

baues

Verfahrensrichtlinie materielle Vergaben [VR.mVG]

Eignungskriterien am Weg zur Bestbietervergabe

Immer wieder ist festzustellen, dass Projekte ins Risiko taumeln und unerwartete, hohe Zusatzkosten entstehen, weil einzelne Projektbeteiligte den wirtschaftlichen Anforderungen der Aufträge nicht gewachsen sind.

Aktuelle Initiativen zu Bestbietervergaben oder auch der Aufbau besonderer Kriterien (Nachhaltigkeit, Lebenszyklus-kosten) haben nicht vorrangig die wirtschaftliche Sicherheit des AG im Fokus.

Gerne wird argumentiert, dass die Einführung jeglicher Kriterien den (Preis-)Wettbewerb einschränken würde, wo doch die Öffentliche Hand vom Preiswettbewerb Steuergeld schonend profitiert.

Die Auswirkungen der europäischen Wettbewerbsregelungen von 1993/1994 bis 2016 erkennt man zB. auch mit Blick auf Deutschland: dort ist bis auf wenige (Rest)Firmen fast die ganze Oberklasse der deutschen Bauwirtschaft der strikten Preisorientierung geopfert worden. Die **Kosten von Insolvenzen oder Marktaustritten** werden in der Diskussion um individuelle Preisvorteile einzelner Projekte / Vergaben nicht beachtet.

Der **Verlust respektierter (wenn auch harter) Arbeitsbedingungen** und regionaler Arbeitsmärkte mit auskömmlichen Löhnen und Gehältern wird in dogmatischer Billigstbieterorientierung **nicht in die Gesamtbetrachtung einbezogen**, die Sekundärfolgen des Preiswettbewerbes werden von seinen Befürwortern nicht bilanziert. Die Auflösung tragfähiger Strukturen in Planungsbüros wird fatalistisch erörtert, es fehlen erfahrene Ingenieure für komplexe Bauaufgaben, aber stets kommt die Forderung nach einem Nachlass, anstatt die extrem hohe Organisationslast von Planern und Firmen bei lange laufenden Großprojekten fachkompetent zu bewerten und zu vergüten.

Schwerpunkt unserer **VR.mVG** sind Überlegungen aus der fachlichen Praxis, mit dem Ziel wirtschaftlicher Vergaben mit geringen Transaktionskosten, jedoch mit Risikominderung für jene Fälle, die immer wieder negative Schlagzeilen machen.

Die Zielgruppe sind **kritische Projekte** ab 40-50 Mio.€ Errichtungskosten, wobei die Regeln auch für kleinere Projekte anwendbar sind. Wesentlicher Eckpfeiler **ist die Klassifizierung von Projekten** und die Definition von Eignungskriterien:

- um Gemeindeverwaltungen und Baudirektoren eine konkrete Arbeitsanleitung anzubieten,
- um Bürgermeistern und Gemeindegemeindeführern die Vorteile der Einbindung professioneller fachlicher Verfahrensleiter näher zu bringen.

Die Kriterien sind **baufachlich motiviert**, die Umarbeitung auf die Rechtsdarstellung stellt den zweiten Schritt dar.

Die wichtigste Aussage hat jedoch nur indirekt mit der Vergabe selbst zu tun:

- ▶ Projekte sollten nicht auf Basis der Entwurfsplanung ausgeschrieben werden, sie sind zu diesem Zeitpunkt nicht aus-schreibungsreif, strauchelnde Projekte können fast immer **diesem strategischen Hauptfehler** (des Auftraggebers) zugeordnet werden.

Die Argumentation dieser Verfahrensrichtlinie zielt darauf ab, die Gefährdungspotentiale „großer“ Projekte zu mindern. Der große Durchschnitt der Aufträge findet sich in Projektklasse 1, wird also unter dem Limit für freihändige Vergaben (100 TDE) liegen. Das BVergG sieht für Vergaben unter 1 Mio. € keine Bestbieterkriterien und infolge auch keine zwingenden Eignungskriterien vor.

