



Ingenieurkammer Thüringen • Gustav-Freytag-Str. 1 • 99096 Erfurt

Thüringer Landtag
Ausschuss für Wirtschaft, Wissenschaft und
Digitale Gesellschaft
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

Der Präsident

Anschrift: Gustav-Freytag-Str. 1
99096 Erfurt

Telefon: 0361 22873-0
Telefax: 0361 22873-50
E-Mail: info@ikth.de
Internet: http://www.ikth.de

Datum: 26. August 2021

Gesetz zur Änderung des Thüringer Vergabegesetzes
Gesetzentwurf der Fraktion der CDU
- Drucksache 7/2209 -

dazu: **Änderungsantrag der Fraktion der FDP**
- Vorlage 7/2475 -

hier: Anhörungsverfahren gemäß § 79 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags

Stellungnahme der Ingenieurkammer Thüringen

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrte Frau Dr. Eglinski,

wir danken Ihnen für die Möglichkeit, im Rahmen des o. g. Beratungsgegenstandes eine Stellungnahme abgeben zu können.

Die Ingenieurkammer Thüringen vertritt als Körperschaft öffentlichen Rechts die berufsständischen Interessen der Ingenieurinnen und Ingenieure, die in dem von der Kammer geführten Mitgliederverzeichnis eingetragen sind.

Nachfolgend ist unsere Auffassung zum Gesetzentwurf dargestellt, der Arbeitskreis Wettbewerb und Vergabe der Ingenieurkammer Thüringen wurde maßgeblich in die Themenbefassung einbezogen.

Die geplanten Änderungen zur Reduzierung des bürokratischen Aufwandes in Vergabeverfahren werden positiv eingeordnet. Dazu gehört auch, dass vergabefremde Kriterien nicht in die Vergabeverfahren einbezogen werden sollten. Eine „formale Überziehung“ von Vergabeverfahren ist zu vermeiden, denn dadurch steigen die Kosten für die Durchführung der Vergabeverfahren sowohl auf der Seite der vergebenden Stellen als auch der Seite der Auftragnehmer unverhältnismäßig stark an.

Es ist zu gewährleisten, dass bei den Vergabeverfahren die Grundsätze des Wettbewerbs, der Transparenz und der Gleichbehandlung uneingeschränkt gelten. Architekten- und Ingenieurleistungen sind im Leistungswettbewerb zu vergeben. Ein ausschließlicher Preiswettbewerb muss ausgeschlossen werden, d. h. der Preis muss bei der Gewichtung der Zuschlagskriterien nur eine untergeordnete Rolle spielen!

Neben den quantitativen Kriterien sind unter den Zuschlagskriterien immer auch qualitative Kriterien, wie die Qualität des eingesetzten Personals und der Nachweis von Referenzen für vergleichbare Planungsaufgaben, zu bewerten. Die geforderten Nachweise sollten präzise die Mindestanforderungen beschreiben, das fördert die chancengleiche Ausgestaltung des Auswahlverfahrens.

Transparenz wird durch verständliche und objektiv nachvollziehbare Vergabeverfahren erreicht. Die Vergabeentscheidung ist dabei verbindlich zu dokumentieren und sollte im Bereich unter den EU-Schwellenwerten ggf. die Möglichkeit eröffnen, durch unabhängige Institutionen nachgeprüft (Nachprüfungsbehörde) zu werden. Die im vorgelegten Gesetzesentwurf der CDU-Fraktion enthaltene Herabsetzung des Vergabewertes von 150.000 € auf 75.000 € allein erscheint nicht ausreichend.

Beteiligte Bieter sollten über die Vergabeentscheidung und deren qualitative Begründung informiert werden.

Fragestellungen des Ausschusses für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft des Thüringer Landtags zum Gesetzesentwurf in Drucksache 7/2209 (Anlage 4):

1. Wie bewerten Sie die von der Fraktion der CDU im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Änderungen im Einzelnen?

Die Reduzierung des bürokratischen Aufwandes im öffentlichen Vergabeverfahren wird grundsätzlich unterstützt.

2. Wo innerhalb des Vorgangs der öffentlichen Auftragsvergabe – auch unabhängig vom vorliegenden Gesetzesentwurf – macht die Einbeziehung sozialer und ökologischer Kriterien den meisten Sinn?

Die Einbeziehung sozialer und ökologischer Kriterien macht in den frühen Projektentwicklungs- und Planungsphasen den meisten Sinn.

3. Aus welchen Gründen ist der Vorgang der Vergabe der geeignete bzw. ungeeignete Ort für die Berücksichtigung derartiger Kriterien?

