

Die Leistung entscheidet

Die Bauwirtschaft ist durch die Ereignisse in Köln einmal mehr ins Visier öffentlicher Kritik geraten.



Zu Recht, denn wenn essentielle Mechanismen der Kontrolle und Prüfung im Baugeschehen versagen und Menschen gefährdet werden oder sogar zu Schaden

kommen, sind wir alle aufgerufen unverzüglich zu handeln. Genauso vielfältig wie die Ursachen für dieses Versagen am Bau sind auch die Lösungsmöglichkeiten. Wir alle müssen den Mut aufbringen, neue Wege zu gehen, um alte Fehlentwicklungen zu korrigieren.

Daher stellen wir Ihnen mit dieser Information das 2-Umschlag-Verfahren vor. Dieses in anderen Staaten bereits fest verankerte Vorgehen ist für den VBI ein entscheidender Schlüssel für mehr Qualität, Sicherheit und Innovation bei Bauprojekten. Denn die vergangenen Jahrzehnte haben gezeigt, dass der stetig wachsende Preiskampf bei Bauprojekten immer stärker auch die Honorierung der Ingenieurleistungen betrifft – mit teils fatalen Folgen: Wer immer bei Angeboten zuerst und allein auf den geringsten Preis schaut, verliert logischerweise den Blick für die Sicherheit und langfristige Wirtschaftlichkeit von Bauten und Anlagen. Das 2-Umschlag-Verfahren eröffnet uns allen die Chance, aus dem Teufelskreis des Preisdumping auszusteigen und uns wieder auf die technischen und wirtschaftlichen Lösungen für Projekte zu konzentrieren.

Wir bitten Sie zu prüfen, ob das vorgeschlagene Verfahren nicht auch für Ihr aktuelles Projekt eine Chance für mehr Qualität und Wirtschaftlichkeit bieten kann.

Dr.-Ing. Volker Cornelius, VBI-Präsident

Vergabe von Planungsleistungen im 2-Umschlag-Verfahren

VBI schlägt transparentes und faires Verfahren für die Vergabe von Ingenieur- und Consultingleistungen vor – Wirtschaftlichkeit vor kurzfristigem Preisdenken – Städte- und Gemeindebund unterstützt 2-Umschlag-Verfahren

Die leistungsfähigen Ingenieurunternehmen und unabhängigen Planungsbüros entwickeln, entwerfen und gestalten in Deutschland Bauvorhaben mit wachsender Komplexität und hohem technischen und wirtschaftlichen Anspruch. Die Anforderungen an die Planung steigen stets, nicht zuletzt weil das Thema der Lebenszykluskosten von Gebäuden und Infrastrukturanlagen heute integraler Bestandteil der Planung ist. Denn durch die intelligenten Entwürfe der Ingenieure können Auftraggeber oft erhebliche Kosten beim Bau und Betrieb ihrer Projekte einsparen.

Allerdings setzen sich Auftraggeber oft unnötig unter einen erheblichen Druck, bei Vergaben von Planungsleistungen in erster Linie auf den Preis der angebotenen Leistung zu schauen und eine genaue Prüfung der technischen Lösung

dem unterzuordnen. Hierdurch werden oft Chancen vergeben, die tatsächlich (langfristig) wirtschaftlichste Lösung aus den Angeboten herauszufiltern. Es lohnt sich in der Regel sehr, in der Planungsphase etwas mehr zu investieren, um dann im Bau und Betrieb wesentliche Einsparungen zu erzielen. Gerade für öffentliche Haushalte sind hier erhebliche Potenziale zu erschließen.

Letztendlich ist die genaue inhaltliche Prüfung auch ein wichtiges Gebot der Fairness gegenüber den Planungsbüros.

Der effiziente Umgang mit Unternehmensressourcen ist für den Erhalt ihrer Wettbewerbsfähigkeit von großer Bedeutung. So ist es beispielsweise bei Verfahren nach der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) wichtig, dass die mit großem Aufwand erstellten



Innovation und Ästhetik: Das „Auge von Mühlberg“, ausgezeichnet mit dem Deutschen Brückenbaupreis 2010. Die Leistung der Planer sollte bei Vergaben mehr in den Vordergrund rücken



Zwei Umschläge, ein Ziel: die beste Lösung für ein Vorhaben zu finden

Angebote in ihrem technischen Teil objektiv an den vorher veröffentlichten Vergabekriterien gemessen werden.