Über den Zusammenhang von Projektparametern, Eignungskriterien und notwendiger Qualifikationen

Was zeigt eine Analyse jener **Parameter**, die die höchste Beeinflussung auf Erfolg/Misserfolg ausüben:

- Projekte, auch Großprojekte werden nicht als eigenständige „Unternehmen“ aufgesetzt, die Projektleiter zu oft aus der unteren Ebene rekrutiert, die hierarchische "Befehlskette" nach oben muss eingehalten werden.
- Die Projektstruktur wird aus Sparsamkeit nicht am ganzen Projekt ausgerichtet, sondern am aktuellen Bedarf, danach wird zu oft ohne Weitsicht umstrukturiert, ohne Kapazität, Kompetenz oder Wissensreserve für mögliche Projektkrisen.

Der Schlussbericht der deutschen "Reformkommission Bau von Großprojekten" (2013-2015) stellt fest:

- die Ausschreibungen erfolgen teilweise auf Basis nicht abgeschlossener Planungen und sind daher anfällig für Nach-träge, Verzögerungen aus der diskontinuierlichen Bearbeitung und „unerwarteten“ Kostensteigerungen;
- die **Vergaben** erfolgen nahezu ausschließlich **auf Basis des billigsten Angebotspreises**. Potenzielle Bieter bieten teilweise unter den Selbstkosten an, stecken danach überproportionalen Einsatz in die Generierung von Nachträgen.
- Projekte (insb. im Hochbau) werden ohne qualifizierte Risikoanalysen betrieben. Die Nichtbeachtung von Vergaberisiken an zu kleine, mit zu wenig Kapital u/o Wissen ausgestattete Bieter, führt zu Projektkrisen aus Minderleistungen oder Insolvenz.

Zu den Fehlermustern zählen also „falsche“ Beauftragungen von Projektbeteiligten, deren Qualifikation u/o Leistungsfähigkeit nicht zu den Anforderungen der Projekte passen. Es kann für den Auftraggeber nur vorteilhaft sein, solche Bieter zu vermeiden, da die Folgekosten bei Ausfall eines Auftragnehmers wegen der intensiven Interaktion der Gewerke in der Baudurchführung vermeintliche Anfangsvorteile von Billigstvergaben oft um das 10-fache übersteigen.

baues

Projektklasse - umfassender Sammelbegriff zu Größe, Schwierigkeit, Risikopotenzial von Projekten

Bauen hat sehr viel mit Sport zu tun, beim Boxen kommt es zB. auf Gewicht **und** Technik an. Weltergewichtler können gelegentlich im Bantam technisch gewinnen, selten aber im Schwergewicht.

Im Bauprojektmanagement zeigt die Beobachtung, dass das Überspringen von 2 Klassen leicht zu Projektkrisen führt. Komplexität, notwendige Erfahrung und Werkzeuge ändern sich mit den Projektklassen. Nur bedächtiges Lernen **plus** Erleben führt zur notwendigen Klasse an Bewältigungsfähigkeit schwieriger Projektsituation.

Die **Projektklasse** ist ein für das BauProjektmanagement angepasstes Beurteilungsmodell für (Bau-)Projekte, mit dem eine verdichtete Bewertung der Komplexität zur schnellen Orientierung und das „richtige“ Aufsetzen eines Projektes vorgenommen werden kann.

Die Projektklassen basieren auf einer matrixartigen Bewertung der unterschiedlichen Sichten der Projektbeteiligten zu Status und Schwierigkeit eines Projektes, zum Erfüllungsgrad der Erwartungen oder den Vertragsbedingungen.

Um besser in ein Projekt einzusteigen, sollten für die am häufigsten bearbeiteten Projektklassen z.B. Eignungskriterien, Anforderungsprofile, Zuschlagskriterien, Vertragsmuster fachlich argumentiert aufbereitet werden.

