

5 EFB – Preisangaben - Behördliche Grundlage zur Bestimmung von Nachtragspreisen?

Marc Aßmann

5.1 Einführung

EFB – Preisangaben 1a oder 1b und 2. Was bezweckt der Auftraggeber mit der Abforderung dieser Blätter? Soll der Auftragnehmer bei Nachtragsleistungen „runtergerechnet“ werden? Der Auftragnehmer fühlt sich bei all den geforderten Angaben „durchleuchtet“. Entsteht ein gläserner Auftragnehmer? Dieser Beitrag soll helfen, Licht ins Dunkel zu bringen und beiden Vertragspartnern richtige und ihnen zustehende Argumente an die Hand zu geben. Nur mit einem fairen und partnerschaftlichen Umgang lassen sich Unstimmigkeiten bei der Bestimmung und Preisbildung für Nachtragsleistungen ausräumen und einvernehmlich klären.

5.2 EFB – Preisangaben

EFB - Einheitliche Formblätter – werden im Vergabehandbuch des Bundes (VHB) Ausgabe 2002 Stand 11/2006 als Mustervorlagen im Teil III zur Abwicklung eines Bauprojektes vom öffentlichen Auftraggeber (Bund, Länder, Gemeinden, öffentlich-rechtliche Einrichtungen) verwendet. Das VHB hilft dem Bund und den Ländern die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB), Teil A und B, bei der Projekterstellung umzusetzen. Für Städte und Gemeinden ist das VHB zwar keine Pflicht, allerdings wird es von vielen ausschreibenden Stellen in diesem Bereich verwendet. Im VHB werden die EFB Preisangaben wie folgt unterschieden:

- EFB-Preis 1a – Angaben zur Kalkulation mit vorbestimmten Zuschlägen (Formular 311.a)
- EFB-Preis 1b – Angaben über die Kalkulation über die Endsumme (Formular 311.b)
- EFB-Preis 2 – Aufgliederung der Einheitspreise (Formular 312)

Bei Angebotsaufforderung werden diese Formblätter von der ausschreibenden Stelle mit den Ausschreibungsunterlagen an den Bieter versendet. Im Formblatt Angebotsaufforderung 211 (EFM (B) A) wird dem Bieter unter Punkt 4 mitgeteilt, ob er die Formblätter mit Angebotsabgabe oder erst auf Verlangen der Vergabestelle innerhalb 7 Kalendertagen einzureichen hat.

Weiterhin wird dem Bieter dort mitgeteilt, dass bei einer Nichtabgabe der geforderten Unterlagen der Bieter vom weiteren Vergabeverfahren ausgeschlossen wird. Der BGH bestätigt dies mit Urteil vom 07.06.2005, Az.: X ZR 19/02. Der Vergabeausschluss gilt auch dann, wenn die Formblätter nur unvollständig ausgefüllt vom Bieter eingereicht werden.

Die EFB – Preisangaben können vom Bieter nur mit einer vorherigen ordnungsgemäßen Preisermittlungsgrundlage (Kalkulation) ausgefüllt werden und stellen damit ein Spiegelbild der Kalkulation dar.

Der Auftraggeber kann sich durch die EFB – Preisangaben einen aussagekräftigen Einblick in die Kalkulation des Bieters und die Angemessenheit der angebotenen Preise verschaffen. Weiterhin sind die EFB – Preisangaben 1a, 1b und 2 Grundlage einer Bewertung von Nachtragsangeboten. Der Auftraggeber kann mit diesen Preisblättern nachvollziehen, ob der Preis für die Nachtragsleistung dem Gefüge der übrigen Vertragsleistung entspricht. Um dieses zu erreichen, wurden die Formblätter in den letzten Jahren mehrfach überarbeitet, ergänzt und gestrafft.

5.2.1 EFB-Preis 1

Der Bieter hat in seiner Kalkulationsphase die Wahl, für welche Kalkulationsart er sich entscheidet. Er kann entweder die Kalkulation mit vorbestimmten Zuschlägen (einfaches Verfahren) oder Kalkulation über die Endsumme (detailliertes Verfahren) wählen. Dementsprechend füllt er das zugehörige Preisblatt im gewünschten Abforderungsstadium mit den notwendigen Einträgen aus und übersendet dies der ausschreibenden Stelle.

