

Workshop 3: Die Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebotes

Moderation und Einführung



Rechtsanwalt Dr. Friedrich Ludwig Hausmann

PwC Legal AG, Berlin

Sehr geehrte Damen und Herren,

herzlichen Dank an das forum vergabe für die Einladung, bei den forum vergabe Gesprächen das Podium zum Thema „Die Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots“ zu moderieren. Ich freue mich, mit Ihnen über Risiken und Möglichkeiten im Rahmen der Angebotswertung zu diskutieren. Im Rahmen des Podiums haben wir endlich einmal die Gelegenheit, abseits der inzwischen mehr als breit getretenen Betrachtungen der neuesten Entwicklungen in der Rechtsprechung zu erörtern, was das wirtschaftlichste Angebot im öffentlichen Auftragswesen ist und welche Möglichkeiten öffentliche Auftraggeber haben, im Vergabewettbewerb das wirtschaftlichste Angebot zu ermitteln.

So ganz werde ich Ihnen einen Rückblick auf die juristischen Wirrungen aber nicht ersparen: Fragen der Angebotswertung haben das Vergaberecht in den letzten Jahren stark geprägt und für viel Diskussionsstoff gesorgt. Die Pflicht zur Bekanntgabe von Zuschlagskriterien und deren Gewichtung folgt zunächst aus § 127 Abs. 4, 5 GWB sowie § 58 Abs. 3 VgV. Wesentlicher Diskussionspunkt war hier lange die Wertung anhand abstrakter Wertungssysteme, vor allem die Schulnotenrechtsprechung des OLG Düsseldorf. Dieses gestand öffentlichen Auftraggebern ursprünglich einen weiten Spielraum bei der Wertung von Angeboten zu und änderte plötzlich seine Rechtsprechung zu einer wesentlich strengerer Linie: Dabei erklärte es die Verwendung von „Schulnoten“ oder vergleichbaren Bewertungsgraden als nicht ohne Weiteres mit den vergaberechtlichen Bewertungsmaßstäben vereinbar. Das Gericht vollzog im vergangenen Jahr 2017

hier zuletzt nach der Dimarso¹ Entscheidung des EuGH einen deutlichen Schwenk zurück. Insbesondere müsse es einem Bieter nicht mehr im Vorhinein möglich sein, zu erkennen, welchen bestimmten Erfüllungsgrad sein Angebot auf der Grundlage der Zuschlagskriterien erreichen muss, um mit einer bestimmten Notenstufe bewertet zu werden.² Auf der Grundlage einer den vergaberechtlichen Anforderungen genügenden Leistungsbeschreibung müssten die Zuschlagskriterien und ihre Gewichtung insbesondere bei funktionalen Ausschreibungen jedoch so gefasst sein, dass die Bieter erkennen können, was der Auftraggeber von ihnen erwarte.³

Der BGH hat daraufhin ebenfalls entschieden, dass bei der Angebotswertung mehr Spielraum herrschen soll.⁴ Es stehe den Grundsätzen des § 97 Abs. 1 GWB im konkreten Fall nicht entgegen, wenn die Vergabeunterlagen keine konkretisierenden Angaben dazu enthalten, wovon die für einzureichende Konzepte zu erzielende Punktzahl abhängen soll.⁵ Weitergehende Erklärungen und konkretisierende Informationen hätten



¹ EuGH, Urt. v. 14.07.2016, C-6/15 – TNS Dimarso.

² OLG Düsseldorf, Beschl. v. 8.3.2017 – VII-Verg 39/16, NZBau 2017, 296, Rn. 32.

³ OLG Düsseldorf, Beschl. v. 8.3.2017 – VII-Verg 39/16, NZBau 2017, 296, Rn. 31.

⁴ BGH Beschl. v. 04.04.2017 – X ZB 3/17.

⁵ BGH Beschl. v. 04.04.2017 – X ZB 3/17, Rn. 39.

zur Folge, dass dem Auftraggeber durch die Vorgabe von Lösungswegen die Möglichkeit der (teil-) funktionalen Ausschreibung genommen würde.⁶ Gleichzeitig müsse der Wertungsvorgang selbst die Grundsätze der Gleichbehandlung und Transparenz strikt wahren. Eine sorgfältige Dokumentation müsse dies erkennen lassen und belegen.⁷

Dem folgend schloss sich z.B. die VK Baden-Württemberg an und entschied, dass die bloße Bekanntgabe einer „Spannbreite“ den Anforderungen an die Transparenz nicht genüge.⁸ Eine fehlende Dokumentation gehe dabei zulasten des Auftraggebers, da nicht ausgeschlossen werden könne, dass die Bewertungsmethode erst nach Abgabe der Angebote festgelegt worden ist.⁹

Die Entwicklungen der Rechtsprechung sind in vielen Teilen begrüßenswert und stärken die Möglichkeiten von öffentlichen Auftraggebern, funktionale Ausschreibungen zu nutzen, um Innovationspotenzial und die umfassende Kenntnis des Marktes im Rahmen von Ausschreibungen zu berücksichtigen. Im Vordergrund steht dabei immer die Frage, anhand welcher Kriterien der öffentliche Auftraggeber zur Ermittlung des „wirtschaftlichsten Angebots“ kommt. Zugleich hat die Volte der Rechtsprechung für viel Wirbel gesorgt, der den Blick von vielen weitergehenden Fragen bei der Gestaltung und Anwendung von Zuschlagskriterien ablenkt.

