Dipl.-Ing. Martin Borowski, Spiekermann GmbH Beratende Ingenieure, Düsseldorf
Dipl.-Ing. Ulrich Welter, Hauptgeschäftsführer des VUBIC, Berlin

Vergabe nach dem „2-Umschlag-Verfahren"

Viele Vorteile – keine Nachteile

Die Arbeitsgruppe Vergabe beim VUBIC Verband Unabhängig Beratender Ingenieure und Consultants plädiert für die Einführung des so genannten „2-Umschlag-Verfahrens", weil es nach Auffassung des Verbands die größtmögliche Gewähr für die Identifizierung des tatsächlich wirtschaftlichsten Angebotes bietet. Nachdem das 2-Umschlag-Verfahren nicht in die Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) eingearbeitet wurde, empfiehlt der VUBIC öffentlichen Auftraggebern eine Einführung des Verfahrens oberhalb der Schwellenwerte der VOF auf freiwilliger Basis.

Die Arbeitsgruppe Vergabe im VUBIC Verband Unabhängig Beratender Ingenieure und Consultants e.V. befasst sich mit der Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Vergabe von Ingenieurleistungen in Deutschland. Die Ziele für die Optimierung der Vergabeverfahren werden wie folgt definiert:

- Sicherstellung einer maximalen Transparenz
- Identifizierung des tatsächlich wirtschaftlichsten Angebots
- faire Bedingungen zur Bestimmung der eigenen Chancen des Bewerbers
- Minimierung des Arbeitsaufwands auf Auftraggeber- und Auftragnehmerseite für die Fertigung von Anfragen und Angeboten

Die Arbeitsgruppe hat unter anderem vorgeschlagen, dass bei Vergaben regelmäßig zwischen dem technischen und dem finanziellen Angebot durch Einführung des so genannten „2-Umschlag-Verfahrens" unterschieden wird. Sie ist der Überzeugung, dass dieses Verfahren die größtmögliche Gewähr für die Identifizierung des tatsächlich wirtschaftlichsten Angebotes bietet. Nachdem die VOF – Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen – in der Ausgabe 2006 vorliegt, ohne dass darin das 2-Umschlag-Verfahren eingearbeitet ist, empfiehlt der VUBIC den öffentlichen Auftraggebern die Einführung dieses Verfahrens oberhalb der Schwellenwerte der VOF auf freiwilliger Basis.

Diese Empfehlung basiert unter anderem auf der breiten Erfahrungsbasis der deutschen international tätigen Ingenieur- und Consulting-Unternehmen. Die nicht nur in das Auslandsgeschäft eingebundene deutsche KfW, die Weltbank und alle Entwicklungsbanken führen bei der Vergabe von Ingenieurleistungen das 2-Umschlag-Verfahren als Standardmodell durch. Diese Erfahrungen sollten in das deutsche Vergabewesen Eingang finden.

Was ist eigentlich ein 2-Umschlag-Verfahren?

Das 2-Umschlag-Verfahren ist der äußere Ausdruck der konsequenten Trennung von technischem und finanziellem Angebot, die in zwei getrennten, verschlossenen Umschlägen dem Auftraggeber eingereicht werden. Geöffnet werden zunächst ausschließlich die technischen (fachlichen) Angebote der Bewerber. Im Rahmen der Wertung der Angebote werden diese technischen Offerten auf die Einhaltung der geforderten Leistungskriterien geprüft. Die Wertung der ausgearbeiteten Lösungen erfolgt frei von den Einflüssen der Preisangebote. Unzulängliche Ausarbeitungen und technische beziehungsweise wirtschaftlich schlechte Lösungen (zum Beispiel mit zu hohen Betriebskosten) werden herausgefiltert und fallen durch die Wertung.

Im zweiten Schritt werden dann die finanziellen Angebote nur derjenigen Bewerber geöffnet, die in ihren technischen Angeboten die geforderten Leistungskriterien zumindest zu 70 Prozent erfüllt haben. Es wird unterstellt, dass die technischen Angebote, die diese Hürde genommen haben, als gleichwertig betrachtet werden können. Alle anderen Angebote, die im technischen/fachlichen Bereich die geforderte Punktezahl nicht erreichen, scheiden aus der weiteren Betrachtung aus. Die angebotenen fachlichen Lösungen waren offenbar ungeeignet oder zu mindest schlecht geeignet.