Analysebogen Anzahl und Unterschiedlichkeit, Änderungspotenziale je Zeile							
Bewertung	1 Pkt	2 Pkte	3 Pkte	4 Pkte	5 Pkte	6,7,... Pkte	Σ
A1 Anzahl Projektziele	sehr wenige Ziele quantitative Vorgabe	wenige Ziele gut formuliert keine Priorität	mehrere Ziele unterschiedliche Art	viele Ziele Prozessziele Nutzungsziele	✓ sehr viele Ziele schwer erfassbar mehrere Prioritäten		4
A2 Ressourcen AG Besteller + Ersteller	1 + 1 Beteiligter 1 Gremium klare Aufgaben	1 + 2 Beteiligte 2 Gremien klare Aufgaben	2 + 3 Beteiligte 2 Gremien vermischte Interaktion	✓ 2 + 4 Beteiligte 3 Gremien vermischte Interaktion	3 + 5 Beteiligte 4 und mehr Gremien stark vermischte	10 →	3
A3 strategische Bedeutung	sehr gering Routineaufgabe	gering ausreichende Routine	mittlere Bedeutung einzelne Leistungsträger Einbeziehen einer Förderstelle	✓ große Bedeutung wenige routinierte Beteiligte mehrere Förderstellen/-regeln	sehr große Bedeutung übersteigt Routine und Erfahrung deutlich mehrere Finanzierungsebenen		3
A4 Neuartigkeit	sehr gering	gering	✓ einzelne neue Aspekte	neue Teilsysteme	neue Systeme und unbekanntes Zusammenwirken		2
A5 Neubau / Umbau / in Betrieb	Neubau auf freiem Gelände	✓ Neubau innerstädtisch	Neubau mit schwierigen Anschlüssen, Durchdringungen	Umbau, mittlere Eingriffe schwierige Anschlüsse eingeschränkter Betrieb im Bestand	Umbau, intensive Eingriffe sehr schwierige Anschlüsse bei lfd. (Weiter)Betrieb der Anlage		1
A6 Risikoinschätzung	sehr geringes Risiko	geringes Risiko	✓ Risiken und Reserven ausgeglichen	Risiken übersteigen Reserven	Risiken deutlich höher als Reserven		2
A7 Projekt - Dauer	1 + 2 Jahre	2 + 3 = 4 Jahre wenig verdichtet	3 + 4 = 6 Jahre verdichtet	✓ 4 + 4 = 7 Jahre verdichtet ineinandergeschoben	4 + 5 = 8 Jahre stark verdichtet stark ineinandergeschoben	9 →	3
A8 Projekt - Kosten	0,6 - 5,2 Mio. €	5,3 - 15,0 Mio. €	15,0 - 50,0 Mio. € Kostendeckel	✓ 50,0 - 100,0 Mio. € enger Kostendeckel	100,0 - 300,0 Mio. € sehr enger Kostendeckel	300 - 500 = 6 500 - 750 = 7 750 - 1000 = 8 1000 - 1250 = 9	4
A9 Anzahl Planungsfelder, Fachbereiche	2 - 4 Planerfelder untereinander bekannt klare Aufgaben	4 - 8 Planerfelder mehrere Büros klare Aufgaben	8 - 12 Planerfelder mehrere Büros vermischte Aufgaben	12 - 16 Planerfelder viele Büros / Standorte vernetzte Interaktion	16-18 Planerfelder unterschiedl. Qualitäten viele Freelancer	19 →	5
A10 Anzahl ausf. Firmen, Gewerke und Bauteile ^{*)}	5 - 10	11 - 20 wenig Schnittstellen	21 - 30 mittlere Interaktion	31 - 40 viele Schnittstellen	41 - 70 hohe Interaktionen sehr viele Schnittstellen	70 → 2 - 3 BT = +1 4 - .. BT = +2 →	5
A11 Verträge + Genehmigungen	übliche Verträge unkomplizierte Freigabe qualifizierte MW des AG	übliche VT-Erweiterungen festgelegte Freigaberegeln qualifizierte MW des AG	Vertragsverlängerungen kalk. aufwendige Freigaberegeln qualifizierte MW des AG sprachüberschreitend	erhebliche VT-Erweiterungen Risikoverschiebungen schwierige Entscheidungen sprachüberschreitend	eigene Vertragswelt hohe Risikoverschiebung sehr schw. Entscheidungen sprachüberschreitend		4
A12 Umfeld	geringe Umwelteinflüsse geringe Erwartungen geringe Veränderungsanzahl	geringe Umwelteinflussgröße mittlere Erwartungen geringe Änderungen	mittlere Umwelteinflüsse mittlere Erwartungen mittlere Änderungen grenzüberschreitend	mittlere Umwelteinflüsse hohe Erwartungen viele Änderungen grenzüberschreitend	hohe Umwelteinflüsse sehr hohe Erwartungen sehr viele Veränderungen grenzüberschreitend		4
						40 / 12 = 3,33 = Projektklasse 3	← Bewertungspunkte 40