Angesichts des heutigen illustren Podiums mit Herrn Prof. Dr. Michael Eßig von der Universität der Bundeswehr in München, Herrn Clemens Dicks, wirtschaftlicher Berater für öffentliche Beschaffung bei KPMG und Herrn Dr. Andreas Clément von der Deutschen Bahn AG reicht die Expertise breit von der Wissenschaft zur handfesten Praxis. Ich würde mir eine Diskussion insbesondere zu folgenden Punkten wünschen:

- Ist die weit verbreitete Annahme richtig, dass ein Großteil der öffentlichen Aufträge nur mit dem Zuschlagskriterium bester Preis vergeben wird?
- Wenn ja, warum haben offenbar so viele öffentliche Auftraggeber Schwierigkeiten, weitere Zuschlagskriterien zu definieren und anzuwenden?
- Unter welchen Umständen greift ein großer und hochprofessioneller öffentlicher Auftraggeber wie die Deutsche Bahn zu Zuschlagskriterien zusätzlich zum besten Preis?
- Wie ermittelt man treffende Kriterien, um das „wirtschaftlichste“ Angebot zu bestimmen? Kann die Forschung den Praktikern helfen?

⁶ BGH Beschl. v. 04.04.2017 – X ZB 3/17, Rn. 46.

⁷ BGH Beschl. v. 04.04.2017 – X ZB 3/17, Rn. 52, 53.

⁸ VK Baden-Württemberg, Beschl. v. 08.06.2017 – 1 VK 14/17, Rn. 108.

⁹ VK Baden-Württemberg, Beschl. v. 08.06.2017 – 1 VK 14/17, Rn. 111.

- Kann die Praxis etwas aus der Diskussion um die Schulnotenrechtsprechung mitnehmen?
- Die Bietersicht: Können Bieter nur die Wünsche des Auftraggebers erraten oder was muss man wissen, um das Angebot optimal zu gestalten?

Mit einem Blick über die Grenzen möchte ich zwei Anregungen aus Österreich aufnehmen: Dort werden nicht nur Architektenwettbewerbe von Jurys entschieden, sondern der Einsatz von unabhängigen Expertengremien erfolgt auch häufig etwa zur Bewertung technischer Zuschlagskriterien.

- Wer bewertet beim öffentlichen Auftraggeber die Angebote und wendet die Zuschlagskriterien an? Können Bewertungsgremien („Jurys“) auch außerhalb von Architektenwettbewerben sinnvoll eingesetzt werden und erleichtern solche Jury-Entscheidungen möglicherweise Begründungs- und Dokumentationspflichten?

Ebenfalls in Österreich bin ich auf Rechtsprechung gestoßen, die sich mit der Verknüpfung von Zuschlagskriterien und Vertrag befasst. Danach wurden Zuschlagskriterien für vergaberechtswidrig erklärt, deren Berücksichtigung im Angebot nicht vom Auftraggeber im Auftragsfall auch vertraglich durchgesetzt werden können:

- Zuschlagskriterien als Luftnummer? Wie stellen Auftraggeber sicher, dass die bewerteten Aspekte eines Angebots auch zu einer entsprechend vorteilhaften Leistung führen?

Ich freue mich auf eine spannende Diskussion!

Workshop 3: Die Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebotes

Statement



Prof. Dr. Michael Eßig

Universität der Bundeswehr, München
Forschungszentrum für Recht und Management in der
öffentlichen Beschaffung

1. Grundlagen der Wirtschaftlichkeit im Vergaberecht und aus betriebswirtschaftlicher Perspektive

1.1 Wirtschaftlichkeit und das wirtschaftlichste Angebot

Entsprechend Eßig et al (2018), zeichnet sich die öffentliche Beschaffung dadurch aus, „dass die beschaffende Institution dem öffentlichen Sektor im weiteren Sinne angehört und daher bei der Beschaffung zwingend das Vergaberecht als Ordnungsrahmen zum Einsatz kommen muss.“¹ Dabei ist die Wirtschaftlichkeit – sowohl als Grundprinzip der öffentlichen Auftragsvergabe² als auch im Zuge der Zuschlagserteilung bzw. als „Oberbegriff“ aller Zuschlagskriterien³ – ein zentraler Aspekt des Vergaberechts. Demzufolge muss die rechtswissenschaftliche Perspektive der öffentlichen Beschaffung um eine betriebswirtschaftliche Perspektive erweitert werden.

Ausgangspunkt der dargestellten Thematik ist die vergaberechtliche Perspektive auf Basis von § 97 Abs. 1-4 GWB, welcher die Wirtschaftlichkeit als Grundsatz der öffentlichen Auftragsvergabe beschreibt:

¹ Eßig/von Deimling/Schaupp (2018), Lebenszykluskosten und Wirtschaftlichkeit: Erste empirische Befunde aus betriebswirtschaftlicher Perspektive, in Vergaberecht, Heft 2a/2018, S. 237-244.

² Vgl. Burgi (2018), Vergaberecht: Systematische Darstellung für Praxis und Ausbildung, 2. Aufl., München 2018, S. 78 f.

³ Vgl. Burgi (2018), Vergaberecht: Systematische Darstellung für Praxis und Ausbildung, 2. Aufl., München 2018, S. 201 f.

1. Öffentliche Aufträge und Konzessionen werden im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren vergeben. Dabei werden die *Grundsätze der Wirtschaftlichkeit* und der Verhältnismäßigkeit gewahrt.
2. Die Teilnehmer an einem Vergabeverfahren sind gleich zu behandeln, es sei denn, eine Ungleichbehandlung ist aufgrund dieses Gesetzes ausdrücklich geboten oder gestattet.
3. Bei der Vergabe werden Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte nach Maßgabe dieses Teils berücksichtigt.
4. Mittelständische Interessen sind bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vornehmlich zu berücksichtigen.

Demgegenüber erläutert § 58 Abs. 1-2 VgV die Wirtschaftlichkeit als Zuschlagskriterium im Zuge der Vergabeentscheidung:

„(1) Der Zuschlag wird nach Maßgabe des § 127 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen auf das *wirtschaftlichste Angebot* erteilt.

