

ECEC Positionspapier (17.11.2018)

Öffentliche Auftragsvergabe für Ingenieurdienstleistungen - Faire Vergabeverfahren sichern erfolgreiche Projekte

Einführung:

Ingenieure sind in ihrer täglichen Arbeit mit öffentlichen Vergabeverfahren für geistig-schöpferische Dienstleistungen befasst. Vor diesem Hintergrund hat die ECEC einige Grundsätze festgelegt, die notwendig sind, um faire Verfahren für die öffentliche Auftragsvergabe von Ingenieurleistungen als Grundlage für erfolgreiche Projekte zu gewährleisten.

Unangemessene Beschaffungsverfahren haben einen starken Einfluss auf die Qualität und erfolgreiche Durchführung eines Projekts. Auch wenn in vielen Vergabestellen bereits allgemein bekannt ist, dass für intellektuelle Dienstleistungen wie Ingenieurdienstleistungen nur qualitätsbasierte Verfahren möglich und angemessen sind, fehlt es in der praktischen Umsetzung oft noch an der notwendigen Effektivität.

Da die rechtliche und praktische Situation in Bezug auf die Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge in den Ländern, in denen die Mitgliedsorganisationen des ECEC ansässig sind, unterschiedlich ist, konzentriert sich dieses Positionspapier auf Grundprinzipien, die von den Beschaffungsbehörden eingehalten werden sollten, um faire und effiziente Verfahren zu gewährleisten.

Die ECEC unterstützt uneingeschränkt die Bemühungen der Europäischen Kommission zur Professionalisierung öffentlicher Auftraggeber. Bei qualitativ hochwertigen Ingenieurprojekten ist es von größter Bedeutung, sicherzustellen, dass öffentliche Auftraggeber über die notwendigen theoretischen und praktischen Fähigkeiten und Kenntnisse verfügen, um die Vergabeverfahren korrekt durchzuführen. In Fällen, in denen das erforderliche Fachwissen bei den Beschaffungsbehörden nicht vorhanden ist, sollte es durch die Unterstützung externer Beratender Ingenieure bereitgestellt werden.

Dieses Positionspapier wendet sich sowohl an die öffentlichen Beschaffungsbehörden als auch an politische Vertreter.

Inhalt:

Die ECEC-Arbeitsgruppe Öffentliches Auftragswesen hat beschlossen, die grundlegenden Anforderungen in den folgenden Kapiteln zu beschreiben:

- **Definition von Qualitätskriterien**
- **Wie kann eine faire Bewertung gewährleistet werden**
- **Preisbewertung**

Definition von Qualitätskriterien

Für die Beschaffung von Ingenieurleistungen ist die inhaltliche Ausgestaltung von Kriterien von wesentlicher Bedeutung. Die angemessene Definition von Qualitätskriterien entscheidet nämlich darüber, ob eine Vergabeentscheidung tatsächlich auf der Qualität basiert oder ob sie aufgrund der Ineffektivität der definierten Kriterien de facto auf einem Preiswettbewerb beruht.

Daher möchte die ECEC allgemeine Hinweise für die Definition von Qualitätskriterien geben:

1. GRUNDAUSWAHLKRITERIEN (Mindestanforderungen für die Teilnahme am Vergabeverfahren):

Grundlegende Auswahlkriterien müssen einen objektiven Bezug zum Vertragsgegenstand haben. Die Anforderungen müssen in Bezug auf den Anwendungsbereich und Umfang des Vertrages sowie auf die tatsächlichen Risiken im Zusammenhang mit dem Projekt angemessen sein. Bei Planungsleistungen besteht die Tendenz, übermäßige Grundausswahlkriterien zu haben und damit unnötige Belastungen für den Marktzugang, insbesondere für KMU, zu schaffen.

Autorisierung: Bei niedrigen Auftragswerten reicht oft die Genehmigungspflicht für die angebotenen Planungsleistungen aus, da sie in den meisten Ländern rechtlich mit berufsrechtlichen Mindestanforderungen verbunden ist.

Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit: Für den Nachweis der wirtschaftlichen Belastbarkeit ist die Berufshaftpflichtversicherung ein wichtiger Faktor. Die Anforderungen an Mindestumsätze können irreführend sein, da sich die Bürostruktur von Planungsbüros sehr stark von der Struktur anderer Unternehmen unterscheidet, die am Bauprozess beteiligt sind. Überhöhte Anforderungen können für viele potenzielle Dienstleister mit einer KMU-Struktur eine Belastung darstellen. Dies kann den intellektuellen Wettbewerb erheblich reduzieren und so perfekte Lösungen behindern.

Technische Kapazität: Am wichtigsten ist die Qualifikation des im Projekt tätigen Personals. Dies kann durch Qualifizierungs- / CPD-Zertifikate und Personalreferenzen nachgewiesen werden. Zusätzlich ist es möglich, Firmenreferenzen anzufordern. Es ist wichtig, dass diese Anforderungen nicht übertrieben sind, in der Regel genügt es, Referenzen mit dem halben Volumen des Vertragsgegenstandes anzufordern (z.B. für die Planung eines Seniorenheims sind Referenzen im Wohnungsbau ausreichend). Die Bezugszeiträume sollten so lang wie möglich sein, unrealistisch kurze Zeiträume können den geistigen Wettbewerb erheblich einschränken, ohne einen Mehrwert zu bringen.

Zuverlässigkeit: In vielen Fällen macht der Nachweis einer gesetzlichen Berechtigung - die oft an bestimmte gesetzliche Anforderungen gebunden ist - diese Anforderung vernachlässigbar. Die ECEC bevorzugt die Eigenerklärung, da sie den Aufwand für Auftraggeber und Auftragnehmer erheblich reduziert.

2. AUSWAHLKRITERIEN (bei zweistufigen Verfahren zur Auswahl der am besten geeigneten Teilnehmer):

Im Gegensatz zu den grundlegenden Auswahlkriterien ist ihr Bewertungsbereich größer. Die Auswahlkriterien sollten in der Reihenfolge ihrer Bedeutung aufgeführt werden, das Bewertungssystem sollte transparent gemacht werden. Es ist wichtig, einen objektiven Bezug zur Vertragsgegenstand herzustellen.

Mögliche Auswahlkriterien:

- Zusatzqualifikationen von Schlüsselpersonen erhalten zusätzliche Punktwerte;
- Persönliche Referenzen / Teamkonstellationen, die über die nach inhaltlichen Parametern bewerteten Schlüsselqualifikationen hinausgehen;
- Unternehmensreferenzen, die über die nach inhaltlichen Parametern bewerteten Grundqualifikationsreferenzen hinausgehen;
- Arbeitsproben, die von einem Auftrag nach Unterauswahlkriterien im Zusammenhang mit der Aufgabenstellung in der zweiten Verfahrensstufe bewertet werden;
- Wissensmanagement, z.B. dargestellt durch Vortragsreihen / Publikationsreihen im Zusammenhang mit dem Vertragsgegenstand, CPD-Maßnahmen;
- Qualitätsmanagement durch Arbeitsproben von Checklisten und Prüfkriterien;
- Bearbeitungskonzept

3. VERGABEKRITERIEN

Zuschlagskriterien sind das Mittel zur Beurteilung eines Angebots und müssen daher vertragsbezogen sein. Planungsleistungen als intellektuelle Dienstleistungen erfordern die Bewertung des "wirtschaftlich günstigsten Angebots" (MEAT).

Das bedeutet, dass die Qualitätsaspekte der Ausschreibung wichtiger sind als die reinen Preisaspekte. Die Wirtschaftlichkeit des Projekts ist entscheidend und wichtiger als die Punktzahl, die den Angebotspreis bewertet.

Es wird empfohlen, dass die Gewichtung bei Qualitätsaspekten mindestens 70% (besser 90%) und bei Preisaspekten maximal 30 % (besser 10%) betragen sollte. Es ist wichtig sicherzustellen, dass die gewählten Bewertungsformeln mit der gewählten Gewichtung übereinstimmen. Untersuchungen haben gezeigt, dass auch bei vielen formalen Übergewichtungen von Qualitätsaspekten der Preis letztendlich entscheidend ist.