Da die Preisblätter 1a und 1b unterschiedliche Kalkulationsmethoden aufweisen, können sie auch nur alternativ ausgefüllt werden.

Während in der Bauindustrie vorwiegend mit dem EFB-Preis 1b kalkuliert wird, kommt das EFB-Preis 1a im Handwerk sehr oft zur Anwendung. Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Formblättern liegt im Detaillierungsgrad der Baustellengemeinkosten (BGK). Der Vorteil bei Verwendung des EFB-Preis 1b ist eine transparente und schnelle Mehr- oder Minderkostenberechnung von Veränderungen der Baustellengemeinkosten. Diese werden allerdings im Formblatt nicht nach zeit- und zeitunabhängigen Gemeinkosten unterschieden. Der Vorteil bei Verwendung des EFB-Preis 1a ist eine detaillierte Abfrage nach prozentualen Zuschlägen auf die verschiedenen Kostenarten.

Der Verfasser hat in der Praxis häufig die Erfahrung gemacht, dass im Prüfungsstadium der eingereichten Angebote die Prüfstelle das entsprechend andere Formblatt nachträglich abfordert, um einen besseren Vergleich der verschiedenen Bieter zu erhalten. Hier sollte der aufgeforderte Bieter auf das Formblatt Angebotsaufforderung 211 Punkt 4 verweisen, wo eindeutig zwischen den beiden Kalkulationsverfahren ein „oder“ fett markiert steht.

Des Weiteren kann der Bieter das nachgeforderte Formblatt gar nicht ausfüllen. Die Berechnungsgrundlagen sind so verschieden, dass nur in der Berechnung des Mittellohnes keine Zahlenabweichung auftritt. Würde man beide ausgefüllte Formulare miteinander vergleichen, so wären alle Einheitspreise sowie der Verrechnungslohn unterschiedlich. Diese Verfahrensweise wird durch die Vergabekammer Lüneburg mit Beschluss vom 26.04.2007 (Az.:VgK-16/2007) bestätigt.

Leider gibt es auf Seiten der ausschreibenden Stellen sowie der Bieter hier noch Wissenslücken zur Entstehung des gewählten Kalkulationsverfahrens und des Sinn und Zweck der EFB – Preisermittlung nach den Blättern 1a und 1b.

Verwenden Bieter anstelle der einzureichenden EFB – Preisangaben eigene Formularblätter – entweder selbst entworfen oder eine softwarebedingte andere Darstellung – dann müssen diese alle in den amtlichen Vordrucken enthaltenen Angaben vorweisen. Die Auswertung muss durch den Prüfer identisch durchgeführt werden können.

5.2.2 EFB-Preis 2

Der Bieter hat in diesem Preisblatt für die geforderten Leistungspositionen seinen Einheitspreis je Kostenart inklusiver Zuschläge und Stundenansatz auszuweisen. Dabei wird beim Ausfüllen zwischen Eigenleistung und Fremdleistung nicht unterschieden. Der Verfasser sieht hier das Problem, dass die ausgewiesenen Kosten je Kostenart zwischen der Eigenleistung und der Fremdleistung verschieden sind. Der Mittellohn, die Gemeinkostenzuschläge und der Verrechnungslohn sind von Firma zu Firma üblicherweise unterschiedlich. Bei Fragen im Prüfungsstadium sollte der Bieter daher auf die ggf. im Formblatt EFB-NU 317a bzw. 317b gemachten Angaben verweisen. Somit erhält der Prüfer eine klare Zuordnung der Leistungszugehörigkeit.

Um das Zuordnungsproblem zu verhindern, haben verschiedene ausschreibende Stellen das Formblatt um eine Spalte Nachunternehmerleistung ergänzt. Dennoch ist der Bieter nicht gehalten, die Spalte auszufüllen, da er die damit verfolgte Aufklärung bereits durch das Ausfüllen der Formblätter EFB-NU 317a und/oder 317b gegeben hat.