*) auch bei GP/GU sind die Subunternehmer / Gewerke im Einzelnen komplexitätswirksam

Projektarten, Relevanz für die Vergabe

Für die richtige Zuordnung von Eignungskriterien ist die Projektart zu betrachten.

- **Wohnbauten**, allgemein gut geübt, durch die Wohnbauförderung stark (kostenorientiert) reglementiert, Eignungskriterien nur bei großen Projekten (ab PKL 3 über 30-40 Mio. €) notwendig, } Erreichen selten PKL 3
- **Bürobauten**, nur bei größeren Projekten (ab Projektklasse 3) sind Eignungskriterien anzuwenden,
- **Krankenhaus- und Laborbauten**, erfordern hohe Kompetenz, sind häufig kostengefährdet, Billigstvergaben werden fatal, wenn ungeübte Überspringer von Projektklassen nicht erkannt werden, } Überschreiten oft PKL 3
- **technische Produktionsgebäude** (Anlagenbau), wie zB. für hochwertige industrielle Fertigung, Reinraumanlagen, sollten ebenfalls zwingend mit qualifizierten Eignungskriterien bearbeitet werden.

baues

Vorschlag zur Aufnahme folgender Regel in das BVergG 2017 (Anhang X)

Unter diesem Aspekt empfiehlt es sich, die vorzuschlagende Regelung in Anhang X BVergG 2017 einzufügen. Anhang X zählt demonstrativ (erg: insbesondere) jene Nachweise auf, die der Auftraggeber zum Nachweis der finanziellen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verlangen kann.

Die Vorbildbestimmung des Anhangs XII Teil I RL 2014/24/EU zählt nur die Nachweismittel auf, lässt jedoch die Festlegung dessen, was konkret nachzuweisen ist (den Nachweisgegenstand bzw. -inhalt) vermissen.

Was soll eine „entsprechende Bankenerklärung“, eine „entsprechende Berufshaftpflichtversicherung“ oder die „Angabe des Verhältnisses etwa zwischen Vermögen und Verbindlichkeiten“, wenn nicht geregelt ist, wie das „Entsprechungsverhältnis“ beschaffen sein muss.

Was soll die Erklärung über den Gesamtumsatz und gegebenenfalls über den Umsatz, für den Tätigkeitsbereich, der Gegenstand der Ausschreibung ist, wenn nirgends festgelegt ist, wann in Bezug auf die konkrete Ausschreibung ein bestimmter Gesamtumsatz wirtschaftliche Leistungsfähigkeit vermuten lässt.

Nur im Zusammenhang mit Art 58 Abs 3 RL 2014/24/EU wird ein Bezug zwischen Nachweismittel („Beleg“ isd § 60 Abs 3, 2. UA RL 2014/24/EU) und dem was zu „belegen“ ist, hergestellt, wenn dort zum Nachweis der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit auf den Nachweis (= durch welches „Mittel“ auch immer) eines Mindestgesamt-jahresumsatzes bzw. eines Mindestjahresumsatzes für den ausschreibungsgegenständlichen Tätigkeitsbereich im **Verhältnis zum geschätzten Auftragswert** abgestellt wird. Dies freilich nur im Wege einer „Begrenzung“, ob außer in hinreichend begründeten Fällen der verlangte Mindestjahresumsatz das Zweifache des geschätzten Auftragswerts nicht übersteigen darf.