(2) Die Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots erfolgt auf der Grundlage des besten *Preis-Leistungs-Verhältnisses* (...)“

Durch die Erweiterung auf eine ökonomische Perspektive ergeben sich nach Eßig et al (2018) für den dargestellten Sachverhalt verschiedene Begriffsstellungen der Wirtschaftlichkeit als Erkenntnisobjekt der Betriebswirtschaftslehre. Dabei werden bspw. häufig die Begriffe „unwirtschaftlich“ und „nichtwirtschaftlich“ in der Umgangssprache synonym genutzt.⁴

Im Bereich der öffentlichen Beschaffung ist dies allerdings nicht angemessen, da auf Basis der betrieblichen Zielsetzungen laut GWB einerseits zwischen „Wirtschaftlich“ gegenüber „Nicht-(Erwerbs-)Wirtschaftlich“ zu unterscheiden ist. Nichtwirtschaftlich sind dabei Institutionen, die keine Umsatzerlöse erwirtschaften und/oder keine Gewinnerzielungsabsicht haben. Auf dieser Basis lassen sich privatwirtschaftliche Auftraggeber der wirtschaftlichen Perspektive zuordnen, wohingegen der öffentliche Auftraggeber sich in dem nichtwirtschaftlichen Bereich zuordnen lässt.⁵

⁴ Vgl. Eichhorn/Merk (2016), Das Prinzip Wirtschaftlichkeit, 4. Aufl., Wiesbaden 2016, S. 22 f.

⁵ Vgl. Eßig/von Deimling/Schaupp (2018), Lebenszykluskosten und Wirtschaftlichkeit: Erste empirische Befunde aus betriebswirtschaftlicher Perspektive, in Vergaberecht, Heft 2a/2018, S. 237-244.

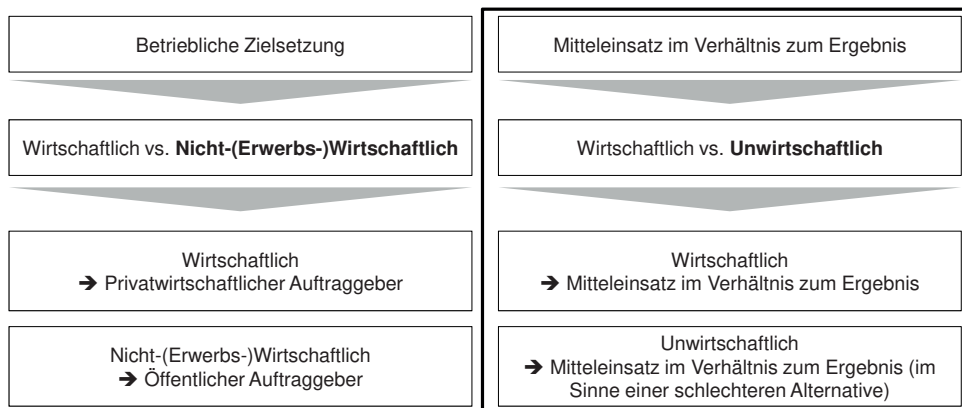


Abbildung 1: Abgrenzung der Begriffe „Nichtwirtschaftlich“ und „Unwirtschaftlich“⁶

Auf Basis der Ausführungen der VgV beschreiben Eßig et al (2018) zudem, dass aus betriebswirtschaftlicher Perspektive der Mitteleinsatz im Verhältnis zum Ergebnis gesehen wird, weshalb sich eine Unterscheidung in „Wirtschaftlich“ gegenüber „Unwirtschaftlich“ ergibt. Als unwirtschaftlich wird dabei das Verhältnis von eingesetzten Mitteln (Gütereinsatz, Kosten) zum Ergebnis (Güterausrückung, Leistung) bezeichnet, der für den jeweilig vorliegenden Einzelfall als nicht optimal angesehen wird. Hinsichtlich der Lieferantenauswahlentscheidung im Zuge der öffentlichen Auftragsvergabe bedeutet der Begriff des „wirtschaftlichsten Angebots“ folglich, die Auswahl des entsprechenden Angebots mit dem besten Verhältnis von Kosten zur Leistung, im Vergleich zu allen alternativen (eingegangenen) Angeboten. Dementsprechend werden alle anderen Angebote als unwirtschaftlich angesehen. Zusammengefasst sollten in der öffentlichen Beschaffung nicht (erwerbs)wirtschaftlich handelnde Auftraggeber durch die Anwendung des Vergaberechts zu nicht unwirtschaftlichem Handeln veranlasst werden.⁷

1.2 Systematisierung von Wirtschaftlichkeit

Neben der unterschiedlichen Interpretation des Wirtschaftlichkeitsbegriffs im Vergaberecht, bedarf es einer weiteren Systematisierung der Wirtschaftlichkeit, welche in Form des Wirtschaftlichkeitswürfels nach Eßig (2018) vorgenommen werden kann. Insgesamt können dabei drei die Systematisierungsdimensionen auf Basis der vergaberechtlichen Regelungen bestimmt werden:

⁶ In Anlehnung an Eichhorn/Merk (2016), Das Prinzip Wirtschaftlichkeit, 4. Aufl., Wiesbaden 2016, S. 23.

⁷ Eine sehr detaillierte Analyse dieser Thematik findet sich in: Eßig (2018), Öffentliche Beschaffung, in: Corsten/Gössinger/Spengler (Hrsg.), Handbuch Produktions- und Logistikmanagement in Wertschöpfungsnetzwerken, S. 481 - 500.