Eine Prüfung der Kriterien in den Vergabeverfahren ist objektiv schwierig.

4. Wie bewerten Sie grundsätzlich die Vorgaben des § 10 Vergabegesetz zur Tariftreueerklärung aus rechtlicher und/oder ökonomischer Sicht?

Der Nachweis der Lohnzahlungen auf Grundlage der tariflichen Vereinbarungen kann ein Qualitätskriterium darstellen.

5. Angesichts der rechtsverbindlichen Wirkung der ratifizierten ILO-Übereinkommen in Deutschland: welchen Mehrwert bietet deren zusätzliche Verankerung im Vergabegesetz?

Kann nicht eingeschätzt werden.

6. Wären die im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Änderungen im Thüringer Vergabegesetz aus Ihrer Sicht geeignet, Ausschreibungsverfahren attraktiver zu gestalten, die Bürokratie abzubauen und dabei gleichzeitig Arbeitnehmer-Nachteile sowie Nachteile für die Umwelt zu verhindern?

Die vorgeschlagenen Änderungen werden im Wesentlichen unterstützt.

Mit der Herabsetzung des Auftragswertes von 150.000 € auf 75.000 € allein kann keine ausreichende Transparenz erzielt werden.

Bei der Vergabe von Ingenieurleistungen sind die Besonderheiten freiberuflicher Leistungen zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang wird beispielsweise auf die aktuell ausgearbeiteten Argumentationshilfen zu auskömmlichen Honoraren in der Tragwerksplanung verwiesen (siehe Anlage).

Mit freundlichen Grüßen

Anlagen

- Argumentationshilfen zu auskömmlichen Honoraren

Argumentationshilfen zu auskömmlichen Honoraren in der Tragwerksplanung

1. Mangelnde Auskömmlichkeit der Orientierungswerte der HOAI 2021

Das IWW Institut, Würzburg und VBI, Berlin haben die Siemon Sachverständige + Ingenieure GmbH, Kassel und Berlin beauftragt im Rahmen eines Gutachtens („HOAI 2021 – Aktuelle Anhaltswerte für Honorare“, im Folgenden Siemon-Gutachten) die Auskömmlichkeit der Orientierungswerte der HOAI 2021 zu bewerten.

An dieser Stelle sei als Fazit vorausgeschickt, dass die Honorare in der HOAI 2021 ggü. der alten Fassung aus dem Jahr 2013 unverändert geblieben sind. Es wurde somit keinerlei Kostensteigerungen aus den letzten 8 Jahren (Gehälter, Nebenkosten, Inflation usw.) Rechnung getragen. Dies allein zeigt, dass die Honorartafeln bereits ohne einen Nachlass schon bezüglich ihrer Auskömmlichkeit der unteren Orientierungswerte hinterfragt werden dürfen.

Das Siemon-Gutachten legt anhand einer repräsentativen Umfrage dar, dass dementsgegen eine durchschnittliche prozentuale Erhöhung der Tafelwerte für Tragwerksplanung von 17,5 % gegenüber der HOAI 2013 angemessen und notwendig gewesen wäre. Somit sind derzeit übliche Nachlässe in VgV-Verfahren von 10-15% einer tatsächlichen Unterschreitung eines auskömmlichen Honorars von 27,5-32,5% gleichzusetzen.

Dies steht in einer deutlichen Dysbalance zu den stark gestiegenen Gehältern, die heute bei der riesigen Nachfrage und dem spärlichen Angebot an kompetenten Bauingenieuren erforderlich sind.

Auszug aus Siemon-Gutachten,

Tabelle 44 Prozentuale Änderungen bezogen auf die Tafelwerte der HOAI 2013 für das Leistungsbild Tragwerksplanung

