

Der Senator für Bau, Umwelt und Verkehr Ansgaritorstraße 2 28195 Bremen

- Anschriften n. aktuellem e-mail-Verteiler -

Auskunft erteilt
Herr Kathmann

Dienstgebäude:
Ansgaritorstraße 2

Zimmer A 212

T (04 21) 361 89559

F (04 21) 496 89559

E-mail
juergen.kathmann@bau.bremen.de

Datum und Zeichen
Ihres Schreibens

Mein Zeichen: 84-2
(bitte bei Antwort angeben)

Bremen, 12. März 2004

Rundschreiben Bauvertragsrecht und Verdingungswesen Rundschreiben Nr. 03/2004

Vollzug des bremischen Vergabegesetzes, Prüfung der Angebote auf Angemessenheit nach § 6 brem. Vergabegesetz

Sehr geehrte Damen und Herren,

nach § 6 Abs. 1 des bremischen Vergabegesetzes hat der Auftraggeber ein Angebot vertieft zu prüfen, wenn es unangemessen niedrig erscheint. Diese Vorschrift dient dazu, den Auftraggeber vor einem vermeintlichen und inakzeptablen Unterangebot zu schützen, welches nicht erwarten lässt, dass der betreffende Bieter die Leistungen auch tatsächlich fach- und termingerecht ausführt. Das könnte z.B. ein Angebot von einer Firma sein, die sich in Existenz bedrohenden, wirtschaftlichen Schwierigkeiten befindet. Es könnte sich auch um eine unseriöse Praktik handeln, die auf eine Einschränkung des Wettbewerbes abzielt: z.B. ein Bieter, der gezielt seinem Mitkonkurrenten schaden will, um sich nach dessen Konkurs seine Marktanteile anzueignen (mit der Folge anschließender Preissteigerungen). Diese Vorschrift zielt jedoch nicht zuletzt auch auf eine Überprüfung der Lohnanteile der Angebotspreise als Voraussetzung zur Einhaltung der erklärten und vertraglich vereinbarten Tariftreue ab.

Weshalb sind unangemessen niedrige Angebote ernst zu nehmen ?

Die Beauftragung ungeprüfter, unterpreisiger und nicht Selbstkosten deckender Angebote führt zu einer Aushöhlung der Regeln eines seriösen und fairen Wettbewerbes und der Vereinbarung zur Einhaltung der tarifvertraglichen Bestimmungen (Tariftreueerklärung). Sie benachteiligt die Mitbewerber, die ihre Angebote seriös kalkulieren und auf eine Einhaltung der Vergaberegeln durch den Auftraggeber vertraut haben. Die Tricks, mit denen ein Bieter mit einem unterpreisigen Angebot nach Erhalt des Auftrages versuchen wird, seine Baustelle doch noch mit Gewinn abzuschließen, sind vielfältig. Nicht selten ist eine vermehrte Tendenz zur Stellung ungerechtfertigter, überhöhter, aber nicht immer leicht abwehrbarer Nachtragsforderungen u.U. auch in Verbindung mit unzutref-

- Seite 1 von 3 -

fenden Behinderungsanzeigen festzustellen. Unter Verstoß des geschlossenen Vertrages werden minderwertigere Baustoffe insbesondere dort verbaut, wo sie hinterher nicht mehr feststellbar sind. Die Qualifikation des eingesetzten Personals entspricht häufig nicht der für die Ausführung der Arbeiten erforderlichen Qualifikation; dieses reicht bis hin zu einer Beschäftigung fachfremder, illegaler Saisonarbeiter. Beides führt tendenziell zu Verarbeitungsmängeln, minderer Bauwerksqualität und einem erhöhtem Erhaltungs- und Kostenaufwand. Es muss daher auch im Interesse der bremischen öffentlichen Auftraggeber liegen, solchen ungesunden Begleiterscheinungen, die oft eine zwangsläufige Folge von preislich unauskömmlichen Bauverträgen sind, entschieden entgegen zu treten. Die seriösen Mitbieter in einem Wettbewerb haben einen Anspruch darauf, dass der öffentliche Auftraggeber alle seine Möglichkeiten wahr nimmt, um solche Auswüchse zu unterbinden.

Wann ist die Veranlassung zu einer vertieften Preisprüfung gegeben ?