- *Dimension 1 – Bewertungsbezug:* Da das Vergaberecht zwar Wirtschaftlichkeit als „bestes Preis-Leistungs-Verhältnis“ definiert, aber trotzdem zulässt, dass als bewertungsbezogenes Zuschlagskriterium nur der Preis bzw. die Einsatzgröße (Nur-Preis- bzw. Nur-Kosten-Vergabe) oder nur die Leistung bzw. die Ergebnisgröße („ausschließlich leistungs-bezogene Zuschlagskriterien“) zum Einsatz kommen, ist in Einsatzgröße(n) (Input) und Ergebnisgröße(n) (Output) zu unterscheiden.
- *Dimension 2 – Ebenenbezug:* Diese Unterscheidung ergibt sich aus der Vermischung des §58 (2) VgV von pekuniärer und kalkulatorischer Einsatzgröße („Preis oder Kosten“).
- *Dimension 3 – Zeitbezug:* Da die Kosten als Einsatzgröße vergaberechtlich sowohl einperiodig, als auch periodenübergreifend bzw. mehrperiodig, ermittelt werden („Möglichkeit, dass das Zuschlagskriterium, Kosten‘ auf der Grundlage der Lebenszykluskosten der Leistung berechnet wird“) ist im Zuge der Systematisierung in eine Einperioden- bzw. Mehrperiodenbetrachtung der Wirtschaftlichkeit zu unterscheiden.⁸

Entsprechend der beschriebenen Dimensionen ergeben sich so insgesamt 8 Felder, mit denen sich das Wirtschaftlichkeitsverständnis einordnen lässt:

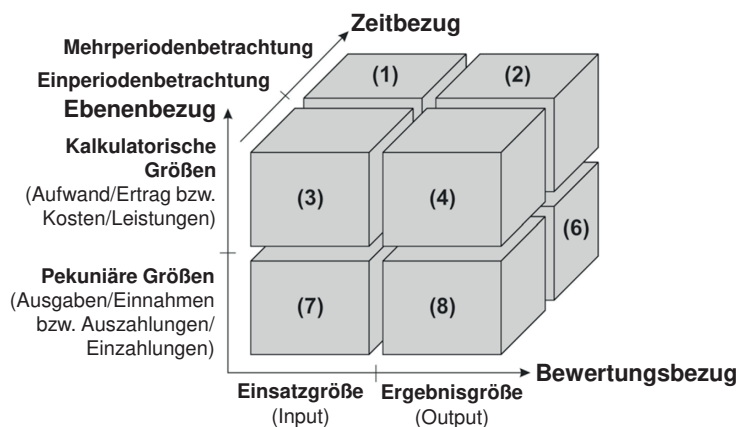


Abbildung 2: Wirtschaftlichkeitswürfel der öffentlichen Beschaffung nach Eßig (2018)⁹

⁸ §59 (1) VgV.

⁹ Vgl. Eßig (2018), Öffentliche Beschaffung, in: Corsten/Gössinger/Spengler (Hrsg.), Handbuch Produktions- und Logistikmanagement in Wertschöpfungsnetzwerken, S. 481 - 500.

Auf Basis dieser Systematisierung nimmt Eßig (2018) eine Ableitung eines einheitlichen Wirtschaftlichkeitsbegriffes vor, wobei folgende Konkretisierungen vorgenommen werden:

- Wie zuvor beschrieben, unterscheidet das Vergaberecht nicht zwischen der Verwendung pekuniärer oder kalkulatorischer Größen. Die betriebswirtschaftliche Perspektive impliziert für diesen Sachverhalt allerdings klar die Anwendung von ausschließlich kalkulatorischen Größen, sodass nur diese sich in einem einheitlichen Wirtschaftlichkeitsverständnis niederschlagen sollten.¹⁰
- Weiterhin ist zu klären, ob die Einsatzgrößen „Preis (7) bzw. Kosten (3)“ und vor allem die Ergebnisgröße der Leistung (Felder 4 und 8) eine monetäre Bewertung benötigen. Die betriebswirtschaftliche Literatur beschreibt die grundsätzliche Vorgabe, dass auch der Output immer wertmäßig zu erfassen ist,¹¹ wobei von Seiten des Vergaberechts nur die monetäre Bewertung inputbezogener Größen definiert wird. Für die Output-Größen existiert entsprechend § 58 Abs. 2 VgV ein langer, nicht abschließender Katalog, welcher in der Regel nicht finanziell bewertet werden muss:

„(2) (...) Neben dem Preis oder den Kosten können auch qualitative, umweltbezogene oder soziale Zuschlagskriterien berücksichtigt werden, insbesondere:

1. die Qualität, einschließlich des technischen Werts, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Zugänglichkeit der Leistung insbesondere für Menschen mit Behinderungen, ihrer Übereinstimmung mit Anforderungen des „Designs für Alle“, soziale, umweltbezogene und innovative Eigenschaften sowie Vertriebs- und Handelsbedingungen,
2. die Organisation, Qualifikation und Erfahrung des mit der Ausführung des Auftrags betrauten Personals, wenn die Qualität des eingesetzten Personals erheblichen Einfluss auf das Niveau der Auftragsausführung haben kann, oder
3. die Verfügbarkeit von Kundendienst und technischer Hilfe sowie Lieferbedingungen wie Liefertermin, Lieferverfahren sowie Liefer- oder Ausführungsfristen.“

Burgi (2016) unterscheidet hier folglich explizit zwischen „finanzielle[n] und leistungsbezogene[n] Kriterien“.¹² Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive: Die monetäre Be-

¹⁰ Vgl. Thommen/Achleitner/Gilbert/Hachmeister/Kaiser (2017), Allgemeine Betriebswirtschaftslehre. Umfassende Einführung aus managementorientierter Sicht, 8. Aufl., Wiesbaden 2012, S. 120.

¹¹ Vgl. bspw. Wöhe/Döring (2016), Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 26. Aufl., München 2016, S. 38.