Der zwar verständliche, aber vordergründige erste Blick auf den Preis verhindert oft die notwendige Objektivität bei der Bewertung der technischen Lösung. In der Folge werden Planungen umgesetzt, die technisch und wirtschaftlich nicht optimal sind. Die Gesamtwirtschaftlichkeit der Projekte ist bei einer späteren Prüfung meist nicht gegeben. Der Preis für die Planung der Projekte darf nach Ansicht des VBI daher erst in zweiter Linie eine Rolle spielen.

Ziele für faire Vergaben

Der VBI befasst sich mit der Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Vergabe von Ingenieurleistungen in Deutschland. Die Ziele für die Optimierung der Vergabeverfahren definiert der VBI wie folgt:

- 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.

Der VBI schlägt vor, dass bei Vergaben regelmäßig zwischen dem technischen und dem finanziellen Angebot durch Einführung des 2-Umschlag-Verfahrens unterschieden wird. Denn das 2-Umschlag-Verfahren bietet allen Beteiligten nur Vorteile. Es scheidet technisch schlechte bzw.

unwirtschaftliche Lösungen bei Beibehaltung eines sachlich begründeten Preiswettbewerbs zwingend aus. Es führt weder zu mehr Bürokratie noch zu höheren Kosten.

Der VBI ist der Überzeugung, dass dieses Verfahren die größtmögliche Gewähr für die Identifizierung des tatsächlich wirtschaftlichsten Angebotes bietet.

Die Empfehlungen des VBI basieren u. a. auf der breiten Erfahrungsbasis der deutschen international tätigen Ingenieur- und Consultingunternehmen. Die nicht nur in das Auslandsgeschäft eingebundene KfW, die Weltbank und alle Entwicklungsbanken führen bei der Vergabe von Ingenieurleistungen das 2-Umschlag-Verfahren als Standardmodell durch. Daneben gibt es bereits auch in Deutschland öffentliche Auftraggeber, die das 2-Umschlag-Verfahren erfolgreich praktizieren.

Wie funktioniert das 2-Umschlag-Verfahren?

Im 2-Umschlag-Verfahren äußert sich die konsequente Trennung von technischem und finanziellem Angebot, indem der Anbieter beide in getrennten, verschlossenen Umschlägen dem Auftraggeber einreicht. Geöffnet werden zunächst

ausschließlich die technischen, fachlichen Angebote der Bewerber. Im Rahmen der Wertung der Angebote prüft der Auftraggeber diese technischen Offerten auf die Einhaltung der geforderten Leistungskriterien. Die Wertung der ausgearbeiteten Lösungen erfolgt frei von den Einflüssen der Preisangebote. Unzulängliche Ausarbeitungen und technische bzw. wirtschaftlich schlechte Lösungen (z. B. 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 erfüllt haben. Diese werden als gleichwertig betrachtet. Alle anderen scheiden als offenkundig ungeeignet oder zumindest schlecht geeignet aus. Die Gewichtung von technischem und finanziellem Angebot gibt der Auftraggeber verbindlich vor. Je nach Art und Schwierigkeit kann diese Gewichtung bei 60 % bis 90 % technisch und 40 % bis 10 % finanziellem Anteil 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, obwohl das technische Angebot unzureichend war.

Vorteile des 2-Umschlag-Verfahrens

Die regelmäßige Anwendung des 2-Umschlag-Verfahrens in allen Verhandlungsverfahren, z. B. 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 technisch-fachlichen Inhalt gelenkt.
- Bewerber müssen ihr gesamtes Know-how nicht nur in die Preisbildung, sondern insbesondere in die fachliche Ausarbeitung ihres Angebotes einfließen lassen.
- Schlechte technische/fachliche Lösungen werden verhindert, auch wenn deren Preis attraktiv scheint.
- Rein durch den Preis ausgelöste Ablehnungsreaktionen werden durch Fach- und Wirtschaftlichkeitsargumente vermieden und bekommen bei der Angebotswertung keine allein entscheidende Bedeutung.
- Das Verfahren erhöht die Korruptionsprävention, da der Preis nur eine nachgeordnete Rolle spielt.
- 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.

Anwendungserfahrung

Deutschland

Das 2-Umschlag-Verfahren ist zwar im deutschen Vergaberecht nicht ausdrücklich verankert, wird jedoch im Rahmen der VOF bereits erfolgreich angewendet. So wählt die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung aus den Bewerbern drei bis zehn Teilnehmer aus, die sie zum Verhandlungsverfahren einlädt. Hierzu erhalten alle Bewerber bereits den Vertragsentwurf und die genaue Leistungsbeschreibung. Die Bewerber können sich präsentieren und Fragen zum Leistungsumfang oder zum Vertragsinhalt klären.

Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung bewertet die Präsentationen der Bewerber nach einem vorher bekannt gemachten Wertungsspiegel. Zuletzt unterbreiten alle Bewerber einen Honorarvorschlag, der insgesamt mit 30 % gewertet wird.

Auch viele Kommunen versuchen mit bislang noch nicht standardisierten Verfahren mehr Transparenz in die Vergabe zu bringen und dem Prinzip der Beauftragung des wirtschaftlichsten und nicht des billigsten Anbieters zu entsprechen. An dieser Stelle bietet der VBI eine praktische Hilfe an.



Anspruchsvolle Ideen brauchen Entfaltungsfreiheit: Das 2-Umschlag-Verfahren lenkt den Blick zunächst auf den technischen, konzeptionellen Entwurf – dann erst auf den Preis

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.

Ebenfalls macht die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) in Ziffer 1.3 des „Wegweiser zum Einkauf von Consultingdienstleistungen (01/2006)“ die Durchführung des 2-Umschlag-Verfahrens verbindlich.

Europa

Zur Ermittlung der Erfahrungen im Umgang mit dem 2-Umschlag-Verfahren in Europa hat der europäische Ingenieur-Dachverband EFCA im Frühjahr 2006 eine Umfrage unter allen europäischen Ingenieurverbänden durchgeführt. Das Umfrageergebnis zeigt, dass in drei der europäischen Staaten das 2-Umschlag-Verfahren verbindlich vorgeschrieben ist (Italien, Rumänien und Spanien). In weiteren neun Ländern wird das Verfahren regelmäßig angewendet (Finnland, Irland, Island, Niederlande, Österreich, Schweden, Schweiz, Slowakei und Ungarn). Der schwedische Ingenieurverband beabsichtigt aktuell, das System gesetzlich zu verankern. Das 2-Umschlag-Verfahren ist EU-rechtskonform und steht dem freien Austausch von Waren und Dienstleistungen nicht entgegen.

Weltweit

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

Akzeptanz

Wie bereits dargestellt, verfügen einige Auftraggeber über Anwendungs-Know-how beim 2-Umschlag-Verfahren. Deutsche Ingenieur- und Consultingunternehmen, die international tätig sind, haben ebenfalls weitreichende Erfahrungen. Das 2-Umschlag-Verfahren ist bei den genannten Institutionen und Unternehmen voll akzeptiert.

Städte- und Gemeindebund unterstützt Verfahren



Städte und Gemeinden sind mit deutlich über 50 % aller vergebenen Aufträge in Deutschland im Vergleich zu Bund und Ländern, der mit Abstand größte öffentliche Auftraggeber. Einer qualifizierten Vergabe von Ingenieur- und Consulting-Leistungen, etwa im Bereich von Abfall- und Abwasserbehandlungsanlagen, aber auch im Bereich des Straßen- und Brückenbaus, kommt dabei eine hervorgehobene Bedeutung zu.

Insbesondere im Falle komplexer Ingenieur- und Consulting-Leistungen steht die Qualität und der technische und fachliche Wert der Leistung im Vordergrund. Hiermit nicht vereinbar wäre eine – vom Vergaberecht nicht vorgesehene – Auftragserteilung an den „Billigstbietenden“.

Um die sowohl technisch als auch wirtschaftlich beste Lösung bei der Vergabe von Ingenieurleistungen zu erhalten, bietet sich zur besseren Strukturierung der Wertungsentscheidung das 2-Umschlag-Verfahren an. Dies belegen die Anwendungserfahrungen, die auch Städte und Gemeinden in Deutschland schon gemacht haben. Durch eine Konzentration auf den technisch-fachlichen Angebotsinhalt können qualitativ schlechte Lösungen ausgeschlossen werden, selbst wenn deren Preis für den öffentlichen Auftraggeber verlockend erscheint. Das 2-Umschlag-Verfahren kann daher insbesondere für kommunale Auftraggeber eine zielführende Lösung zur Findung des wirtschaftlichsten Angebots sein.

Bernd Düsterdiek, Deutscher Städte- und Gemeindebund



Öffentliche Infrastruktur braucht verlässliche Partner: Die unabhängigen Planer und Berater des Verbandes Beratender Ingenieure VBI

Der VBI wird in seinem Plädoyer für die Einführung des 2-Umschlag-Verfahrens von wichtigen Institutionen unterstützt. Hierzu zählen der Deutsche Städte- und Gemeindebund, das Bundeswirtschaftsministerium und die Deutsche Einheit Fernstraßenplanung und Bau GmbH Straßenbau DEGES. Auch der Bundesverband der Deutschen Industrie BDI fördert die Ziele des VBI.

