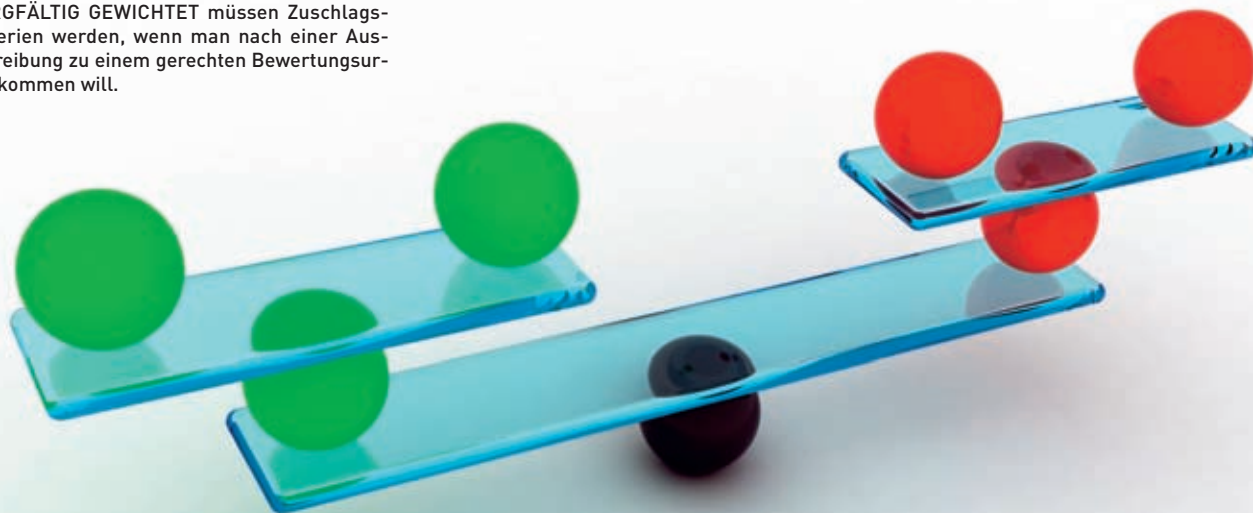


SORGFÄLTIG GEWICHTET müssen Zuschlagskriterien werden, wenn man nach einer Ausschreibung zu einem gerechten Bewertungsurteil kommen will.



Billig oder wirtschaftlich?

Die zwingende Anwendung von Zuschlagskriterien und deren Gewichtung

Die Behauptung, dass sich bei Ausschreibungen das niedrigste (oder billigste) Angebot auch immer als das günstigste (oder wirtschaftlichste) erweist (inklusive aller Nachträge), darf mittlerweile allgemein bezweifelt werden. Dass es auch anders gehen kann, zeigen die Vergaben von zwei Erweiterungsneubauten in Modulbauweise unter Anwendung von Zuschlagskriterien, die mittels Gewichtungsregeln bewertet wurden. Hier spielte nicht das niedrigste Angebot die entscheidende Rolle, sondern das wirtschaftlichste, das, wie so oft, mit dem niedrigen durchaus nicht identisch war. Solche Vergaben scheinen viele Vorteile auf ihrer Seite zu haben, eines empfiehlt der Autor bei der Einführung von Gewichtungsregeln aber doch, und zwar dringend: vor der Realität nämlich theoretische Angebotsszenarien durchzuspielen, weil jeder Punkt auch einen geldwerten *Nachteil* bedeuten könnte.

Rainer Reimers

Der Vergabesenat des Oberlandesgerichts Düsseldorf hat mit Beschluss vom 7. Januar 2010 festgestellt, dass die Wertung von Nebenangeboten – trotz ihrer ausdrücklichen Zulassung – im zu entscheidenden Fall bereits deswegen ausscheidet, weil als Zuschlagskriterium allein der Preis genannt worden war. Ein wirklich überraschender Beschluss!

Nach der Vergabekoordinierungsrichtlinie (VKR/RL 2004/18/EG) soll die Zuschlagserteilung auf der Grundlage objektiver Kriterien erfolgen, die die Einhaltung der Grundsätze der Transparenz, der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung gewährleisten und sicherstellen, dass die Angebote unter

wirksamen Wettbewerbsbedingungen bewertet werden. Die VKR (46) lässt nur zwei Zuschlagskriterien zu: das des niedrigsten Preises und das des wirtschaftlich günstigsten Angebots.

Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) setzt diesen Ansatz im Paragraphen 97 (5) mit der Vorgabe um, den Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot zu erteilen. In Folge (*Abb. 1*) soll gemäß VOB/A Paragraph 16a (6) der Zuschlag auf das Angebot erteilt werden, das als das wirtschaftlichste erscheint. Der niedrigste Angebotspreis allein ist nicht entscheidend.

Sicher werden jetzt viele Leser fragen: „Was geht mich das EU-Recht an?“. Die Richtlinien der EU sind zwar nicht darauf ange-

legt, in den Mitgliedstaaten als Rechtsvorschriften unmittelbar zur Anwendung zu gelangen, jedoch muss der Staat nach dem Ablauf der Umsetzungsfrist die in einem konkreten Fall in Betracht kommende Richtlinienvorschrift unter der weiteren Voraussetzung, dass die Vorschrift inhaltlich unbedingt und hinreichend bestimmt gefasst ist, zu Gunsten des Einzelnen (Bürgers oder Privatunternehmens) – sogar von Amts wegen – anwenden. Eine nicht oder nicht zureichend umgesetzte Richtlinie entfaltet also unmittelbare Wirkung zu Lasten des Staates. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) rechtfertigt seine Rechtsfortbildung mit der Erwägung, damit solle den Verstößen der Mitgliedstaaten gegen ihre Pflicht zur Umsetzung der Richtlinien entgegengewirkt werden [1].

Das EuGH grenzte in seinem Urteil vom 7. Oktober 2004 (Aktenzeichen: C-249/02) den Auslegungsraum in Bezug auf die VKR weiter ein:

Artikel 30 Absatz 1 der Baukoordinierungsrichtlinie – jetzt Art. 53 der Richtlinie 2004/18/EG – ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, die den öffentlichen Auftraggebern für die Vergabe von öffentlichen Bauaufträgen im Anschluss an ein offenes oder nicht offenes Ausschreibungsverfahren abstrakt und allgemein vorschreibt, nur das Kriterium des niedrigsten Preises anzuwenden. [2]

Folglich sind ausschließlich auf dem Preis gestützten Vergaben hinsichtlich ihrer Vergabekonformität sehr enge Grenzen gesetzt, und zwar lediglich nur noch reine Preisanfragen. Die VOB/A, aber vor allem die VKR, for-



Rainer Reimers

Dipl.-Ing., Beratender Ingenieur; geschäftsführender Gesellschafter der GBM Gesellschaft für Beratung u. Management im Bauwesen mbH (45127 Essen); Mitglied des Vorstandes des AHO, Leiter der AHO-Arbeitsgruppe Baulogistik reimers@gbm-essen.de
www.gbm-essen.de

dem die Vergabestelle geradezu auf, die nachfolgende alternative Vergabe auf Basis von Zuschlagskriterien an zu verwenden.

Ein Beispiel für die Ausformulierung von Zuschlagskriterien

Nachfolgend wird ein Beispiel für die Ausformulierung von Zuschlagskriterien gegeben. Die bei zwei Vergabeverfahren zur Planung und Ausführung von Schulerweiterungsneubauten in Modulbauweise zur Anwendung gelangten nachfolgenden Zuschlagskriterien sind authentisch und real. Herausragendes Merkmal der Umsetzung war der partnerschaftliche Umgang zwischen dem Bauherren und dem Lieferanten.

1. Zuschlagskriterien

1.1 Allgemeines

Gemäß Abschnitt IV der in den EU-Richtlinien zur Bekanntmachung von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen vorgegebenen Gliederung soll der Auftraggeber Zuschlagskriterien (Auftragskriterien) bereits in der Bekanntmachung benennen. Sind diese zum Zeitpunkt der Veröffentlichung noch nicht bestimmbar, sind spätestens mit Versendung der Verdingungsunterlagen diese objektiven Kriterien in Bezug auf das wirtschaftlich günstigste Angebot aufzuführen. Der Auftraggeber ist verpflichtet, in der Aufgabenbeschreibung alle Zuschlagskriterien anzugeben, die er anzuwenden gedenkt. Dem Auftraggeber ist es verwehrt, die Vergabeentscheidung auf nicht bekanntgegebene Kriterien zu stützen.