Anrechenbare Kosten in Euro	Honorarzone I		Honorarzone II		Honorarzone III		Honorarzone IV		Honorarzone V	
	von Euro	bis Euro	von Euro	bis Euro	von Euro	bis Euro	von Euro	bis Euro	von Euro	bis Euro
10.000	18,07%	18,04%	18,04%	18,07%	18,07%	18,08%	18,06%	18,06%	18,08%	18,06%
15.000	17,95%	17,99%	17,99%	17,95%	17,95%	17,95%	17,95%	17,98%	17,98%	17,95%
25.000	17,83%	17,84%	17,84%	17,82%	17,82%	17,84%	17,84%	17,83%	17,83%	17,84%
50.000	17,66%	17,66%	17,66%	17,67%	17,67%	17,66%	17,66%	17,67%	17,67%	17,67%
75.000	17,59%	17,60%	17,60%	17,59%	17,59%	17,59%	17,59%	17,58%	17,58%	17,59%
100.000	17,53%	17,53%	17,53%	17,54%	17,54%	17,54%	17,54%	17,55%	17,55%	17,54%
150.000	17,51%	17,51%	17,51%	17,51%	17,51%	17,51%	17,51%	17,51%	17,51%	17,51%
250.000	17,52%	17,52%	17,52%	17,52%	17,52%	17,52%	17,52%	17,52%	17,52%	17,52%
350.000	17,59%	17,59%	17,59%	17,59%	17,59%	17,59%	17,59%	17,59%	17,59%	17,59%
500.000	17,73%	17,73%	17,73%	17,73%	17,73%	17,73%	17,73%	17,73%	17,73%	17,73%
750.000	17,65%	17,65%	17,65%	17,65%	17,65%	17,65%	17,65%	17,65%	17,65%	17,65%
1.000.000	17,61%	17,61%	17,61%	17,61%	17,61%	17,61%	17,61%	17,61%	17,61%	17,61%
1.250.000	17,58%	17,59%	17,59%	17,59%	17,59%	17,58%	17,58%	17,58%	17,58%	17,58%
1.500.000	17,57%	17,57%	17,57%	17,57%	17,57%	17,57%	17,57%	17,57%	17,57%	17,57%
2.000.000	17,57%	17,57%	17,57%	17,57%	17,57%	17,57%	17,57%	17,57%	17,57%	17,57%
3.000.000	17,56%	17,56%	17,56%	17,56%	17,56%	17,56%	17,56%	17,56%	17,56%	17,56%
5.000.000	17,48%	17,48%	17,48%	17,48%	17,48%	17,48%	17,48%	17,48%	17,48%	17,48%
7.500.000	17,12%	17,12%	17,12%	17,12%	17,12%	17,12%	17,12%	17,12%	17,12%	17,12%
10.000.000	16,91%	16,91%	16,91%	16,91%	16,91%	16,91%	16,91%	16,91%	16,91%	16,91%
15.000.000	16,91%	16,91%	16,91%	16,91%	16,91%	16,91%	16,91%	16,91%	16,91%	16,91%

**Umso mehr gilt heute noch der Grundsatz:
„Wer billig plant, baut teuer.“**

2. Strukturelle Fehler in VgV-Verfahren

Vermeehrt ist zuletzt eine Entwicklung des durch die HOAI weiterhin angedachten Planungs- bzw. Leistungswettbewerbs hin zu einem reinen Preiswettbewerb zu beobachten. Dies beginnt regelmäßig bereits mit der Strukturierung des Wettbewerbs und der Gewichtung der Zuschlagskriterien.

Die Begleitung von Vergabeverfahren für öffentliche Auftraggeber wird als Dienstleistung häufig von Rechtsanwälten oder Architekten erbracht, aber es dürfte besonders im Interesse der Auftraggeber sein, wenn die Beratung und Betreuung von Vergabeverfahren für Ingenieurleistungen auch von dafür qualifizierten und fachkompetenten Ingenieurinnen und Ingenieuren durchgeführt wird.

Die Ingenieurkammern haben darauf reagiert und bilden ab September 2021 Ingenieurinnen und Ingenieure zum Qualifizierten Vergabeberater aus. Damit erhalten die Auftraggeber einen Mehrwert, indem sie durch die Kammern als Behörden bestätigte qualifizierte Vergabeberater am Markt erkennen und deren Leistungen in Anspruch nehmen können, um somit qualifizierte Vergabeverfahren für Ingenieurdienstleistungen im Bereich Tragwerksplanung und Ingenieurbauwerke durchzuführen.

Die Erfahrungen zeigen, dass insbesondere Rechtsanwälte Vergabeverfahren häufig zu formalisiert ausgestalten und auch ungeeignete Eignungs- oder Zuschlagskriterien wählen. Eine Recherche zeigt, dass insbesondere im Bereich der Tragwerksplanung regelmäßig Referenzanforderungen gefragt sind, die dem Gegenstand des Vergabeverfahrens nicht gerecht werden.

