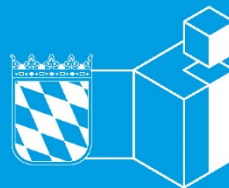


Das Fair-Price-Modell für Vergabeverfahren nach VgV



Bayerische
Ingenieurekammer-Bau

Körperschaft des öffentlichen Rechts

Zukunft gemeinsam gestalten.

Das Fair-Price-Modell für Vergabeverfahren nach VgV

Positionspapier der Bayerischen Ingenieurekammer-Bau
zur Bewertung des Zuschlagskriteriums „Honorar“

Mit dem Ziel, Vergabeverfahren partnerschaftlicher zu gestalten, hat die Bayerische Ingenieurekammer-Bau einen neuen Ansatz entwickelt: das Fair-Price-Modell. Kernpunkt ist die Ermittlung des „optimalen Preises“ als Mittelwert der Honorarschätzung des Auftraggebers und dem Mittelwert der Bieterangebote. Das Angebot, das diesem optimalen Preis am nächsten kommt, erhält die beste Bewertung. Je weiter ein Angebot davon entfernt ist, umso weniger Punkte gibt es.

© Stand: Mai 2021
Bayerische Ingenieurekammer-Bau
Körperschaft des öffentlichen Rechts
Schloßschmidstraße 3
80639 München

Erarbeitet vom Ausschuss Vergabe
und Ausschuss Honorarfragen
der Bayerischen Ingenieurekammer-Bau

© Titelfoto: Konstruktionsgruppe Bauen AG, Kempten

Ausgangslage

Nach formeller Abschaffung der Mindest- und Höchstsätze der HOAI unterliegen Anbieter der Versuchung, in Vergabeverfahren Honorarangebote einzureichen, die weit jenseits der bisherigen Preisgrenzen liegen. Auftraggeber tun sich oftmals schwer, solche Angebote auszusondern, auch wenn ihnen das Risiko bewusst ist, insbesondere bei sehr niedrigen Honorarangeboten nur minderwertige Leistungen einzukaufen.

Diese Gefahr kann durch qualitätsbezogene Zuschlagskriterien nicht sicher abgewendet werden, weil auch leistungsorientierte Anbieter gehalten sind, die mit dem angebotenen Honorar abgedeckten Ressourcen wie insbesondere den Zeitaufwand ökonomisch zu begrenzen, wenn nicht dauerhaft rote Zahlen erwirtschaftet werden sollen.

Die vergaberechtliche Möglichkeit des Auftraggebers, ungewöhnlich niedrige Angebote auszuschließen, setzt eine vorherige Aufklärung (§ 60 Abs. 1 VgV) sowie eine sorgsame Dokumentation der Ausschlussbegründung voraus, wenn der Auftraggeber die geringe Höhe des Preises nicht zufriedenstellend aufklären kann. Daraus resultierende Unsicherheiten können zu Vergabeentscheidungen führen, die nicht das nach § 127 Abs. 1 Satz 3 GWB vorausgesetzte beste Preis-Leistungs-Verhältnis hervorbringen.

Die Bayerische Ingenieurekammer-Bau empfiehlt deshalb eine alternative Vorgehensweise zur Bewertung angebotener Ingenieurhonorare, die nicht starr dem billigsten Bieter die volle Punktzahl zuspricht, sondern die Nähe des Angebotspreises zu dem nach einer festen und vorab bekanntzugebenden Formel ermittelten Optimalpreis bewertet.

Hierbei können auch solche Angebote zunächst in der Wertung bleiben, die als ungewöhnlich niedrig aufzuklären sind. Erreichen sie nicht die höchste Punktzahl aller Zuschlagskriterien, entfällt der Aufklärungsbedarf, weil sie ohnehin nicht für den Zuschlag qualifiziert sind.

Die als „Fair-Price-Modell“ bezeichnete Formel setzt an der sog. Mittelwertmethode an (vgl. dazu VK Nordbayern, Beschl. v. 01.12.2010, 21.VK-3194-38/10), erweitert sie jedoch um einen Baustein und um ein Korrektiv, welches Verzerrungen des Ergebnisses durch extrem abweichende Angebote vermeiden hilft.

Die Formel

$$H_{OPT} = (H_{AG} + H_m) / 2$$

H_{OPT} = optimales Honorar

H_{AG} = Ermittlung des angemessenen Honorars durch den Auftraggeber

H_m = Mittelwert aller Honorarangebote, bereinigt um das billigste und/oder teuerste Angebot, wenn diese mindestens 20 % vom nächstplatzierten Angebot und um mindestens 20 % vom H_{AG} abweichen.