In der VOB/A Paragraf 16 (6) wie auch der VOL/A Paragraf 19 (8) werden Beispiele für durch den Auftragsgegenstand gerechtfertigte Kriterien gegeben, wie:

- Qualität
- Preis
- Technischer Wert
- Ästhetik
- Zweckmäßigkeit
- Umwelteigenschaft
- Betriebskosten

- Rentabilität
- Kundendienst und technische Hilfe
- Lieferzeitpunkt
- Lieferungs- und Ausführungsfrist

Die Kriterienliste des Paragrafen 16 ist nicht abschließend in dem Sinne, dass nur die genannten Kriterien gewählt werden dürfen. Vielmehr steht es dem Auftraggeber frei, präzisere Kriterien festzulegen und so Schwerpunkte bei der Vergabe zu setzen.

1.2 Zuschlagskriterien

In der Leistungsbeschreibung *Erweiterung Berufskolleg um ein Schulgebäude in Modulbauweise* wird ein anzubietender Leistungsumfang für Planung, Beratung, Herstellung, Lieferung und schlüsselfertige Montage eines zweigeschossigen Schulgebäudes in Stahlkonstruktionsmodulbauweise angefragt. Mit dem Angebot ist ein genehmigungsfähiger Entwurf (M. 1:100, Grundrisse, Ansichten, Schnitte, Lageplan) von den Bietern einzureichen. Basis dieses Entwurfs ist

ein Raumbuch sowie funktionale Qualitätsanforderungen.

Der Zuschlag an das wirtschaftlich günstigste Angebot wird anhand der nachfolgenden Kriterien erteilt:

- 1. Angebotspreis (Vergl. Bewertung: 55 %) Die geprüften Angebote werden einer Bewertungsanzuordnung (Bewertungspunkte = BP) von „1“ (höchster Angebotspreis) bis „10“ (niedrigster Angebotspreis) unterzogen. Die Spannweite der Bewertung ist folglich Höchstpunktzahl 10 x 55 = 550 BP Niedrigpunktzahl: 1 x 55 = 55 BP

- 2. Funktionalität/Gestaltung (Preisgericht: 30 Prozent) Das reduzierte nach den RAW-Richtlinien einzusetzende Preisgericht bewertet die nur durch Tarnnummern gekennzeichneten Entwürfe auf Funktionalität und Gestaltung. Die Entwürfe werden mit „1“ (unterdurchschnittlich) bis „5“ (überdurchschnittlich) be-