Bei der Formulierung der Qualitätsvergabekriterien ist es notwendig, die folgenden Aspekte zu berücksichtigen:

- Die Kriterien müssen vertragsbezogen sein;
- Ein diskriminierungsfreier Antrag ohne die Möglichkeit einer späteren willkürlichen Entscheidung muss gewährleistet sein (siehe auch Text "Wie gewährleistet man eine faire Bewertung");
- Die Informationen der Teilnehmer müssen überprüfbar sein;

- Ein gemeinsames Verständnis aller Teilnehmer muss gewährleistet sein;
- In Bezug auf die Gewichtung muss das Qualitätskriterium über eine symbolische Geste hinausgehen und muss effektiv wirksam sein;
- Eine abgestufte Möglichkeit der Rangfolge ist notwendig, damit eine echte Qualitätsrangfolge der Angebote möglich ist, anstatt nur für die Erfüllung einer Anforderung Ja/Nein-Punkte zu vergeben;
- In einem zweistufigen Vergabeverfahren darf nicht derselbe Aspekt für die Auswahl herangezogen werden;

Je nach Frage, ob Beratungs- oder Planungsleistungen im Mittelpunkt des Auftrags stehen, sind die Vergabekriterien unterschiedlich ausgestaltet (für Planungsleistungen Lösung in Form eines Planungskonzepts mit entsprechenden Unterkriterien, für Beratungs- und Planungsleistungen Konzepte mit entsprechenden Unterkriterien wie Workflow-Konzepte, Terminkonzepte, Personaleinsatzkonzepte etc.).

Wie kann eine faire Bewertung gewährleistet werden?

Eine faire Bewertung erfordert nicht nur klare, transparente und objektive Bewertungskriterien, sondern gleichzeitig seriöse und völlig unabhängige Bewertungskommissionen, die die eingereichten Angebote objektiv und unparteiisch bewerten, wobei der Qualität oberste Priorität eingeräumt wird und auf diese Weise die Interessen der öffentlichen Verwaltungen verfolgt werden; gleichzeitig öffentliche Ausgaben einspart werden und die Möglichkeit subjektiver und opportunistischer Einflussnahme auf den Wettbewerb verhindert wird.

Daher möchte die ECEC die Aspekte hervorheben, die für die Erreichung dieser Ziele wichtig sind:

- Wie bereits erwähnt, sollten die Bewertungskriterien objektiv, projektbezogen und nachhaltig sein; sie sollten bereits in der Ausschreibungsphase beworben und zusammen mit den Ausschreibungsregeln veröffentlicht werden, so dass sie allen Teilnehmern bekannt sind, bevor sie ihre Angebote abgeben können;
- Die Mitglieder der Bewertungskommissionen müssen kompetent sein und über die gleichen Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen, die für die Teilnahme an der Ausschreibung erforderlich sind;
- Die Bewertungskommissionen sollten völlig unabhängig von den Verwaltungsstellen sein, die sie ankündigen; vorzugsweise auf der Grundlage der Vorschläge von Berufskammern oder andere unabhängige Stellen, die Mitglieder aus speziell erstellten Berufsverzeichnissen nach strengen Rotationskriterien ernennen;
- Die Bewertungskommissionen sollten ausschließlich in öffentlichen Sitzungen arbeiten, an denen die Teilnehmer oder ihre Vertreter teilnehmen können, um so viel Transparenz und Korrektheit wie möglich zu gewährleisten;

Preisbewertung

Nach erfolgter Bewertung und Beurteilung der von den Bietern zu erwartenden Qualität und Leistung ist der Angebotspreis zu bewerten.

Der Auftraggeber sollte erst nach Abschluss der Bewertung der Qualitätskriterien über den Preis informiert werden. Dies ist eine notwendige Voraussetzung, da die Kenntnis des Preises die Beurteilung der Leistungskriterien beeinflussen kann. Dies wird durch das Zwei-Umschlag-Verfahren sichergestellt. Das bedeutet, dass der Preis - im zweiten Umschlag - erst nach erfolgter Leistungsbeurteilung bekannt gegeben wird.

Der Planer hat einen entscheidenden Einfluss auf die funktionale, gestalterische und wirtschaftliche Qualität eines Projekts; das bedeutet, dass der Preis in einer diesem Ziel angemessenen Weise bewertet werden sollte.

Für die Preisermittlung gibt es verschiedene, sehr unterschiedliche Methoden.

Für die Gesamtbewertung des Bieters stehen insgesamt 100 Punkte zur Verfügung.