Der Anlass für eine vertiefte Preisprüfung ist im Regelfall immer dann gegeben, wenn ein Angebot die Kostenschätzung des Auftraggebers um mehr als 20 % unterschreitet, oder um mehr als 10 % vom nächsthöheren Angebot abweicht. Es steht dann nicht mehr im Ermessen des Auftraggebers, ob er überhaupt eine vertiefte Preisprüfung durchführen will. Die vertiefte Preisprüfung bzw. Angebotswertung auf Angemessenheit wird nicht durch eine Erklärung des betreffenden Bieters ersetzt, er habe ein auskömmliches Angebot abgegeben und bei nochmaliger Prüfung seiner Preise keine Kalkulationsfehler feststellen können. Eine solche Erklärung wäre lediglich dazu geeignet, dass der betreffende Bieter sich im weiteren Verfahren nicht noch auf einen vermeintlichen Kalkulationsfehler berufen und jede weitere Mitarbeit an der Aufklärung zu seinem Angebot, zu der er nach § 6 Abs. 2 Brem. Vergabegesetz verpflichtet wäre, mit vorgeschobenen Gründen vorenthalten könnte.

Die Durchführung einer vertieften Preisprüfung setzt voraus, dass der Prüfende insbesondere zu den relevanten Einzelpositionen schriftliche Erklärungen über die Bestandteile des Einheitspreises (Löhne, Gerätekosten, Materialkosten, Zeitansätze, etc.) abfordert und diese selber bewertet (s.a. § 25 Ziff. 3 Abs. 2 Satz 1 VOB/A). Zu besonders niedrigen Ansätzen sind ggf. weitere Erklärungen abzuverlangen. Im Vorgriff auf mögliche Feststellungen von Unterschreitungen der Selbstkosten sollte der Bieter gleich mit aufgefordert werden zu erklären, ob sein Angebot an anderer Stelle hierfür entsprechende Kostenausgleiche enthält, die er dann in gleicher Weise zu belegen hätte. Vergleichende Kostenkalkulationsansätze können auch der einschlägigen Literatur entnommen werden. Ein Angebot wird grundsätzlich nicht allein schon dadurch unauskömmlich, dass es keine Ansätze für Wagnis und Gewinn enthält.

Bietererklärungen wie z.B. : "Die Kalkulation der Gerätekosten enthält keine Ansätze für Abschreibung und Verzinsung , weil alle Geräte bereits abgeschrieben sind" oder "Das Auffüllmaterial wird kalkulatorisch mit - X,XX € angesetzt, weil es auf der benachbarten Baustelle XY anfällt und dort als zu entsorgendes Material kalkuliert wurde" sind nach Möglichkeit auf Glaubwürdigkeit und Plausibilität zu prüfen (Auflistung der eingesetzten Geräte mit Anschaffungsjahr bzw. Bestätigung des AG der anderen Baustelle). Diese könnten sich als haltlose Behauptungen herausstellen, um andere unauskömmliche Preisbestandteile zu verschleiern.

In vielen Fällen hat sich auch eine Abfrage zur Ermittlung des Mittellohns als hilfreich erwiesen, mit welcher der Bieter aufgefordert wird, seinen für die jeweilige Baumaßnahme vorgesehenen Personaleinsatz unter Angabe der Qualifikationen bzw. der tarifrechtlichen Einstufungen verbindlich anzugeben.

Ein Anlass zu einer vertieften Preisprüfung kann auch dann gegeben sein, wenn ein zur Beauftragung anstehendes Angebot in wichtigen Einzelpositionen von den mittleren Angebotspreisen bzw. von denen der eigenen Kostenermittlung deutlich abweichende, offensichtlich nicht kostendeckende Einheitspreise aufweist, auch wenn es mit seiner Gesamtsumme nicht von den übrigen Angeboten übermäßig abweicht (z.B. Cent-Beträge bzw. 0-Beträge in einzelnen Positionen in Verbindung mit anderen weit überhöhten Positionen). Es besteht dann der Verdacht, dass es sich um ein Spekulationsangebot handeln könnte, welches auf eine ggf. unrealistische Leistungsbeschreibung mit der Absicht abzielt, eine weitaus höhere Abrechnungssumme zu erzielen. Unzutreffende Leistungsbeschreibungen können z.B. aus Nichtwissen um die tatsächlichen Verhältnisse oder aus mangelnder Sorgfalt bei der Ermittlung der Vordersätze entstehen. Sie können aber auch ein Indiz dafür sein,