5.3 Werden EFB-Preisangaben Vertragsbestandteil?

In der Kommentierung der VOB/A § 25 des VHB 2002 Stand 11/2006 steht die Antwort auf diese wesentliche Frage. Dort heißt es unter Punkt 1.8.3, dass die Formblätter nicht Vertragsbestandteil werden, weil im Vertrag nur die Preise und nicht die Art ihres Zustandekommens und insbesondere nicht die einzelnen Preisbestandteile vereinbart werden. Warum also werden diese Daten überhaupt abgefragt? Auch diese Antwort wird im o.g. Punkt beantwortet – die Formblätter sind wesentliche Grundlage für die Beurteilung des Angebots, wichtiger Einheitspreise und der Angemessenheit des Preises. Zur Frage für die Grundlage von Nachtragsleistungen ist enthalten, dass sie Aufschluss über die Preisermittlungsgrundlagen bei Preisvereinbarungen nach § 2 Nr. 3, 5 und 6 VOB/B bieten. Warum der Hinweis „wird nicht Vertragsbestandteil“ von den Formblättern gestrichen wurde, lässt sich nur vermuten.

Seit dem Jahr 2007 wird durch zwei Softwareanbieter Spezialsoftware für Auftraggeber angeboten, die helfen sollen, Nachtragsleistungen auf Grundlage der Auftragnehmerangaben in den EFB – Preisangaben zu bewerten. Beide Produkte basieren auf den VHB Richtlinien zu §§1 und 2 VOB/B, Leitfaden zur Vergütung bei Nachträgen, EVM Nach – 204, EFB Nach – 359.1, EFB Nach – 359.2 vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung vom 06.01.2004. Die Softwarehäuser werben mit der inhaltlichen Prüfung und Bewertung von Nachtragsforderungen auf Basis der EFB – Preisangaben.

Dabei wird bei der sachlichen Auswertung der EFB – Preisangaben eine Bewertung nach „erfasst“, „sachlich anerkannt“, „zweifelhaft“, „unberechtigt“, „geprüft und anerkannt“ sowie „geprüft und abgelehnt“ unterschieden.

Weiterhin kann der Auftraggeber die Preisbildung durch Nachbildung mit standardisierten Kalkulationsansätzen vergleichen, um einen marktüblichen Preis zu ermitteln. Ab diesem Jahr 2008 kommt beim Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung Rheinland-Pfalz (LBB) das o.g. System zum Einsatz. Andere Auftraggeber werden folgen.

Der Auftraggeber versucht beim Einsatz des o.g. Softwaretools seinen Auftragnehmer auf die Grundlagen der EFB – Preisangaben zu binden. Die Preisbildung für Nachtragsleistungen basiert also nicht auf der Preisermittlungsgrundlage sondern auf den auftragnehmerseitigen EFB – Preisangaben. Dies würde dem Vergabehandbuch des Bundes widersprechen. Ob dies von jedem Auftraggeber so eindeutig gewünscht ist, bleibt abzuwarten.

5.4 Welche Grundlage gilt bei der Preisbildung für Nachtragsleistungen?

Nachdem also die EFB – Preisangaben nicht Vertragsbestandteil sind, stellt sich die Frage, was anstelle dieser gilt. Als Grundlage zum Ausfüllen der Formblätter dient die Urkalkulation (auch Preisermittlungsgrundlage bzw. Preisgrundlage genannt). Diese Urkalkulation ist Vertragsbestandteil und dient als Grundlage zur Ausarbeitung von geänderten Leistungen nach § 2 Nr. 5 bzw. von zusätzlichen Leistungen nach § 2 Nr. 6 bzw. VOB/B. Sollten nun verschiedene Werte in den EFB – Preisangaben zur Urkalkulation bestehen, gilt vorrangig immer die Urkalkulation, wenn diese schlüssig und nachvollziehbar für Dritte aufgebaut ist. Dem Auftraggeber ist daher zu raten, sich nicht nur auf die EFB – Preisangaben zu verlassen, sondern wie in bisheriger Form die Urkalkulation im verschlossenen, versiegelten Umschlag vom Auftragnehmer zu fordern und ordnungsgemäß zu verwahren. Bei Unstimmigkeiten von Nachtragsleistungen kann diese dann im Beisein des Auftragnehmers eingesehen werden und zur Klärung der Preisbildung beitragen.