¹² Burgi (2018), Vergaberecht: Systematische Darstellung für Praxis und Ausbildung, 2. Auflage, München 2018, S. 202.

wertung der Einsatzgröße und nicht monetäre Bewertung der Ergebnisgröße ist eine Sonderform der Wirtschaftlichkeit und wird als Kostenwirtschaftlichkeit definiert¹³ und findet im Vergaberecht breite Anwendung.¹⁴

- Eine weitere Konkretisierung betrifft die Frage, ob im Zuge der Vergabe öffentlicher Aufträge nur eine der beiden Verhältnisgrößen variabel gestaltet werden kann. Im Falle der Beschaffung eines Objekts mit fixen bzw. einheitlichen Leistungskriterien (bspw. genormte Güter wie Schrauben etc.), würde es sich um eine rechtlich zulässige und praktisch weit verbreitete „Nur-Preis- bzw. Nur-Kosten-Vergabe“ handeln.¹⁵ Der umgekehrte Fall „ausschließlich leistungsbezogener Zuschlagskriterien“ ist gemäß § 127 Abs. 2 GWB zwar möglich, allerdings nur dann erlaubt, wenn verbindliche bzw. gesetzliche Vorschriften zur Preisgestaltung den Preis als Zuschlagskriterium sinnlos machen (bspw. im Falle der Buchpreisbindung).¹⁶ Andererseits existiert für spezielle Vergabeverfahren wie der Innovationspartnerschaft oder dem Wettbewerblichen Dialog ein generelles Verbot des Zuschlags auf reiner Preis- oder Kostenbasis.¹⁷
- Abschließend ist zu präzisieren, ob die Größen ein- oder mehrperiodig sein dürfen bzw. müssen (Felder 1, 2, 5 und 6). Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive ist dies ebenfalls wieder eindeutig zu beantworten, da nur mehrperiodige Betrachtungen als echte Wirtschaftlichkeitsrechnungen angesehen werden.¹⁸ Wie vorher beschrieben existiert diese Möglichkeit auch im Vergaberecht, da die Lebenszykluskosten entsprechend § 59 Abs. 2 VgV mehrperiodig als Summe aller Ausgaben, welche von der Planung über die Realisierung bis hin zum Nutzungsende entstehen, definiert werden. Folgende Kostenarten werden hierbei explizit genannt:

¹³ Vgl. Zahn/Schmid (1996), Produktionswirtschaft, Bd. 1, Grundlagen und operatives Produktionsmanagement, Stuttgart 1996, S. 73-75.

¹⁴ Vgl. bspw. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie (2014), S. 8 f.

¹⁵ Vgl. Burgi (2018), Vergaberecht: Systematische Darstellung für Praxis und Ausbildung, 2. Aufl., München 2018, S. 202.

¹⁶ Vgl. Burgi (2018), Vergaberecht: Systematische Darstellung für Praxis und Ausbildung, 2. Aufl., München 2018, S. 202.

¹⁷ Vgl. bspw. Innovationspartnerschaft in § 19 (7) Satz 2 VgV bzw. wettbewerblicher Dialog in § 18 (9) Satz 2 VgV.

¹⁸ Vgl. bspw. Horváth/Gleich/Seiter (2015), Controlling, 13. Aufl., München 2015, S. 218.

„(2) Der öffentliche Auftraggeber gibt die Methode zur Berechnung der Lebenszykluskosten und die zur Berechnung vom Unternehmen zu übermittelnden Informationen in der Auftragsbekanntmachung oder den Vergabeunterlagen an. Die Berechnungsmethode kann umfassen:

1. die Anschaffungskosten
2. die Nutzungskosten, insbesondere den Verbrauch von Energie und anderen Ressourcen,
3. die Wartungskosten,
4. Kosten am Ende der Nutzungsdauer, insbesondere die Abholungs-, Entsorgungs- oder Recyclingkosten, oder
5. Kosten, die durch die externen Effekte der Umweltbelastung entstehen, die mit der Leistung während ihres Lebenszyklus in Verbindung stehen, sofern ihr Geldwert nach Absatz 3 bestimmt und geprüft werden kann; solche Kosten können Kosten der Emission von Treibhausgasen und anderen Schadstoffen sowie sonstige Kosten für die Eindämmung des Klimawandels umfassen.“

Folglich umfassen Lebenszykluskosten nicht nur die Ausgaben für die eigentliche Anschaffung, sondern auch alle relevanten Folgeausgaben. Entsprechend sieht der Gesetzgeber vor, dass die Lebenszykluskosten alle Ausgaben aus der Anschaffung, der Nutzung, der Wartung und der Verwertung (i.S.d. Ausgaben für Entsorgung, Recycling oder Abholung) umfassen können. Darüber hinaus können auch entstehende Umweltbelastungen (z.B. für Emission von Treibhausgasen oder anderen Schadstoffen) als Kosten für externe Effekte in die Lebenszykluskosten einfließen. Diese Sichtweise wird auch in der Wissenschaft vertreten und im Rahmen einiger Publikationen detailliert aufgearbeitet.¹⁹

¹⁹ Vgl. Asiedu/Gu (1998), Product life cycle cost analysis: State of the art review. In: International Journal of Production Research, 36(4), S.889–890; Lawson/Squire/Cousins/Lamming (2008), Strategic Supply Management: Principles, Theories and Practice, 1. Aufl., Essex: Pearson Education Limited, S.166

Aus den beschriebenen Konkretisierungen lässt sich als Zusammenfassung das folgende Wirtschaftlichkeitsverständnis ableiten, welches als Empfehlung für die Umsetzung in der Praxis verstanden wird:

