partnerschaft und Kooperation in der Bauwirtschaft – Chance oder Irrweg*. Bauingenieur 80 (2005).
6. Lässer K.: *Vergabe von Ingenieurleistungen im internationalen Vergleich. Aktuelle Fragen bei der Vergabe und Abwicklung von Dienstleistungs- und Bauaufträgen im öffentlichen Auftragswesen*. Institut für Baubetrieb, Bauwirtschaft und Baumanagement, Universität Innsbruck, in Druck.

Autoren

Dipl.-Ing. Dr.techn. Rudolf Pöttler, ILF Beratende Ingenieure ZT Gesellschaft mbH, Feldkreuzstraße 3, A-6063 Rum bei Innsbruck, Österreich, E-Mail rudolf.poettler@ibk.ilf.com; Baurat h.c. Dipl.-Ing. Nejad Ayaydin, IGT ZT-Ges.m.b.H für Geotechnik und Tunnelbau, Mauracherstraße 9, A-5020 Salzburg, Österreich, E-Mail n.ayaydin@igt.co.at; Dipl.-Ing. Klaus Mussger, Geoconsult Salzburg ZT GmbH, Hölzlstraße 563, A-5071 Wals bei Salzburg, Österreich, E-Mail klaus.mussger@geoconsult.at