Obwohl es zunächst plausibel erscheint, dass man beispielsweise bei der Ausschreibung der Tragwerksplanung eines Schulgebäudes Erfahrungen bei der Planung gleichartiger Gebäude verlangen sollte, werden die geforderten Referenzen nicht selten nur auf die Tragwerksplanungen von Schulgebäuden begrenzt. Auch Schulen haben völlig verschiedene Anforderungen und Gebäudeformen. Für die Statik eines Gebäudes ist es jedoch von untergeordneter Bedeutung, ob es sich um eine Schule, ein Verwaltungsgebäude, eine Kindertagesstätte oder andere Gebäudetypen handelt. Am Ende kommt es immer auf die Vorentwürfe der Architekten an und den folgenden Planungsprozess innerhalb der Leistungsphasen der HOAI und im Planungsteam. Gerade dieser Prozess in den Leistungsphasen 1-3 entscheidet über die Qualität und Kostensicherheit des Projektes.

3. Referenzen als Entscheidungskriterium der zu erwartenden Planungsqualität

Sicher gibt es eine Reihe qualifizierter und geeigneter Büros, die in der Lage sind die geforderten Referenzen des Verfahrens beizubringen. Zentrale Aufgabe der Vergabestelle muss deshalb die fundierte und objektive Bewertung und Gewichtung der Referenzen sein, was nicht selten eine anspruchsvolle Aufgabe ist.

Denn was innerhalb dieser Referenzen wirklich geleistet wurde, ist meistens kein Thema in einer solchen Bewerbung und auch schwer nachvollziehbar. Zur Objektivierung können sich verstärkt Referenzschreiben ehemaliger Auftraggeber sowie deren Befragung eignen.

Entscheidend für die richtige Bewertung der Qualifikation der Bewerber sind neben den Referenzen des Unternehmens letztendlich die Erfahrungen und Qualifikationen der Mitarbeiter sowie dass die Tragwerksplaner des sich bewerbenden Teams tatsächlich verantwortlich für die Ausführung der Planungsaufgabe sind (Stichwort: persönliche Qualifikation der Ausführenden).

4. Qualifikation der planenden Mitarbeiter

Ein objektiver Punkt für Qualität der Bewerber ist die Weiterbildung des Personals. Am Besten nachvollziehbar ist dies am Beispiel der Tragwerksplanung im Bestand als eine Spezialdisziplin, die insbesondere Tragwerksplaner mit entsprechender langjähriger Erfahrung und/oder spezifischen Weiterbildungen erfordert, da hier häufig keine Grundlagen durch Studieninhalte vorhanden sind. Schon die Herangehensweise an eine Aufgabe im Bestand ist vollkommen anders als im Neubau. Zu diesem Themengebiet gibt es diverse Möglichkeiten einer Weiterbildung, wie bspw. in der Propstei Johannisberg in Fulda. In 12 Wochen-Blöcken á 5 Tage (Architekten) bzw. 7 Blöcken á 3 Tage (Tragwerksplaner) können sich hier Ingenieure und Architekten zu zertifizierten Fachleuten für dieses Spezialgebiet qualifizieren.

5. Risiken und Schadensfälle durch mangelnde Planungsqualität

Es gibt grundsätzlich von verschiedensten Seiten - u.a. von der Versicherung VHV - Schadensanalysen, die einen eindeutigen Zusammenhang zwischen vermehrten Schadensfällen und mangelnder Planungsqualität herstellen. Grayierend sind hierbei Einstürze von Bauwerken, die aufgrund von Fehlern in der Planung, Bauausführung und -überwachung sowie Instandhaltung entstehen und Menschenleben kosten. Hier wird die Systemrelevanz der Tragwerksplanung in Verantwortung besonders für Leib und Leben deutlich. Nur kompetente gut ausgebildete Ingenieure sind in der Lage dieser Verantwortung gerecht zu werden.

Deutlich häufiger – und zumeist unentdeckt – sind jedoch diejenigen Fälle, in denen die vermeintlich günstigste Planungsqualität dazu führt, dass durch mangelndes Know-how und Kapazitäten nicht die optimale Ausführungsart und -details geplant werden. Die hier entstehenden Bau- und Lebenszykluskosten übersteigen die Einsparungen in der Planung i. d. R. um ein Vielfaches.

6. Konsequenzen eines reinen Preiswettbewerbs

Es eröffnet sich ein weiterer offensichtlicher Widerspruch zur mittlerweile gängigen Praxis der „Nachlasskultur“ bei öffentlichen Auftraggebern. Einen vom Auftragnehmer gewährten Nachlass kann man nicht an den Mitarbeiter durchreichen. Die Hauptkosten in Ingenieurbüros sind bekanntermaßen die Personalkosten.