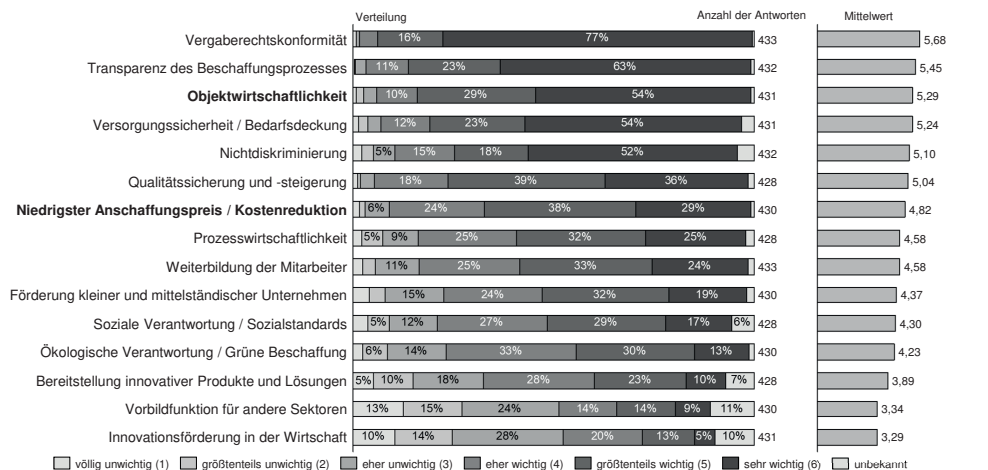


Abbildung 3: Abgeleitetes Wirtschaftlichkeitsverständnis

2. Empirische Erkenntnisse zu Wirtschaftlichkeit und Lebenszykluskosten in der öffentlichen Beschaffung

2.1 Methodik

Zur Erfassung des aktuellen Standes von Wirtschaftlichkeitsaspekten in der Praxis der öffentlichen Beschaffung Deutschlands, wurden zwei Methoden zur Generierung quantitativer Daten gewählt. Zum einen wurden quantitative Primärdaten zur Bedeutung des Wirtschaftlichkeitsziels und der Anwendung der Lebenszykluskostenrechnung im Zuge einer Umfrage unter relevanten Entscheidungsträgern der öffentlichen Beschaffung generiert und deskriptiv analysiert.²⁰ Zum anderen wurden die Daten der, für Oberschwellenvergaben innerhalb der EU verpflichtenden, Ausschreibungs-Datenbank „Tenders Electronic Daily“ (TED-Datenbank) genutzt.²¹ Diese Sekundärdaten beinhalten eine Vielzahl von Verfahrenscharakteristika öffentlicher Ausschreibungen und sind zum Großteil frei verfügbar bzw. mittels eines Statistik-Modus abrufbar. Auf Basis dieser Da-

²⁰ Für eine detaillierte Beschreibung der Methodik zur Primärdatenerhebung bzw. -analyse, vgl. Eßig/Schaupp (2016), Erfassung des aktuellen Standes der innovativen öffentlichen Beschaffung in Deutschland, S. 5, Neuberg 2016.

²¹ <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

tenbank wurden ebenfalls die im Datensatz vorhandenen Aspekte zur Anwendung des Wirtschaftlichkeitskriteriums analysiert und deskriptiv aufgearbeitet.²²

2.2 Ergebnisse der Primärdatenanalyse

Die empirischen Daten der Umfrage zeigen zwar, dass die Objektivwirtschaftlichkeit im Zielsystem der öffentlichen Vergabe- und Beschaffungsstellen schon einen wichtigen Stellenwert einnimmt. Allerdings ist auch weiterhin das Preiskriterium vergleichsweise dominant, was letztlich als kontraproduktiv für ein langfristiges (Lebenszyklusorientiertes) Wirtschaftlichkeitsverständnis angesehen wird:

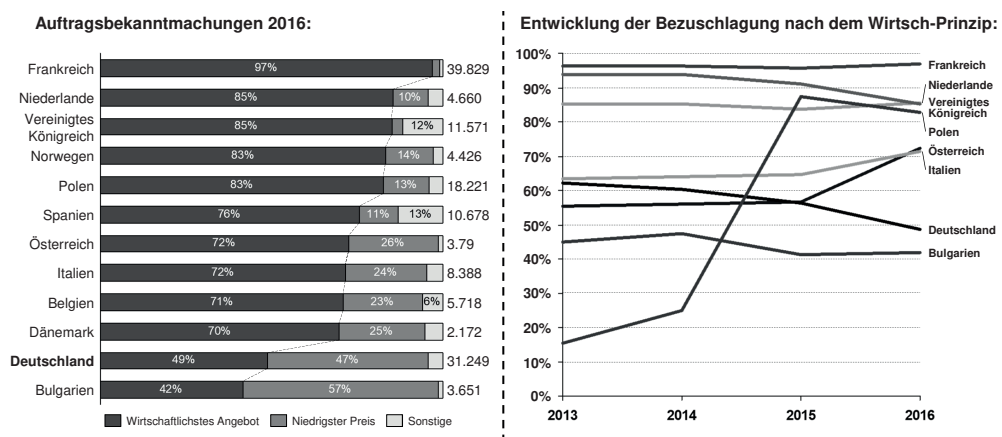


Abbildung 4: Bedeutung der Wirtschaftlichkeit im Zielkanon der öffentlichen Beschaffung²³

Dies zeigt sich umso mehr im Zuge der Analyse der Anwendung der entsprechenden betriebswirtschaftlichen Methoden im Zuge des Beschaffungsprozesses. Während ein Angebotspreisvergleich fast immer durchgeführt wird, werden Lebenszykluskosten vergleichsweise selten berechnet. Ebenso ist auch die Berücksichtigung von Leistungsaspekten, im Rahmen einer umfassenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, wie der Kosten-Nutzen-Analyse, bei weitem noch nicht flächendeckend implementiert:

²² Für eine detaillierte Beschreibung der Methodik zur Sekundärdatenerhebung bzw. -analyse, vgl. Schaupp/Eßig/von Deimling (2017), Anwendung von Werkzeugen der innovativen öffentlichen Beschaffung in der Praxis: Eine Analyse der TED-Datenbank, S. 70-77, Neubiberg 2017.