Ausblick

Auftraggeber sollten künftig bei der Angebotsanfrage die Gewichtung der technischen und finanziellen Kriterien eindeutig vorgeben. Darüber hinaus empfiehlt der VBI zur objektiven Wertung der eingegangenen technisch-fachlichen Angebote, die Anforderungen möglichst detailliert, beispielsweise auf der Grundlage einer Bedarfsplanung im Sinne der DIN 18205, zu beschreiben.

Hierdurch wird sich die Qualität der Planungs-, Bau- und Ausrüstungsleistung deutlich verbessern, weil eben das insgesamt wirtschaftlichste

Angebot identifiziert und entsprechend realisiert wird. Hieraus ergeben sich über die Nutzungsdauer der einzelnen Projekte erhebliche Einsparungen für die öffentliche Hand.

Dem seit langem in der Vergabe von Bau- und Lieferleistungen bestehenden Erfordernis, den Zuschlag nicht dem Billigstbietenden, sondern dem insgesamt am wirtschaftlichsten Anbietenden zu erteilen, wie es in den Bestimmungen der VOB und VOL festgelegt ist, kann seitens der öffentlichen Auftraggeber endlich transparent und belastbar mit dem 2-Umschlag-Verfahren entsprochen werden.

Zusammenfassung

Viele gute Erfahrungen bei deutschen Unternehmen und Institutionen sowie im internationalen Markt belegen die positiven Effekte des 2-Umschlag-Verfahrens bei der Vergabe von Ingenieurleistungen. Das Verfahren ermöglicht ohne zusätzlichen Aufwand und Kosten bei vollständiger

Vergabetransparenz die Identifizierung des tatsächlich wirtschaftlichsten Angebotes. Die noch bestehenden Akzeptanzprobleme sind nicht sachlich begründet und in erster Linie auf zu wenige Erfahrungen öffentlicher Auftraggeber mit dem Verfahren zurückzuführen.

Der VBI möchte mit diesem Papier für das überzeugende 2-Umschlag-Verfahren werben und mit den Beteiligten ins Gespräch kommen. Im Interesse aller am Bau beteiligter Partner sollte das 2-Umschlag-Verfahren fester Bestandteil deutscher Vergabepaxis werden.

Service für Sie!

Sie haben Fragen rund um die Durchführung des 2-Umschlag-Verfahrens? Sie suchen andere Gemeinden, die bereits Erfahrungen gesammelt haben? Der VBI hilft Ihnen gerne weiter.

VBI-Service für Auftraggeber:

SIE MÖCHTEN DAS VBI-PRAXIS-INFO KOSTENLOS ABONNIEREN?

Dann tragen Sie bitte Ihre Kontaktdaten ein und faxen Sie uns diese Seite!

FAXANTWORT 030/26062-100

Institution / Verwaltung

Ansprechpartner

PLZ, Ort, Straße

Tel. / Fax

E-Mail

- Bitte schicken Sie mir zusätzlich weitere Informationen zum VBI.
- Wir suchen einen Fachplaner und bitten um Rückruf.
- Ich möchte das VBI-Praxis-Info nicht weiter erhalten.

IMPRESSUM

Stand: 5/2010

Kontakt:

Verband Beratender Ingenieure VBI
Budapester Straße 31; 10787 Berlin
Tel.: 030/26062-0, Fax: -100
E-Mail: vbi@vbi.de, www.vbi.de

Das VBI-Praxis-Info ist eine kostenfreie Information für Auftraggeber zur Vergabe und Abrechnung von Planungsleistungen. Es erscheint unregelmäßig zweimal im Jahr.

Hrsg.: Verband Beratender Ingenieure VBI

Dipl.-Ing. Klaus Rollenhagen; Redaktion: Dipl.-Ing. Volker Zappe

Fotos: VBI, Deutscher Brückenbaupreis (S. 1), Volker Zappe VBI (S. 2), Bernd Sterzl Pixelio, Deutscher Städte und Gemeindebund (S. 3), Sachsen Wasser AG, Volker Zappe VBI (S. 4)

Layout: pantamedia communications GmbH, Berlin

Frühere Ausgaben des Praxis-Infos können Sie unter www.vbi.de -> Service -> Publikationen kostenlos herunterladen.

Die VBI-Planerdatenbank:
www.vbi.de