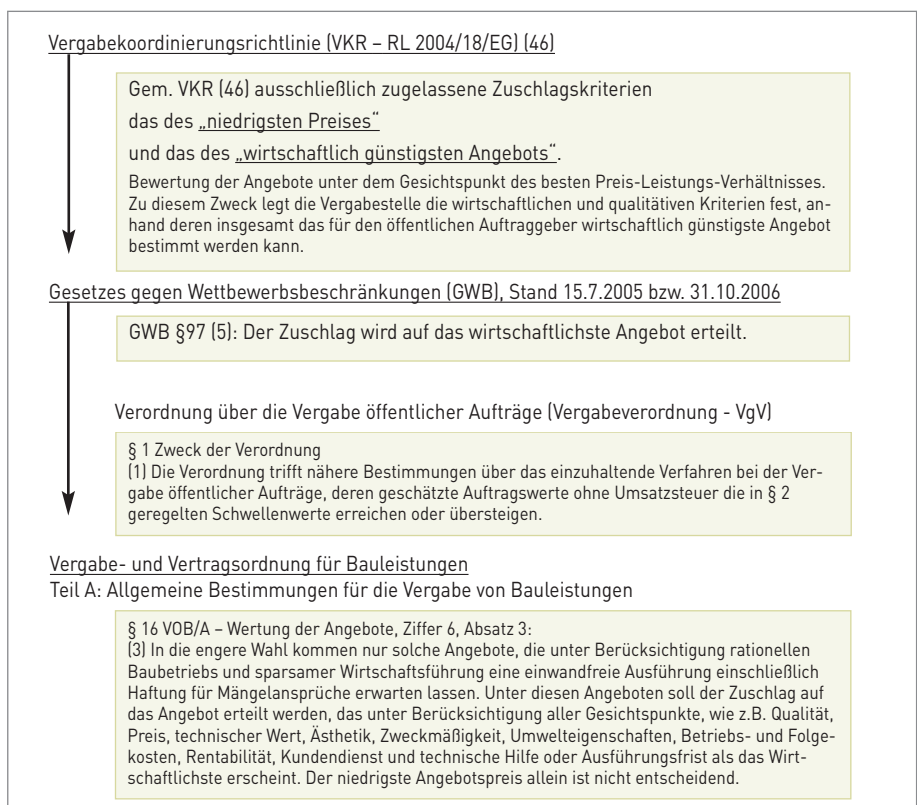


Abb. 1: Kaskadenmodell der Umsetzung der Vergabekoordinierungsrichtlinie

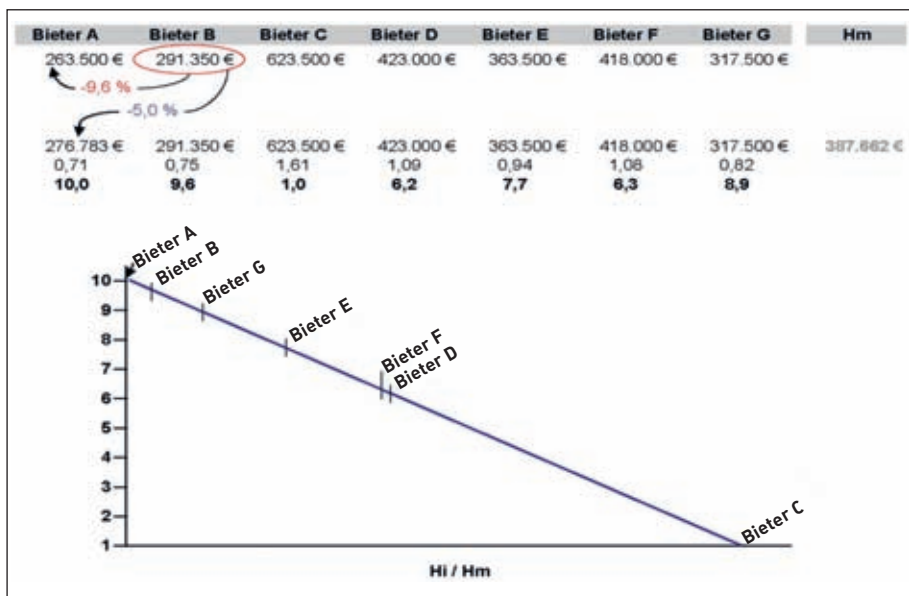


Abb. 2: Beispiel für die Auswertung des Bewertungskriteriums Angebotspreis

IV. 2.1 Zuschlagskriterien			Bieter 1		Bieter 2		Bieter 3	
	Angebotspreis		762 750,63 €		720 730,00 €		743 876,35 €	
	Wichtung	Punkte	Wertung		Wertung		Wertung	
1.	Angebotspreis	55 % 5 -10	5,00 275,0		10,00 550,0		7,90 434,5	
2.	Funktionalität / Gestaltung	30 % 1-5	0,00 0,0		1,00 30,0		5,00 150,0	
3.	Qualität	15 % 5 -7	5,00 75,0		5,20 78,0		5,40 81,0	
SUMME			350,0		658,0		665,5	

Abb. 3: Beispiel für die Auswertung

wertet. Die „3“ höchstplazierten Entwürfe werden in Anerkennung schriftlich benachrichtigt.

Höchstpunktzahl 5 x 30 = 150 BP

Niedrigpunktzahl: 1 x 30 = 30 BP

■ 3. Qualität (Bonuspunkte: 15 %)

Je Gewerk/Position werden die Mindestqualitätsvorgaben auf Einhaltung geprüft. Bei Nichteinhaltung wird der Bieter zunächst schriftlich um ergänzende Nachweise aufgefordert. Kann der Bieter die geforderten Nachweise nicht liefern, ist er gem. VOL Paragraph 16 (1) auszuschließen.

Anschließend werden je Gewerk/Position die angebotenen Qualitäten gewertet. Bei den Mindestqualitätsvorgaben übersteigenden Qualitäten wird in der Regel einem Bonuspunkt dem jeweiligen Gewerk/Position zugewiesen. Bei stark gehobenen Qualitätsstandards kann ein weiterer Bonuspunkt erteilt werden.