dass bewusste Manipulationen in der Absicht vorgenommen worden sein könnten, sich an der Abrechnung zu bereichern. Insbesondere auch Leistungsbeschreibungen, die von externen Ingenieuren oder Architekten erstellt wurden, sind nach Möglichkeit und vor ihrer Vervielfältigung und Versendung an die Bieter auf realistische Vordersätze und Vertragstexte zu prüfen.

Welche Konsequenzen können sich aus einer durchgeführten Preisprüfung ergeben ?

Bei der Bewertung der Auskömmlichkeit von Angeboten darf in letzter Konsequenz nicht allein auf die Unauskömmlichkeit vereinzelter Positionen abgestellt werden. Es ist als letzter und entscheidender Schritt zur Beantwortung der Frage, ob ein Angebot von der Wertung auszuschließen ist, immer zu bewerten, ob das Angebot insgesamt betrachtet noch auskömmlich ist. Eine Unauskömmlichkeit ist dann gegeben, wenn in einzelnen Positionen festgestellte Kostenunterdeckungen nicht an anderer Stelle des Angebotes entsprechend ausgeglichen werden und die Unterdeckung nicht nur marginal ist. Nach § 25 Nr. 3 Abs. 2 VOB/A ist der Bieter verpflichtet, dem Auftraggeber auf Verlangen seine Preiskalkulation offen zu legen und hierzu alle erforderlichen Auskünfte zu geben.

Liegt ein Spekulationsangebot vor, ist zu erforschen, ob Mängel in der Leistungsbeschreibung (z.B. viel zu geringe oder zu hohe Vordersätze, unnötige Positionen, unrealistische Bedarfspositionen) hierzu geführt haben. In diesem Fall ist eine Aufhebung der Ausschreibung zu erwägen. Lässt ein Spekulationsangebot erkennen, dass der Bieter tatsächlich nicht beabsichtigt, einzelne Positionen auszuführen, weil er sie z.B. für entbehrlich hält obwohl diese nach objektiver Betrachtung erforderlich werden, sind zunächst die Risiken für den Auftraggeber zu bewerten. Wenn der Bieter nach den Grundsätzen des § 25 Nr. 3 Abs. 3 VOB/A eine einwandfreie Ausführung nicht mehr erwarten lässt, bleibt sein Angebot unberücksichtigt.

Selbstverständlich wird nicht jede vertiefte Preisprüfung immer zu einem befriedigenden Endergebnis für den Prüfenden führen können. Der Bieter hat bezüglich seiner Angebotskalkulation dem Auftraggeber gegenüber in der Regel immer einen wesentlichen Wissensvorsprung und der Bieter, der in unlauterer bzw. vertragswidriger Absicht versucht, den Auftrag zu erhalten, wird diesen meist auch zu nutzen wissen. Auch können Prüfungen schnell einen hohen Aufwand erfordern, der sich dann mitunter als nicht mehr leistbar darstellen kann. Außerdem stehen vertiefte Prüfungen in der vorgegebenen Zuschlagsfrist meist unter einem Zeitdruck, der dem ganzen Grenzen setzt. Diese ungünstigen Voraussetzungen sind jedoch noch keine Begründung dafür, auch bei offensichtlichen Anzeichen von vornherein auf eine vertiefte Prüfung zu verzichten.

Man wird letztlich davon ausgehen können, dass Auftraggeber, die ihre Angebotswertungen aufwändiger und tiefergehender als der in dieser Hinsicht inzwischen meist ziemlich passive Durchschnitt durchführen, von Bietern mit unseriösen Praktiken auch wahrgenommen und eher gemieden werden, weil sich deren Absichten dann an anderer Stelle leichter und mit geringeren Risiken umsetzen lassen.

Bei Einzelfragen und Detailproblemen finden Sie Unterstützung durch mein Referat 84. Ich bitte dieses Rundschreiben allen Ihren mit der Wertung von Angeboten befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zur Kenntnis zu geben.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Dr. Lemke

Dr. Schelb