Immerhin wird man auch die dort zugelassene Angabe des Verhältnisses zwischen Vermögen und Verbindlichkeiten inhaltlich so verstehen dürfen, dass (Grund-)Voraussetzung hinreichender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit ist, dass die Unternehmensrechnung kein negatives Eigenkapital aufweist.

Der vorzuschlagende Text soll in Anhang X wie folgt eingefügt werden:

Abs (3) neu lautet:

Bei Hochbau- und Ingenieurbauaufträgen im Oberschwellenbereich hat der Auftraggeber den Nachweis gemäß Abs 2 Z 6 zu verlangen, dass der Mindestjahresumsatz des Wirtschaftsteilnehmers in einem bestimmten Verhältnis zum geschätzten Auftragswert steht. Für die Vorgabe dieses Verhältnisses in der Bekanntmachung oder in den Ausschreibungsunterlagen ist die in Abs 4 enthaltene Gliederung der Projektklassen maßgeblich.

Dabei gilt für die Projektklasse 3, dass der vom Wirtschaftsteilnehmer verlangte Mindestjahresumsatz mit dem Zweifachen des geschätzten Auftragswertes festgelegt wird. Für die Projektklassen 4 bzw. 5 ist der Mindestjahresumsatz mit dem Drei- bzw. Vierfachen des geschätzten Auftragswertes festzulegen. Wird ein Bauvorhaben, das unter eine in diesem Absatz genannte Projektklasse fällt, in Einzelgewerken vergeben, ist dafür die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit gegeben,

- wenn der spartenspezifische Mindestjahresumsatz für das Einzelgewerk bei Projektklasse 3 das Zweifache,
- bei Projektklasse 4 das Dreifache und
- bei Projektklasse 5 das Vierfache des Schätzwertes des Einzelgewerkes beträgt, sofern der Auftragswert des Einzelgewerkes je nach Projektklasse des Gesamtbauvorhabens bei Projektklasse 3 drei, bei Projektklasse 4 fünf und bei Projektklasse 5 zehn Millionen EUR übersteigt.

Abs (4) neu lautet:

- Vor der Einleitung eines dem Abs 3 unterfallenden Vergabeverfahrens hat der Auftraggeber die maßgebliche Projektklasse gemäß der Projektklassenbeschreibung^{x)} zu bestimmen. Die Projektklasse ergibt sich aus der Addition der Bewertungspunkte dividiert durch zwölf (gerundet), wobei fünf Projektklassen unterschieden werden und die Absätze 3 und 4 erst gelten, wenn das Vorhaben zumindest in die Projektklasse 3 eingestuft wird. Die Projektklasse 3 ist erreicht, wenn die Berechnung gemäß Satz 2 mehr als drei, die Projektklasse 4 mehr als vier und die Projektklasse 5 mehr als fünf Bewertungspunkte in Summe ergibt.

(Die bisherigen Absätze (3) – (5) werden zu Absätzen (5) – (7).

Dem Abs 7 folgt Abs 8 mit folgendem Text:

Ungeachtet der vorstehenden Absätze fehlt dem Unternehmer jedenfalls die finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, wenn die vorzulegende Unternehmensrechnung ein negatives Eigenkapital ausweist. Ein negatives Eigenkapital liegt vor, wenn das Eigenkapital (Grundkapital, Kapitalrücklagen, Gewinnrücklagen, gesetzliche Rücklagen) durch Verluste aufgebraucht ist.

§ 78 Abs 3 bleibt davon unberührt.