²³ Vgl. Eßig/Schaupp (2016), Erfassung des aktuellen Standes der innovativen öffentlichen Beschaffung in Deutschland, S. 5, Neubiberg 2016.

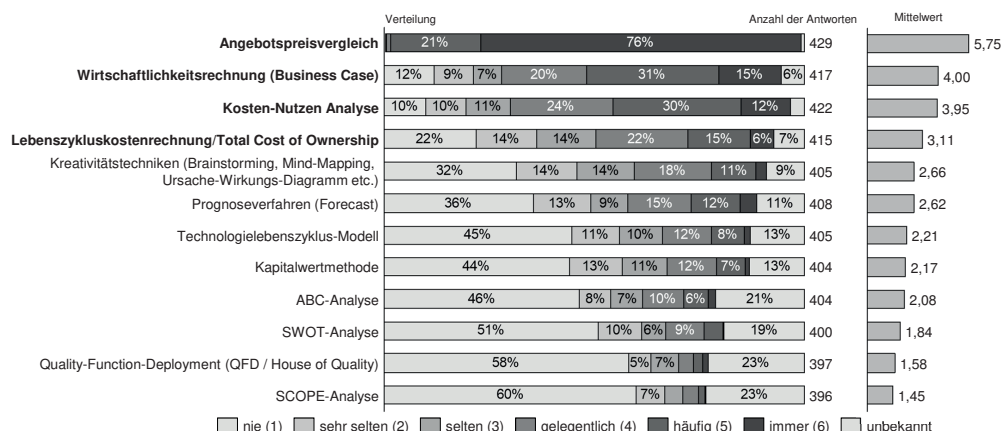


Abbildung 5: Anwendung von betriebswirtschaftl. Methoden zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit eines Beschaffungsobjekts²⁴

2.3 Ergebnisse der Sekundärdatenanalyse

Ein ähnliches Bild zeigt auch der Blick auf die Sekundärdaten der TED-Datenbank. Vor allem in der deutschen Vergabelandschaft ist die Bezuschlagung auf Basis des niedrigsten Anschaffungspreises, mit knapp 47 % aller Vergaben im Jahr 2016, noch sehr prominent vertreten. Im internationalen Vergleich wird umso mehr deutlich, dass Deutschland im Bereich des Zuschlagskriteriums „Wirtschaftlichstes Angebot“ ein enormes Optimierungspotential aufweist und sich der Anteil der Vergaben mit Anwendung des Wirtschaftlichkeitskriteriums über die letzten Jahre sogar verringert hat:

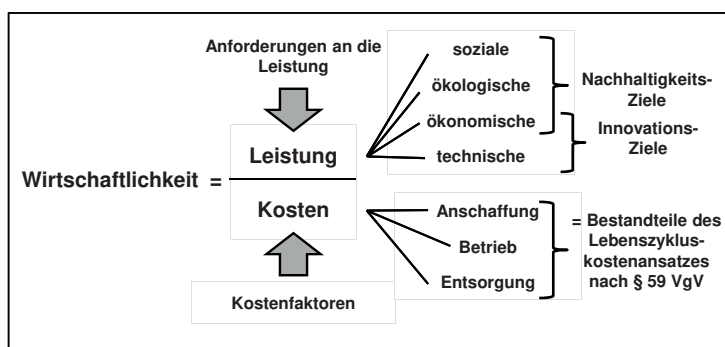


Abbildung 6: Ablauf zur Auswahl geeigneter Vorlagen zur Lebenszykluskostenberechnung²⁵

²⁴ Vgl. Eßig/Schaupp (2016), Erfassung des aktuellen Standes der innovativen öffentlichen Beschaffung in Deutschland, S. 6, Neubiberg 2016.

²⁵ Vgl. Schaupp/Eßig/von Deimling (2017), Anwendung von Werkzeugen der innovativen öffentlichen Beschaffung in der Praxis: Eine Analyse der TED-Datenbank, S. 48 f., Neubiberg 2017.

Dieser Aspekt wirkt auch negativ auf die Anwendung der Lebenszykluskostenrechnung, welche im Zuge der Analyse der TED-Datenbank ebenfalls detailliert untersucht wurde. Die Ergebnisse zeigen, dass sich seit dem Jahr 2012 bis zum Stichtag der Untersuchung (30.06.2017), insgesamt 49 Ausschreibungen finden lassen, welche Lebenszykluskosten explizit als Zuschlagskriterium definieren. Bezogen auf das Jahr 2016 wurden gerade einmal 9 Ausschreibungen identifiziert, die Lebenszykluskosten als Bestandteil der Zuschlagskriterien definieren, was bei insgesamt knapp 32.000 veröffentlichten Ausschreibungen im Jahr 2016 einen verschwindend geringen Anteil ausmacht.²⁶

Der beschriebene Sachverhalt wurde auch von Seiten der Europäischen Kommission erkannt und im Zuge der Mitteilung COM(2017) 572 der Kommission zum Thema „Eine funktionierende öffentlichen Auftragsvergabe in und für Europa“ bemängelt. So wurde ebenfalls auf Basis der TED-Daten festgestellt, dass in 55 % der Ausschreibungen immer noch der niedrigste Preis als einziges Vergabekriterium dient. Ein anderer bemängelter Aspekt, der dabei ebenfalls einen negativen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der Vergabe allgemein und der Bezuschlagung auf das wirtschaftlichste Angebot allgemein hat, ist die Zahl der Angebotseingänge pro Vergabe. So ist zwischen 2006 und 2016 die Zahl der Ausschreibungen, bei denen nur ein Angebot vorgelegt wurde, von 17 % auf 30 % gestiegen. Die durchschnittliche Zahl der Angebote je Ausschreibung ging im selben Zeitraum von fünf auf drei zurück.²⁷

²⁶ Vgl. Schaupp/Eßig/von Deimling (2017), Anwendung von Werkzeugen der innovativen öffentlichen Beschaffung in der Praxis: Eine Analyse der TED-Datenbank, S. 70-77, Neubiberg 2017. Im Zuge dieser Publikation werden noch weitere Aspekte zur Anwendung von Lebenszykluskosten innerhalb der deutschen Vergabelandschaft beschrieben.