5.5 Die Nachvollziehbarkeit der Urkalkulation

In Deutschland herrscht Kalkulationsfreiheit. Was bedeutet das? Jeder Bieter hat die eigene Wahl, wie er auf den entsprechenden Einheitspreis kommt. Der eine rechnet mit üblichen Marktpreisen, der andere mit dem spitzen Bleistift und wieder ein anderer mit einer Kalkulationssoftware. Dementsprechend sieht dann auch seine Urkalkulation aus – der eine hat nur einen Einheitspreis und der andere eine detaillierte Aufgliederung der Arbeitsleistungen inklusive Unterteilung in die Kostenarten Lohn, Stoffe, Geräte, Sonstiges und Fremdleistungen. Für den Auftraggeber stellt sich hier die Frage: welche von beiden Kalkulationsvarianten kann er besser nachvollziehen und welche Angaben dienen als Grundlage für die Bildung von Nachtragsleistungen? In der Rechtsprechung und in der baubetrieblichen Praxis hat sich als Grundlage das detaillierte Verfahren durchgesetzt. Wenn dieses nicht vorhanden ist, so ist dieses durch den Auftragnehmer nachträglich zu erstellen. Alternativ kann der Auftraggeber eine entsprechende Schätzung nach dem üblichen Marktpreis vornehmen, die der Auftragnehmer dann akzeptieren muss. Es empfiehlt sich daher für jeden Auftragnehmer, eine nachvollziehbare und transparente Preisermittlungsgrundlage zur Preisbildung zu schaffen. Der Auftragnehmer tut gut daran, wenn er seine Risiken möglichst gering hält – dies gilt insbesondere bei der Preisbildung.

5.6 Nachtrag = Vertragserweiterung

In der Bausprache wird das Wort „Nachtrag“ sehr oft verwendet. Diese Bezeichnung gibt es weder im BGB noch in der VOB. Bei einem Wortspiel kommt man schnell auf „nachträglich“ oder „nachtragen“, was verständlicherweise beim Vertragspartner Unmut auslöst. Der Verfasser hat zur Verdeutlichung der Problematik bewusst in den vorangestellten Abschnitten die „üblichen Begriffe“ verwendet. Im BGB werden sämtliche Änderungen und Zusatzleistungen nur durch eine gesonderte vertragliche Abrede definiert. Die VOB unterscheidet die Mehrkosten in „zusätzliche“ oder „geänderte“

Leistungen bzw. in nachweislich entstandenen auftraggeberverursachten Schaden. Unter diesem Gesichtspunkt gewinnen die Worte „Nachtragsangebot“ oder auch „Nachtragsbeauftragung“ eine ganz neue Sichtweise. Der Verfasser empfiehlt daher, einfach das Wort „Vertragserweiterung“ bei Angebotsunterbreitung zu verwenden und dieses mit einer Bindefrist und ggf. zusätzlicher Ausführungsdauer zu versehen. Dadurch sieht der Auftraggeber direkt, wie lange sich der Auftragnehmer an sein Angebot bindet und wie lange er für die Ausführung zusätzlich benötigt. Ohne Anzeige der Bindefrist geht der Auftragnehmer andernfalls das Risiko ein, Kostensteigerungen seinem Auftraggeber nicht weiterberechnen zu können.

5.7 Fazit

Die Preisbildungsgrundlage für Vertragserweiterungen ist ausschließlich die Urkalkulation. Bei Widersprüchen der Angaben in den EFB – Preisangaben und der Urkalkulation gilt immer eine transparente und ordnungsgemäße Urkalkulation. Wenn sich die Urkalkulation als nicht nachvollziehbar für Dritte darstellt, kann der Auftraggeber die für sich günstige Variante der Preisbildungsgrundlage wählen. Dies bedeutet für den Auftraggeber bzw. Auftragnehmer, dass der Grundsatz „guter Preis bleibt guter und schlechter Preis bleibt schlechter“ weiterhin gilt.

Eine reibungslose Abwicklung von Vertragserweiterungen ohne eine schlüssige Preisermittlungsgrundlage ist fast unmöglich. Für eine gute Projektabwicklung hat sich eine systematische Arbeitsweise bewährt. Durch eine gute Planung können Unstimmigkeiten und langwierige Verhandlungen vermieden bzw. reduziert werden.

Auch in absehbarer Zeit wird die Bauwirtschaft auf eine Erholung des Preisniveaus warten müssen. Gerade in dieser schwierigen Zeit ist es besonders wichtig, einen fairen und partnerschaftlichen Umgang zwischen den Vertragsparteien bei Vertragserweiterungen zu pflegen. Bei der Bereinigung des Marktumfeldes waren nicht nur die Auftragnehmer, sondern auch die Auftraggeber betroffen. Der Spruch „man trifft sich immer zweimal im Leben“ gewinnt dadurch wieder an Stellenwert.