Die Gewichtung von technischem und finanziellem Angebot sollte verbindlich vorgegeben werden. Je nach Art und Schwierigkeit sollte diese Gewichtung bei 60 bis 90 Prozent technisch und 40 bis 10 Prozent finanziell liegen. Durch diese Verfahrensweise wird sichergestellt, dass bei technisch gleichwertigen Angeboten der Preis ein ausschlaggebendes Kriterium ist. Andererseits wird vermieden, dass ausschließlich nach dem Preis vergeben wird, auch wenn das technische Angebot unzureichend war.

Erfahrungen bei der Anwendung des 2-Umschlag-Verfahrens

Das 2-Umschlag-Verfahren ist im deutschen Vergaberecht nicht verankert. Dennoch verfügen auch deutsche Unternehmen über langjährige, positive Erfahrung im Umgang damit. Die KfW-Entwicklungsbank schreibt in Ziffer 2.09 ihrer Richtlinie für die Beauftragung von Consultants in der finanziellen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, Stand Juni 2004, die Anwendung des 2-Umschlag-Verfahrens verbindlich vor. Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH schreibt in Ziffer 1.3 des „Wegweiser zum Einkauf von Consultingdienstleistungen (01/2006)" die Einhaltung des 2-Umschlag-Verfahrens verbindlich vor.

Erfahrungen in Europa

Zur Überprüfung der Erfahrungen im Umgang mit dem 2-Umschlag-Verfahren in Europa hat der VUBIC im Frühjahr 2006 den europäischen Dachverband EFCA (European Federation of Engineering Consultancy Associations) um eine entsprechende Umfrage unter allen europäischen Ingenieurverbänden gebeten. Aus dem Umfrageergebnis geht hervor, dass in drei von 26 europäischen Staaten das 2-Umschlag-Verfahren verbindlich vorgeschrieben ist, das heißt in Italien, Rumänien und Spanien. In weiteren neun Ländern wird das Verfahren regelmäßig angewendet, das sind Finnland, Irland, Island, Niederlande, Österreich, Schweden, Schweiz, Slowakei und Ungarn. Der Ingenieurverband in Schweden versucht das System gesetzlich zu verankern. Das 2-Umschlag-Verfahren ist EU-rechtskonform.

Erfahrungen weltweit

Die Weltbank schreibt in Ziffer 2.13 der Guidelines „Selection and Employment of Consultants by Worldbank Borrowers, Mai 2004 the International Bank for Reconstruction and Development/the Worldbank die Anwendung des 2-Umschlag-Verfahren verbindlich vor.

Bekanntheit und Akzeptanz des 2-Umschlag-Verfahrens

Wie bereits oben dargestellt, verfügen die KfW-Entwicklungsbank sowie die Deutsche Gesellschaft für Zusammenarbeit (GTZ) GmbH über Anwendungs-Know-how auf Auftraggeberseite. Deutsche Ingenieur- und Consultingunternehmen, die international tätig sind, verfügen ebenfalls über weit reichende Erfahrungen. Das 2-Umschlag-Verfahren ist bei den genannten Institutionen und Unternehmen voll akzeptiert.

In Deutschland ist das 2-Umschlag-Verfahren nahezu unbekannt. Die öffentlichen Auftraggeber haben, soweit der VUBIC bislang Gespräche geführt hat, über die Existenz des 2-Umschlag-Verfahrens keine Kenntnis. Dementsprechend sind die Vorzüge des Verfahrens nicht bekannt. Die festzustellenden Akzeptanzprobleme sind bei näherer Betrachtung ausschließlich emotional begründet. Das Empfinden, ein anderes Angebot hätte billiger sein können, dominiert sogar den klaren Vorteil des Verfahrens, nämlich eine Entscheidung nach ausschließlich rationalen Erwägungen herbeizuführen. Dies gilt es zu verändern.

Auswirkungen bei der Anwendung des 2-Umschlag-Verfahrens

Es besteht der Bedarf, bei der Angebotsanfrage die Gewichtung der technischen und finanziellen Kriterien eindeutig vorzugeben. Darüber hinaus muss zur objektiven Wertung der eingegangenen technischen/fachlichen Angebote der Anforderungskatalog hieran bestmöglich beschrieben sein. Dieser Aufwand entsteht nicht zusätzlich, da er spätestens zur Vereinbarung in einem Ingenieurvertrag ohnehin anfällt. Insgesamt entstehen daher weder zusätzlicher Aufwand noch zusätzliche Kosten.

