



Elzbieta Bienkowska

Kommissarin für den Binnenmarkt, Industrie und Unternehmertum
sowie kleine und mittlere Unternehmen
Europäische Kommission
Rue de la Loi / Wetstraat 200
1049 Brüssel, Belgien
elzbieta.bienkowska@ec.europa.eu

Wien, 5. November 2015

Vertragsverletzungsverfahren gegen die deutsche HOAI

Sehr geehrte Frau Bienkowska,

Ziel der neuen Binnenmarktstrategie ist es, eine Vielzahl von Hemmnissen im Dienstleistungssektor zu bekämpfen sowie die Integration von Dienstleistungen in den Binnenmarkt weiter zu fördern. Dabei soll besonderes Augenmerk auf die Freien Berufen gelegt werden, um ihnen ihre wirtschaftliche Tätigkeit zu erleichtern.

Der ECEC begrüßt es, dass die Dienstleistungsfreiheit eine der Grundlagen des Binnenmarkts ist. Er begrüßt zudem, dass die wirtschaftliche Bedeutung der Freien Berufe von der Europäischen Kommission anerkannt wird. Wir möchten jedoch anmerken, dass der aktuelle Ansatz einer Deregulierung, der auf den Wegfall bewährter Qualitätsstandards in den nationalen berufsständischen Regelungen hinausläuft, unter Umständen nicht die gewünschten Effekte mit sich bringen wird. Es besteht im Gegenteil eine erhebliche Gefahr, dass man damit für Märkte, die ihre Funktionsfähigkeit gerade auch in der Krise unter Beweis gestellt haben, Probleme überhaupt erst schafft. Man riskiert durch dieses Vorgehen nicht nur den Verlust wirtschaftlicher Stärke, sondern auch die Entstehung unnötiger Kosten durch schwerwiegende Auswirkungen im Qualitäts- und Sicherheitsbereich.

Im Bausektor zeichnen sich diese Tendenzen klar ab. Dumpingpreise im Zuge der Wirtschaftskrise sowie die Abschaffung von Gebührenordnungen haben bereits zu ernsthaften Problemen geführt: Regelmäßige Steigerungen von Baukosten um durchschnittlich 30% - 40% für öffentliche Bauprojekte aufgrund von Plananpassungen und Forderungen nach zusätzlicher Vergütung wegen unzureichender Planung; eine steigende Anzahl von Bauprojekten, deren Ausführung so mangelhaft ist, dass noch vor Inbetriebnahme Sanierungsarbeiten notwendig sind. Brücken und Straßendämme, die mit zunehmender Häufigkeit kurz nach ihrer Fertigstellung einbrechen. Allein in den vergangenen Jahren gab es in Europa eine alarmierende Anzahl solcher Fälle mit tödlichem Ausgang (weitere diesbezügliche Informati-

onen enthält die beigefügte ECEC Erklärung zu
len: <http://www.ecec.net/about-ecec/declaration-on-performance-profiles/>).

Angesichts solcher Probleme erscheint das aktuelle Vertragsverletzungsverfahren gegen die deutsche HOAI besonders problematisch. Als unabhängige gesetzliche Honorarordnung für Architekten und Ingenieure ist sie für viele europäische Mitgliedstaaten ein Vorbild der Best Practice. Befragungen zufolge, die der ECEC bei seinen Mitgliedsorganisationen durchgeführt hat, stellt die HOAI für europäische Ingenieure zudem einen Anreiz zur Eröffnung einer Niederlassung in Deutschland dar. Dies gilt insbesondere für Ingenieure aus Ländern, in denen niedrigste Preisniveaus herrschen.

Für den ECEC ist deshalb nicht einsichtig, wie die Europäische Kommission ihr Argument verifizieren möchte, dass feste Mindest- und Höchstsätze für bestimmte Ingenieursleistungen im Hinblick auf die Eröffnung einer Niederlassung in Deutschland eine abschreckende Wirkung auf Ingenieure aus anderen europäischen Ländern haben sollen.