Nachfolgend sind die Bewertungen der Zuschlagskriterien näher erläutert:

■ zu 1. Angebotspreis

Der wirtschaftliche Vergleich der Angebote erfolgt bei der Verwendung von Zuschlagskriterien über die Bepunktung der geprüften Angebotspreise. Das teuerste Angebot erhält einen Punkt und das niedrigste Angebot zehn Punkte. Bei einer Abweichung des niedrigsten Angebots von mehr als fünf Prozent von dem zweitniedrigsten Angebot, wird das niedrigste Angebot mit dem des zweitniedrigsten Angebots abzüglich fünf Prozent gleichgesetzt. Das heißt, das niedrigste Angebot erhält um maximal fünf Prozent zu dem zweitniedrigsten Angebot reduzierter Angebotssumme hervorgehende bewertende Punktzahl.

Die restlichen Angebote werden gemäß ihrem jeweiligen Abstand bewertend beziffert. Die Berechnung der Punkte erfolgt nach folgender Formel:

$$\text{Punktzahl} = -a/(b-c) * Hi/Hm + 1 + b * (a/(b-c)) \text{ mit}$$

$$a = \text{Höchstpunktzahl} - \text{Niedrigstpunktzahl, hier } 10 - 1$$

b = Höchstangebot/Hm

c = Bewertetes Niedrigstangebot (5 %)/Hm

Hi = Angebot des jeweiligen Bieters

Hm = Summe aller Angebote/Anzahl der Angebote

Ein Zahlenbeispiel für die Bewertung ist in Abb. 2 zu sehen:

Vielleicht ist dieses zur Stützung der auch zu beachtenden Wertungsprüfung von Angeboten mit unangemessenen niedrigen Preis gem. VOB/A, Paragraph 16 (6) Absatz 1 entwickelte Gewichtungsgel für unsere „Geiz ist geil“-Mentalität vielleicht (noch) etwas zu revolutionär.

Daher ist nachfolgend eine alternative Gewichtungsgel aufgezigt:

Die Wertungspunkte für das Kriterium Angebotspreis (in Euro, netto) werden aus der Wertungssumme des Angebotes ermittelt. Der niedrigste Angebotspreis erhält die maximal erreichbare Punktzahl von 100 Punkten. 0 Punkte erhält ein fiktives Angebot mit dem 2,0-fachen des niedrigsten Preises. Alle Angebote mit darüber liegenden Preisen erhalten ebenfalls 0 Punkte. Die Punktermittlung für die dazwischen liegenden Angebotspreise erfolgt über eine lineare Interpolation mit bis zu drei Stellen nach dem Komma.

■ zu 2. Funktionalität des Entwurfs, Gestaltung

Dieses Kriterium darf man sicherlich dem im Paragraphen 16 (6) Absatz 3 benannten Kriterium Ästhetik zuweisen. Dieses unterscheidet sich von den anderen Kriterien dadurch, dass es der Vergabestelle keinen unmittelbaren, messbaren finanziellen Vorteil eröffnet. Gleichwohl ist das Kriterium des ästhetischen Werts auf den Gegenstand des Auftrags bezogen.

Wegen seiner Unbestimmtheit wurde ein Bewertungsansatz in Anlehnung an die in den Regeln für die Auslobung von Wettbewerben auf den Gebieten der Raumplanung, des Städtebaues und des Bauwesens (RAW 2004) von den Architektenkammern Niedersachsen und NRW entwickelte Wettbewerbssystematik gewählt. Ein nicht vorbefasstes Preisgericht wird eine Bewertung der eingereichten Lösungsansätze in Bezug auf Funktionalität und Gestaltung durchführen. Als Preisgericht sind folgende Personen be-rufen:

- _____
- _____

Die Vorprüfung der fachlichen Inhalte wie unter anderem Erfüllung des Raumprogramms und die Anforderungen aus den Qualitätsbeschreibungen wird vorab durchgeführt und in einem Vorprüfungsbericht dem Preisgericht übergeben.

Zur Zielerreichung einer objektiven Bewertung ist folgende Vorgehensweise bestimmt:

1. Jeder Bieter hat seinen Entwurf neutral (ohne Namensnennung) mit dem Angebot einzureichen.
2. Am Submissionstermin werden die Entwürfe der Bieter mit der laufenden Submissions-Eingangsnummer (Tarnnummer) versehen und in einem vom Submissionsleiter verschlossenen Umschlag dem Preisgericht beziehungsweise der Vorprüfung namensneutral übergeben.
3. Die Vorprüfung kontrolliert die fachlichen Inhalte wie Funktionszusammenhänge, Belange des Baurechts, Erfüllung des Raumprogramms und die Anforderungen an die Qualitätsbeschreibungen. Das Ergebnis dieser Vorprüfung wird dem Preisgericht in Form eines objektiven Vorprüfungsberichts übergeben.
4. Das Preisgericht, bestehend aus den vorher genannten Personen, beurteilt die durch Tarnziffern gekennzeichneten Entwürfe. In einzelnen Wertungsdurchgängen werden die Arbeiten einer Benotung von „1“ (geringe) bis „5“ (sehr gute Lösungsqualität) bewertet. Diese Entwürfe werden dann einer Rangfolge unterzogen und die Einstufung der Plätze 1 bis 3 den Bietern als Anerkennung schriftlich mitgeteilt.
5. Die Bewertungsziffern gehen dann in die nachfolgend aufgezeigte Gesamtbewertung ein.