Welche Konsequenzen hat dies nun für den Planungsprozess? Um einer Unterdeckung der Selbstkosten des Unternehmens zu entgehen, müsste man sich Instrumente bedienen, die weder im Sinne des Auftraggebers noch im Interesse des Auftragnehmers als langfristiger und verlässlicher Partner sind, wie etwa:

- intensives Nachtragsmanagement (wie man das von Bauunternehmen kennt)
- Einsparen von Stundenaufwand durch Weglassen (Minderung der Planungsqualität)
- Wählen von Standard-Lösungen und -Details (keine optimierte Ausführung → erhöhte Herstellkosten und Materialaufwand)

Teilweise ist sogar zu befürchten, dass es im Interesse des Planenden liegen wird, die anrechenbaren Kosten durch absichtliche Wahl teurerer Konstruktionen nach oben zu skalieren, um die zu günstig angebotene Leistung durch eine höhere Ermittlungsbasis des Honorars zu kompensieren.

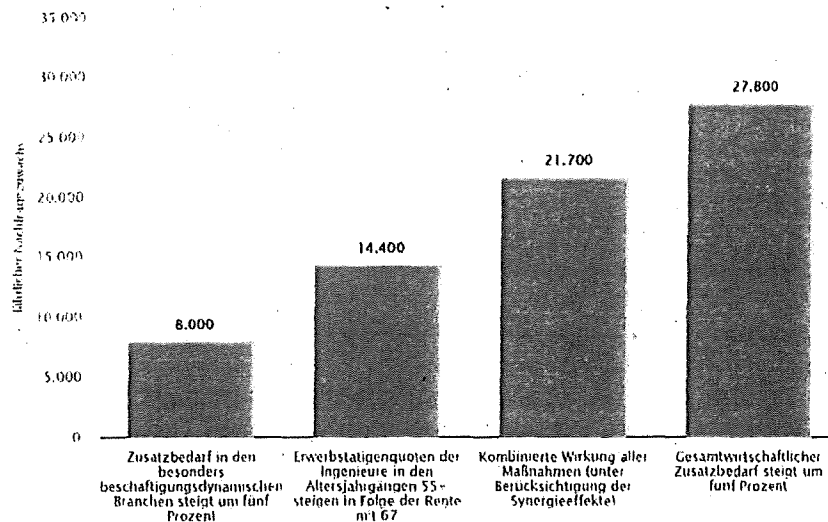
Abschließend sei noch erwähnt, dass der Bieter durch eine Honorarermittlung zur Bewerbungsphase, in der noch kein Entwurf und somit keine Honorarzone oder anrechenbare Kosten vorliegen, bereits einem komplexen Kalkulationsrisiko unterliegt.

Fazit

Die Leistungsphasen 1-3 werden bei der flächendeckenden Fortführung reiner Preiswettbewerbe verkümmern, sodass es keine optimalen konstruktiven, ökologischen und preisoptimierten Lösungen mehr gibt. Die sehr aufwendige Leistungsphase 5 wird ebenfalls an Qualität einbüßen. Damit steigen Schadenswahrscheinlichkeiten und -höhen und durch höheren Materialeinsatz konterkariert man die zukünftige ökologische Verantwortung an das Bauwesen, seinen 40%igen Anteil am weltweiten CO2 Ausstoß entscheidend zu reduzieren.

Bereits mittelfristig wird das Ingenieurwesen durch stagnierende Gehälter weiter an Attraktivität als Arbeitsmarkt verlieren. Neben anderen Entscheidungskriterien werden die Abitur-Jahrgänge ihr Studium stets nach den zu erwartenden Einkommen der jeweiligen Branche auswählen. Ein Trend der sich in Thüringen mit den prognostizierten Jahrgangabsolventen im konstruktiven Ingenieurbau im Jahr 2021 an der Bauhaus-Universität Weimar (15 Absolventen) sowie der Fachhochschule Erfurt (10 Absolventen) bereits seit vielen Jahren abzeichnet.

Vorgenannten Sachverhalt untermauert das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) in einer Studie, nach der bis zum Jahr 2029 durchschnittlich 27.800 Ingenieur-Stellen jährlich unbesetzt bleiben könnten. Subsummiert entspricht dies einer Unterdeckung an Ingenieuren von 389.200.



Quelle: © Statista, 2021

Abschließend ist nicht auszuschließen, dass der intensive Preiswettbewerb zum Konkurs insbesondere kleiner und mittelständischer Unternehmen führt. Ebenso wird ein preislich risikobehafteter und unattraktiver Markt unternehmerische Neugründungen und Expansionen hemmen und zu einer weiteren Ausdünnung von Anzahl und Qualifikation potentieller Planungsunternehmen führen.