Überdies ist unbestritten, dass Dumpingpreise im Bereich der Planungsdienste eine ernsthafte Gefahr für die Qualität darstellen. Die Vorteile des wirtschaftlich günstigsten Angebots gegenüber dem alleinigen Vergabekriterium des günstigsten Preises wurden deshalb auch als ein Grundsatz der neuen Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe anerkannt.

Öffentliches Interesse, Transparenz und Kostensicherheit, Rechtssicherheit, Planung öffentlicher Haushalte und Preiswettbewerb profitieren gleichermaßen von unabhängigen Gebührenordnungen.

Der ECEC vertritt deshalb die Auffassung, dass die HOAI kein Hindernis für die grenzüberschreitende Niederlassung in Deutschland darstellt. Wie die Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, hat die Abschaffung verbindlicher Gebührenordnungen in der Vergangenheit zu keinem Anstieg der grenzüberschreitenden Niederlassungen geführt, sondern ganz im Gegenteil zu den im Vorangehenden beschriebenen negativen Folgen.

Der ECEC möchte die Europäische Kommission deshalb bitten, ihren deregulierenden Ansatz, insbesondere im Hinblick auf die deutsche HOAI, ernsthaft zu überdenken.

Anbei erhalten Sie die ECEC Erklärung zu Leistungsprofilen, die ich gerne mit Ihnen persönlich bespreche.



mag. Ľtormir Remec
ECEC Präsident

Erklärung des ECEC:

Die Unabhängigkeit von Ingenieurleistungen spart Kosten

Leistungsprofile für Ingenieurleistungen: Kostenoptimierung und Qualitätssicherung

verabschiedet von der ECEC Generalversammlung am 26. September 2015

DIE ERFAHRUNG

Was täglich geschieht:

- **Baukostensteigerungen um durchschnittlich 30% - 40%** für öffentliche Bauprojekte aufgrund von Plananpassungen und Forderungen nach zusätzlicher Vergütung, wobei Bauprojekte, deren Ausführungsplanung intern durch die Verwaltung durchgeführt oder vom Bauunternehmen übernommen wird, mit +40% an der Spitze dieser Liste stehen;¹
- **Mangelhafte Ausführung bei einer steigenden Anzahl von Bauprojekten;** bei den untersuchten Objekten entfielen 35% - 55% der Problemfälle allein auf Brückenbauprojekte;²
- **Brücken und Straßendämme, die mit zunehmender Häufigkeit kurz nach ihrer Fertigstellung einbrechen;** allein in den vergangenen Jahren gab es in Europa eine alarmierende Anzahl solcher Fälle mit tödlichem Ausgang;³
- **Bauprojekte dauern im Allgemeinen 15% - 20% länger als geplant.**

All diese Entwicklungen treten nicht zufällig auf und sind Anlass genug für eine Infragestellung der derzeitigen Planungssysteme und Vergabeverfahren sowie bezüglich der örtlichen Bauaufsicht.

DAS PROBLEM

Verbraucher/Kunden sehen sich hochkomplexen Ingenieurleistungen mit sich rasch verändernden und innovativen Technologien gegenüber. Die nicht-beschreibbaren Planungsdienste von staatlich zugelassenen Ingenieuren können vorab nicht vollständig definiert werden, was oftmals eine große Herausforderung für Kunden und Verbraucher darstellt. Ein Vergleich des Inhalts von Angeboten ist für sie schwierig und in vielen Fällen unmöglich. Oft verfügen sie nicht über die Möglichkeit zur Bewertung der unterschiedlichen Qualität der Angebote.

¹ Daten basierend auf einer Studie des Centro Studi CNI von 2015 zu strategisch wichtigen Infrastrukturprojekten

² Daten basierend auf der Analyse bezüglich der Ausführungsqualität bei neu erbauten Brücken im Zeitraum von 2007 bis 2013 in einem deutschen Bundesland; nachdem die Leistung der örtlichen Baustellenaufsicht aus der HOAI (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure) herausgenommen wurde, stieg die Anzahl der Brücken mit Sanierungsbedarf direkt nach Fertigstellung von zirka 20% auf 35% bis 55%.