■ zu 3: Qualität

In den vorliegenden Ausschreibungstexten sind exakt die geforderten Qualitätsmindestanforderungen beschrieben. Darüber hinausgehende Qualitätsstandards, bedingt zum Beispiel durch die in den jeweiligen Positionen zu benennenden Fabrikate/Systeme, sollen objektiv in Bezug auf den Mindestanforderungen überschreitenden Ausstattungsstandards erfasst werden.

Aus diesem Grund wird eine je Gewerk/Position bezogene Beurteilung der Qualitäten durchgeführt. Zunächst werden je Gewerk/Position zu benennende Fabrikate/ Systeme auf Erfüllung der Mindestanforderung geprüft. Diese Mindestanforderungen werden mit fünf Bewertungspunkten bewertet. Danach wird eine Bewertung der die Mindestanforderungen übersteigenden Qualitäten mit einem bis zwei Punkten bewertet (sogenannte Bonuspunkte). Gemäß den in Anlehnung an den in den Normalherstellkosten (NHK 2000) beschriebenen Ausstattungsstandards werden die Bonuspunkte wie folgt eingestuft:

- Gehobene Ausstattungsstandards:
+ 1 Punkt
- Stark gehobene Ausstattungsstandards:

+ 2 Punkte

Die Summe der Punkte wird dann durch die Anzahl der Positionen geteilt. Den in den „Nicht bestimmt anfallenden Positionen“ benannten qualitätserhöhenden Anfragen liegen unmittelbar messbare Werte vor, sodass die hier benannten Qualitäten nicht in diese Wertung einfließen.

Beispielhaft sieht der Bewertungsansatz wie folgt aus:

Pos.	Beschreibung	Mindest- erfüllung	Zusatzpunkte	
			Bieter A	Bieter B
4.10	Fassade	5	0	0
4.11	Außenwände	5	0	+1
4.13	Fenster	5	0	0
4.14	Sonnenschutz vor Fenstern	5	0	+2
4.15	Innenwände nichttragend	5	0	0
	Summe	25	0	+3
Auswertung: Bieter A: 25 Pkt. / 5 = 5,0 Bieter B: 28 Pkt. / 5 = 5,6				

1.3 Gesamtauswertung

Anhand der vorher genannten Zuschlagskriterien und deren Gewichtung münden die Bewertungen vom Preisgericht und die der Angebotsauswertung (Preis und Qualität) in das Bewertungsschema in *Abb. 3* zur Auswertung des wirtschaftlich günstigsten Angebots:

Abschließender Hinweis

Es wird dem Anwender bei der Einführung von Gewichtungsregeln dringend empfohlen; vorab Angebotsszenarien durchzuspielen. Denn jeder Punkt kann einen geldwerten Nachteil bedeuten.

Meine sicherlich zunächst nachvollziehbare Befürchtung, mit diesem Vorschlag eine Rüge zu provozieren, hat sich (zum Glück) nie bestätigt. Ganz im Gegenteil – Zitat des Leiters der Immobilienwirtschaft eines Kreises in NRW nach Abschluss der Maßnahme: „Das Projekt ist gut, nein, ich verbessere mich, es ist hervorragend gelaufen.“

- Der Autor hat von diesem Beitrag eine ausführlich beschreibende und begründende Langfassung verfasst. Sie kann heruntergeladen werden unter www.deutsches-ingenieurblatt.de **WebInfos** → **Zu-**
Suchwort: Langfassung → **Zu-**
schlagskriterien



Anmerkungen

- [1] RA Wolfgang Jäger (VersRi OLG a.D.), Heine- mann & Partner, Essen, Praxis im Verwaltungsrecht, Ausgabe 12/2005
- [2] Weyand, ibr-online-Kommentar Vergaberecht