²⁷ Vgl. Europäische Kommission (2017), Eine funktionierende öffentlichen Auftragsvergabe in und für Europa – COM(2017) 572 final.

Workshop 3: Die Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebotes

Statement

Dr. Andreas Clément

Deutsche Bahn AG, Berlin



Preis vs. Qualität – Qualitative Wertungskriterien in Vergabeverfahren für Bauleistungen bei der Deutschen Bahn

Das Thema Qualität bei öffentlichen Aufträgen ist äußerst vielschichtig und wird von unterschiedlichsten Aspekten beeinflusst. So führen z.B. eine hochwertige Planung und eine eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibung bei Bauleistungen regelmäßig zu einem besseren Vergabeergebnis, als umgekehrt. Die Deutsche Bahn arbeitet an all diesen Aspekten. Im Schwerpunkt soll es hier aber um den Qualitätsbeitrag des Vergabeverfahrens bzw. -wettbewerbes selbstgehen.

Alle sprechen vom sogenannten „Qualitätswettbewerb“. Was ist das eigentlich? Ausgangspunkt der Überlegung ist, dass die Qualität eines Angebotes steigt, wenn sich der Bieter bereits in der Angebotsphase intensiv mit der Ausschreibung bzw. der Bauaufgabe beschäftigt. Die stabile Umsetzung der Bauleistung ist für uns als Deutsche Bahn, die den überwiegenden Teil ihrer Baumaßnahmen bei laufendem Betrieb umsetzen muss, von außerordentlicher Bedeutung.

Diese inhaltliche Auseinandersetzung des Bieters mit der zu vergebenden Leistung muss zum einen für die vergebende Stelle nachvollziehbar sein. Zum anderen müssen qualitative Unterschiede bei der Angebotsbearbeitung bewertbar sein, denn hierdurch wird für den Bieter ein Anreiz zur vertieften inhaltlichen Auseinandersetzung und damit ein Wettbewerbsvorteil geschaffen.

Die DB hat sich der Herausforderung gestellt, qualitative Wertungskriterien zu entwickeln, die den oben genannten Kriterien entsprechen und gleichzeitig in einem hohen Maße für eine große Anzahl von Vergabeverfahren gleichermaßen anwendbar sind. Die Deutsche Bahn vergibt im Bereich Infrastruktur Bauleistungen mit einem jährlichen Volumen von mehreren Milliarden Euro. Vor diesem Hintergrund war eine umfassende Standardisierung notwendig, die die Handlungssicherheit für die Anwender gewährleistet und so Transparenz und Stabilität des Vergabeverfahrens sicherstellt.

Nach einem langwierigen Entwicklungsprozess entstand eine Wertungsmatrix, wonach der Preis nicht mehr als 100%-iges Entscheidungskriterium in die Angebotsbewertung eingeht. Zuschlagskriterien für die Vergabe von Bauleistungen sind nun neben dem Preis auch vordefinierte Qualitätskriterien. Je nach Festlegung im Projekt gehen die Qualitätskriterien entweder mit 15 % (1 Qualitätskriterium) oder mit maximal 30 % (2 Qualitätskriterien, 2 x 15 %) in die Vergabeentscheidung ein. Der Preis hat dann nur noch zu 70-85 % Einfluss auf die Angebotsbewertung, je nachdem ob projektspezifisch 1 oder 2 Qualitätskriterien gewählt wurden. Die auszuwählenden Qualitätskriterien sind sehr bahnspezifisch und auf die Realisierung von Baustellen unter laufendem Betrieb ausgerichtet, insbesondere dort die Terminplanung, Baulogistik bzw. Baustellenorganisation, Umwelt sowie Möglichkeiten zur Sperrpausenverkürzung. An weiteren Kriterien wird fortlaufend gearbeitet. Anhand dieser Kriterien, die dann jeweils mit weiteren Un-



terkriterien belegt sind, lässt sich sehr gut beurteilen, inwieweit sich der Bieter mit der Bauaufgabe auseinandergesetzt hat und diese durchdrungen hat. Die Rechenlogik ist dann wie folgt: Jedes festgelegte Zuschlagskriterium wird mittels eines Punktesystems von 0 bis 5 Punkten bewertet. Der beste Angebotspreis erhält 5 Punkte; eine bessere Angebotsqualität erhält ebenfalls eine höhere Punktzahl, maximal jedoch 5 Punkte. Das Angebot mit der höchsten Gesamt-Punktzahl erhält den Zuschlag.

2011 wurde die Wertungsmatrix bei der Deutschen Bahn eingeführt. Nach anfangs mangelnder Akzeptanz im Markt, die sich insbesondere in einer erhöhten Zahl von Nachprüfungsverfahren zeigte, kann man nunmehr davon sprechen, dass die Wertungsmatrix allgemein „angekommen“ ist. Die Einführung führte aus unserer Sicht zu einer deutlichen Steigerung der Angebotsqualität, die sich auch in der Qualität der Bauausführung fortsetzt. In durchschnittlich 10 % der Fälle – Tendenz steigend – veränderte sich die Bieterangfolge gegenüber einer Wertung nur nach dem Preis. Letztlich wird der Bieter belohnt, der eine hohe Qualität in der Angebotsbearbeitung zeigt.

Wir werden diesen Weg fortsetzen und weitere qualitative Vergabekriterien entwickeln. Hierbei denken wir an Themen wie Nachhaltigkeit oder Innovation, um nur einige Beispiele zu nennen. Wir glauben, damit einen maßgeblichen Beitrag zur Wirtschaftlichkeit leisten zu können.