Damit kann das - oft nicht erkannte Risiko - der Auftragserteilung an einen nicht geeigneten AN und die Millionenschäden infolge zu geringer Leistungsfähigkeit vermieden werden.

x) Kurzfassung und Langfassung Projektklassen <http://www.metalltechnischeindustrie.at/branchen/zentralheizungs-lueftungsbau/> (unter Bundesvergabeneuvelle 2017)

baues

Von der Projektklasse zur Beurteilung der Gewerke

Vergaberechtlich ist die „Projektgröße“ ein Indikator für die Einordnung des Verfahrens im Unterschwellenbereich (nationale Ebene) oder Oberschwellenbereich (europäische Ebene). Die Projektklasse 1 ist vergleichbar mit USW (bezogen auf das Projekt), darüber sind alle PKL im OSW einzuordnen.

In vielen Sportarten ist der Wechsel von Liga zu Liga stets so geregelt, dass man nur jeweils eine Stufe aufsteigen kann. Die konkrete Liga-Eignung von Beteiligten wird auch, in Anlehnung die USW-OSW-Gliederung, vom Umfang der Leistungsmenge eines Ausführungsgewerkes – in Relation zur Gesamtleistung des Projektes – abhängen.

Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit

Im Gegensatz zu Banken (Basel III Kriterien) können Firmen im Bau- und baunahen Bereich „ungeprüft bis in die Insolvenz expandieren“. Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wird mit dem Bezahlen der Krankenkassenbeiträge gleichgesetzt und keinesfalls mit der Fähigkeit zur Auftrags-Vorfinanzierung. Zunächst sollten einige Begriffe konkretisiert werden:

- **Angebotskosten** liegen idR. durch Preiswettbewerb hart am Limit der Selbstkosten,
- **Normalkosten**, sollten idR. 4-6 % über den „Angebotskosten“ liegen (Wagnis 1-2%, Gewinn 3-5%), in vielen Kalkulationsunterlagen ist feststellbar, dass die K-Blätter hier auf Null gestellt sind,
- **Störungskosten**, Angebotskosten plus Claims einzelner Gewerke ergeben idR. ein Plus von 10-15 % über alle Projekte.

Die **Störungskosten** (die Endkosten im Vergleich zu den ursprünglich kalkulierten Kosten) werden nicht konsequent erhoben. Hierzu zählen auch Behinderungs- und Verzögerungskosten, denen kein Projektmehrwert gegenüber steht.

Neben der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sollten in Zukunft auch folgende Kriterien beachtet werden, die die Zusammenarbeit in Bauprojekten verbessern können:

Interaktionsnotwendigkeit

Der Ablauf fast aller Bauprojekte zeigt, dass die erste Zeit der Errichtung vom Rohbauunternehmen geprägt ist. Die dafür notwendigen Teilgewerke, zB. Erdbau, Stahlbetonbau, werden idR. von einem Unternehmen erbracht, gegenseitige Behinderungen werden intern ausgeglichen oder vermieden.

Nach dem Rohbau beginnt jedoch die **Notwendigkeit interaktiver Zusammenarbeit** mehrerer gleichzeitig/versetzt tätiger Unternehmen. Die Firmen können ihre Abläufe nicht autonom bestimmen, sie sind auf Interaktion angewiesen, um einen koordinierten und mängelfreien Bauablauf zu erreichen.

Teamfaktor – Streitliche Auseinandersetzungen

Techniker neigen dazu Probleme nur technisch zu betrachten, soziale, organisatorische Aspekte werden deutlich weniger wichtig empfunden, wobei Streitfälle überwiegend nicht von technischen Fragen ausgelöst werden und in Projekten hohes Störpotential entfalten können.

Der Teamfaktor der Projektbeteiligten ist aufgrund der Vorgaben des BVergG (negatives Verhalten in früheren oder anderen Projekten stellt keinen Bieter-Ausschlussgrund dar), seit der Einführung der BVergG stark gefallen. Viele Bieter meinen, ganz egal wie sehr sie ein Projekt negativ belasten, der billigste Preis rechtfertigt jeden weiteren Zuschlag, aber nicht nur die Transaktionskosten, auch die Friktionskosten sind gesamtheitlich zu saldieren. Die Projektorientierung der Firmen sollte in einfacher Form Teil künftiger Bewertungssystem werden.