Demgegenüber wird sich die Qualität der Planungs- und der Bau- beziehungsweise Ausrüstungsleistung wieder deutlich verbessern, weil eben das insgesamt wirtschaftlichste Angebot identifiziert wird. Hieraus werden sich über die Nutzungsdauer der einzelnen Projekte erhebliche Einsparungen ergeben.

Die seit jeher in der Vergabepraxis von Bau- und Lieferleistungen auftretenden Schwierigkeiten, den Zuschlag nicht auf den Billigstbietenden sondern eben auf das insgesamt wirtschaftlichste Angebot zu erteilen (vergleiche Bestimmungen in VOB und VOL), werden durch das 2-Umschlag-Verfahren eliminiert.

Zusammenfassung und Wertung

Die bei deutschen Unternehmen und Institutionen sowie im internationalen Markt vorliegenden guten Erfahrungen bei der Anwendung des 2-Umschlag-Verfahrens für die Vergabe von Ingenieurleistungen sollten in die deutsche Vergabepraxis Eingang finden. Das Verfahren ermöglicht ohne zusätzlichen Aufwand und ohne zusätzliche Kosten bei vollständiger Vergabetransparenz die Identifizierung des tatsächlich wirtschaftlichsten Angebotes. Die noch bestehenden Akzeptanzprobleme sind emotional begründet und darauf zurückzuführen, dass das Verfahren bei den öffentlichen Auftraggebern in Deutschland bislang nahezu unbekannt ist. Hier ist Aufklärungsbedarf gegeben.

Vor- und Nachteile des 2-Umschlag-Verfahrens

Die regelmäßige Anwendung des 2-Umschlag-Verfahrens in allen Verhandlungsverfahren der VOF bringt den Beteiligten folgende Vorteile:

- Bevorzugung guter bis sehr guter Lösungen zum besten Preis. Das tatsächlich wirtschaftlichste Angebot wird damit identifiziert.
- Bei der Prüfung und Wertung der Angebote wird der Blick auf den technischen/fachlichen Inhalt gelenkt.
- Schlechte technische/fachliche Lösungen werden verhindert, auch wenn deren Preis attraktiv scheint.
- Durch den Preis ausgelöste Emotionen bei der Angebotswertung werden ausgeschaltet.
- Das Verfahren erhöht die Korruptionsprävention, da der Preis nur eine nachgeordnete Rolle spielt.
- Bewerber müssen ihr gesamtes Know-how nicht nur in die Preisbildung sondern insbesondere in die fachliche Ausarbeitung ihres Angebotes einfließen lassen.
- Durch die klare Definition der Anforderungen an die technische/fachliche Ausgestaltung werden die Bedingungen für die spätere vertragliche Vereinbarung detailliert beschrieben und damit für beide Seiten verlässlich.
- Nachteile bei der Anwendung dieses Verfahrens sind nicht bekannt und nicht zu befürchten. Insbesondere entstehen weder zusätzlicher Aufwand noch zusätzliche Kosten.

Ingo Franzius, Leinemann & Partner Rechtsanwälte, Berlin

Zur Zulässigkeit eines Nachprüfungsantrags

Rechtsschutz gegen die Aufhebung eines Verhandlungsverfahrens bei gleichzeitiger Neuausschreibung

Das Oberlandesgericht (OLG) Naumburg hat mit Beschluss vom 17. Mai 2006 (Az. 1 Verg 3/06) entschieden, dass die Zulässigkeit eines Nachprüfungsantrags gegen die Aufhebung einer Ausschreibung nicht davon abhängt, ob der zugrunde liegende Auftrag bereits neu ausgeschrieben wurde und der Antragsteller zugleich auch die Neuausschreibung angegriffen hat.

In dem vom OLG Naumburg verhandelten Fall hatte die Vergabestelle Architekten- und Fachingenieurleistungen zum Umbau von zwei Gebäuden im Verhandlungsverfahren mit Teilnehmerwettbewerb ausgeschrieben. Nach Abschluss des Teilnehmerverfahrens wurden zwei Bewerber zur Abgabe eines Angebots