³ Beispiele: 8.8.2008 – Studenka (CZ): 8 Tote, 95 Verletzte; 8.11.2009 – Andorra: 5 Tote, 6 Verletzte; 2.11.2012 – Kurimany (SK): 4 Tote, 14 Verletzte; 8.5.2013 – Trondheim (Norwegen): 2 Tote, 6 Verletzte; 4.9.2014 – Vilemov (CZ): 4 Tote, 2 Verletzte; 23.2.2015 (Frohnleiten): ein vollbesetzter Intercity fährt eine Minute, bevor diese zusammenbricht, unter einer Brücke durch; usw.

Obgleich die neuen EU-Richtlinien über das öffentliche Auftragswesen von 2014 dankenswerter Weise Nachdruck auf das Auswahlkriterium „wirtschaftlich günstigstes Angebot“ (*most economically advantageous tender* (MEAT)) legen, um so einen Wettbewerb allein über den Preis möglichst zu vermeiden, tun sich viele öffentliche Kunden in der Praxis schwer damit, die Frage der „Günstigkeit“ zu beurteilen.

Aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Ingenieurleistungen müssen vor Vertragsvergabe oft detaillierte Spezifikationen festgelegt werden, was jedoch sehr häufig die Möglichkeiten von Verbrauchern und oftmals sogar die Möglichkeiten von spezialisierten öffentlichen Stellen übersteigt.

Am Ende führt all dies zu Entscheidungen, die allein anhand des günstigsten Preises getroffen wurden. Gegen die Interessen und Absichten des Verbrauchers/Kunden kommt es so zu Qualitätsmängeln beim Projekt, zu unvorhersehbaren Kostenexplosionen und zu einer Ausführung, die hinter den Erwartungen zurückbleibt. Dumpingpreise kommen oft so zustande, dass (wesentliche) Teile der für ein Projekt erforderlichen Leistungen einfach weggelassen werden oder dass die Ingenieurleistungen von schlechter ausgebildetem, weniger erfahrenem und schlecht bezahltem Personal durchgeführt werden. Dies führt zu den oben geschilderten Problemen.

Die beschriebenen Informationsasymmetrien zwischen Verbrauchern/Kunden und Ingenieur können enorm sein. Zum wirksamen Schutz der Verbraucher- und Kundeninteressen – die in diesem Falle öffentliche Interessen sind – bedarf es deshalb einer Reihe von Instrumenten, um eine Brücke zu schlagen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass Kunden sich dieses Problems sehr bewusst sind und viele von ihnen verlangen dringend entsprechende offizielle Richtlinien. Sie benötigen Informationen über die für ein Projekt erforderlichen Ingenieurleistungen, um ihnen erstmals einen Vergleich zu ermöglichen. Außerdem brauchen sie Informationen über den angemessenen Preis von Ingenieurleistungen.

DIE LÖSUNG

Professionell durchgeführte, einwandfreie Bauprojekte sowie Kostensicherheit haben sowohl für öffentliche als auch für private Kunden oberste Priorität.

Der Weg dahin führt allein über eine zentralisierte Planung im Sinne einer Projektplanung, die unabhängig ist von wirtschaftlichen Interessen, sich ausschließlich auf Qualität konzentriert und die Interessen des Kunden an die oberste Stelle rückt. Nur auf diese Weise und im Zusammenspiel mit einer qualitativ hochwertigen und kompetenten Bauleitung, die ihrerseits frei ist von Eigeninteressen, lassen sich gute Ergebnisse erzielen.

Professionelle, hoch qualifizierte, unabhängige und qualitätsfokussierte Ausführungsplanung ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine vollständige Kostenkalkulation, die den realen Marktbedingungen entspricht und folglich eine Garantie für die Einhaltung von Fristen und veranschlagten Kosten darstellt!

Eine klar definierte Beschreibung der professionellen Leistungen ist in diesem Zusammenhang ebenso wichtig wie einheitliche und deshalb vorhersehbare Vergütungskriterien, von denen der Kunde vor allem in der Vergabephase profitiert.