Die Wichtung des Preises sollte idealerweise mit 10 und maximal 30 Punkten erfolgen.

1. Die häufigste Methode zur Bewertung der Preise erfolgt durch die Zuweisung der Punktzahl für den niedrigsten Preis und eine lineare Abminderung bis zu 0 Punkten für den höchsten Preis. Diese Bewertung führt zu einer viel zu starken Spreizung bei der Punktverteilung, so dass in den meisten Fällen allein der Preis die Gesamtbewertung bestimmt.

Dies hat zur Folge, dass der Preis bewusst und verdeckt einen größeren Einfluss auf das Gesamtergebnis hat, als er bei der Gewichtung zugewiesen wird. Das bedeutet, dass in den meisten Fällen das billigste Angebot bevorzugt wird. Daher ist die ECEC gegen die Anwendung dieser Methodik, da sie keine qualitätsorientierte Entscheidung ermöglicht.

2. Eine bessere Verfahrensweise ist es, den Preis jedes Bieters mit dem niedrigsten Preis zu vergleichen. Der Bieter mit dem niedrigsten Preis erhält die volle Punktezahl, und jeder der anderen Bieter erhält eine reduzierte Punktezahl im Verhältnis zum jeweiligen Preis des einzelnen Bieters. Bei dieser Herangehensweise steht die Preisbewertung im gleichen Verhältnis wie die Bewertung der Qualität und Leistung der Angebote. Daher hält die ECEC diese Methode für zielführender als die unter 1 beschriebene Wertung.

3. Wenn der wichtigste Faktor bei der Preisfestsetzung darin besteht, einen Preis zu erhalten, der fair und im Hinblick auf die erforderliche Arbeit angemessen ist, sollte die höchste Punktezahl dem Durchschnittspreis (Mittelpreis) zugeordnet werden. Die Bieter müssen dann den "richtigen" Preis für den Auftrag und nicht den niedrigsten (billigsten) Preis anbieten. Der Mittelpreis kann als arithmetisches Mittel aller angebotenen Preise berechnet werden. Es ist auch möglich, vorher den höchsten

und den niedrigsten Preis auszuschließen und dann das arithmetische Mittel aus den dann verbleibenden Angebotspreisen zu berechnen.

Aus Sicht der ECEC drückt der so ermittelte mittlere Preis am besten den Marktpreis aus, da die Angebote den Markt repräsentieren. Daher erhält der so berechnete Durchschnittspreis die höchste Punktzahl. Die Preise über und unter diesem Mittelpreis werden dann im Verhältnis zum mittleren Preis bewertet. Diese Methode wird von der ECEC empfohlen, da sie einen angemessenen Preis für die angebotene Dienstleistung gewährleistet, auch wenn sie eine Anpassung der aktuellen Rechtslage erfordern würde.

Den Verfahren für ungewöhnlich niedrige Angebote (Abnormal Low Tender, ALT) sollte große Aufmerksamkeit geschenkt werden. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten weitere Leitlinien für anerkannte ALT-Erklärungen vorlegen.

Nach Auffassung des ECEC muss die Festlegung eines „ersten Schwellenwerts“, der den niedrigsten Preis definiert, zu dem es möglich erscheint, die gewünschte Qualität zu gewährleisten, zweifellos Aufgabe der Auftraggeber sein, bevor sie eine Dienstleistung oder eine öffentliche Ausschreibung durchführen. Dieser Schwellenwert könnte mit dem Durchschnittswert der Gebote verglichen werden, wenn man davon ausgeht, dass dieser Durchschnittswert ein Ausdruck des realen Marktes ist. Wenn klar ist, dass es bei einem niedrigeren Preis nicht möglich sein wird, die gewünschte Qualität zu garantieren, sollte auch klar sein, dass Angebote, die unter dieser Schwelle liegen, ausgeschlossen werden müssen.

Die ECEC appelliert an die Europäische Kommission, eine Gesetzesänderung einzuleiten, die den automatischen Ausschluss solcher ALTs ermöglicht. Dies würde Vergabeverfahren vereinfachen und lange und komplexe Gerichtsverfahren vermeiden.

AHO-interne Übersetzung – Im Zweifelsfall gilt die englische Version.