Der unabhängige Ingenieur vertritt exklusiv die Interessen des Kunden und erhält seine Vergütung deshalb ebenfalls ausschließlich vom Kunden: Die unabhängige Ingenieurleistung beginnt mit der Projektierung und dauert bis zur Fertigstellung und Übergabe. Sie garantiert, dass das Realisierte exakt mit dem übereinstimmt, was vom Ingenieur geplant, von den Behörden genehmigt und von der Baufirma als Auftrag angenommen wurde. Die individuellen Verantwortlichkeiten sämtlicher an der Ausführung beteiligten Parteien sind leicht zu definieren.

BEISPIELE

In den einzelnen Mitgliedstaaten gibt es unterschiedliche Ansätze zur Lösung der im Vorigen beschriebenen Probleme. Die gemeinsame Basis all dieser Ansätze ist jedoch die Festlegung eines Standardleistungsprofils / Standardleistungsumfangs für Ingenieurleistungen, worin die für ein Projekt und einen fairen Vertrag erforderlichen Leistungen aufgezeigt sind.

Entsprechend festgelegte Spezifikationen haben sich als transparentestes und kosteneffizientestes Mittel für den Abschluss von Verträgen über wissensbasierte Ingenieurleistungen erwiesen. Mit diesen Spezifikationen lassen sich die oben genannten Probleme vermeiden.

- **Deutschland:** Die HOAI gewährleistet volle Transparenz über die für ein Projekt erforderlichen Ingenieurleistungen und Tarife und ermöglicht so den Vergleich.
- **Italien:** Die Parameter für die Festlegung der Projektschätzung, die in einer öffentlichen Ausschreibung von Architekten- und Ingenieurleistungen angegeben ist, sind gesetzlich geregelt. Die entsprechende Berechnung basiert auf den Leistungsprofilen der jeweiligen Berufe.
- **Österreich:** Ein Sachverständigeninstitut an der Technischen Universität Graz hat Modelle für Ingenieurleistungen festgelegt, die als Orientierung für Kunden/Verbraucher zur Ermittlung der für ein Projekt erforderlichen Ingenieurleistungen herangezogen werden können. Enthalten sind auch Kostenkalkulationsverfahren bezüglich der entsprechenden Ingenieurleistungen.
- **Ungarn:** Das ungarische Parlament hat am 21. September 2015 ein neues Gesetz zur öffentlichen Auftragsvergabe verabschiedet. Demzufolge ist „bei Ausschreibungen für Bauprojekte, Ingenieurleistungen und Planung die Vornahme von Entscheidungen allein auf der Grundlage des Preises untersagt“, stattdessen ist die Auswahl nach dem Prinzip des „wirtschaftlich günstigsten Angebots“ (MEAT) zu treffen. Einzelheiten bezüglich der Anforderungen für anhand von MEAT getroffene Entscheidungen regelt eine Regierungsverordnung. Nach dem neuen Gesetz müssen Vergaben von Bauprojekten auf der Grundlage von detaillierten Ausführungsplänen erfolgen. Die neue Regelung tritt am 1. November 2015 in Kraft.

DIE EMPFEHLUNG

In Anbetracht aller geltenden Gesetze bezüglich des freien Wettbewerbs, des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit empfiehlt der ECEC die Festlegung von Standardleistungsprofilen und Kalkulationsverfahren für Ingenieurleistungen als einen sehr wichtigen Schritt hin zu

- Unabhängigkeit der Entwurfsplanung von der Bauausführung,
- unabhängiger Aufsicht auf Baustellen zur Wahrung der Kundeninteressen,
- einem Abbau von Informationsasymmetrien zwischen Kunden/Verbrauchern und Ingenieur
- weniger Schäden und Gefahren für Leben und Gesundheit aufgrund der Nichterfüllung des erforderlichen Leistungsprofils und aufgrund von Vergaben, die auf Dumpingpreisen basieren
- mehr Kosteneffizienz mit besserer Leistung bei den Lebenszykluskosten
- optimierte Projektleistung für den Kunden/Verbraucher