Erläuterung

H_{OPT}

Das „Fair-Price-Modell“ basiert auf der Annahme, dass der Auftraggeber bei einem angemessenen Honorar eine optimierte Planung und keine geminderte Leistung erhält. Eine optimale Planungsleistung wird deshalb bei einem „optimal angemessenen Honorar“ zu erwarten sein.

Dieses optimale Honorar H_{OPT} bestimmt sich einerseits nach einem im Vorfeld durch den Auftraggeber selbst ermittelten angemessenen Honorar H_{AG} , andererseits aber auch nach dem Mittelwert aller eingegangenen Honorarangebote H_m , soweit sie für die Bestimmung des H_{OPT} heranzuziehen sind.

Aus der Summe von H_{AG} und H_m wird wiederum der Mittelwert gebildet, welcher als H_{OPT} der Angebotswertung zugrunde gelegt wird.

H_{AG}

Für die Bestimmung des H_{AG} führt der Auftraggeber *vor Angebotsaufforderung* eine eigene Honorarermittlung nach HOAI durch. Für die Grundleistungen legt er dabei, je nach Planungsaufgabe, mindestens den Basissatz zugrunde. Weiterhin schätzt er das Honorar für Besondere Leistungen ab und addiert es zum Honorar für die Grundleistungen.

Sieht er sich dazu außerstande, wird er sich kompetente Unterstützung durch Experten ins Haus holen. Das H_{AG} darf zur Wahrung des Geheimwettbewerbs nicht vorab bekannt gegeben werden.

H_m

Anders als bei der klassischen Mittelwertmethode wird von den eingegangenen Angeboten *nicht* dasjenige zur Bestimmung des Mittelwertes H_m herangezogen, das sich einerseits jenseits der sog. Aufgreifschwelle für die Angebotsaufklärung i.S.v. § 60 VgV bewegt, also einen Abstand von 20 % und mehr zum Zweitplatzierten aufweist, und das andererseits auch um mindestens 20 % vom H_{AG} abweicht.

Um verzerrende Einflüsse von „Ausreißer-Angeboten“ einzudämmen, gilt dasselbe auch für das teuerste Angebot, das mindestens 20 % vom zweit teuersten und vom H_{AG} abweicht.

Sofern der Auftraggeber nur 3 Bieter zur Angebotsabgabe auffordert und der seltene Fall eintritt, dass gleichzeitig der billigste und der teuerste Bieter für die Bestimmung von H_m ausscheiden müssten, sollten beide „Ausreißer“ zur Ermittlung von H_m beibehalten werden, um eine Mittelwertbildung zu ermöglichen.

Honorarbewertung

Es werden nur solche Angebote mit Punkten versehen, die innerhalb einer durch den Auftraggeber festzulegenden Range um H_{OPT} liegen. Empfohlen wird, diesen Bereich im Regelfall mit $\pm 20\%$, im Einzelfall mit bis zu $\pm 30\%$ festzulegen. Der untere und der obere Grenzwert müssen identisch sein.

Angebote, die außerhalb dieser Grenze liegen, erhalten null Punkte. Ein Angebot, das H_{OPT} entspricht, erhält volle Punktzahl. Dazwischen wird bei Rundung auf die erste Nachkommastelle linear interpoliert.

Beispiel:

$$H_1 = 82.000 \text{ €}$$

$$H_{AG} = 105.000 \text{ €}$$

$$H_2 = 98.500 \text{ €}$$

$$H_3 = 101.500 \text{ €}$$

$$H_4 = 104.500 \text{ €}$$

$$H_5 = 125.500 \text{ €}$$

H_1 weicht mindestens 20 % von H_2 und H_{AG} ab und wird deshalb in H_m nicht berücksichtigt.

H_5 weicht zwar mindestens 20 % von H_4 ab, nicht aber von H_{AG} , und wird deshalb in H_m berücksichtigt.

$$H_m = (H_2 + H_3 + H_4 + H_5) / 4 = 107.500 \text{ €}$$

$$H_{OPT} = (105.000 + 107.500) / 2 = \underline{106.250 \text{ €}}; \text{ Punktbereich } \pm 20\%: 85.000 \text{ € bis } 127.500 \text{ €}$$

Ergebnis der Wertung nach Interpolation bei max. 5 Punkten:

$$H_1 = 82.000 \text{ €} \quad 0 \text{ Punkte}$$

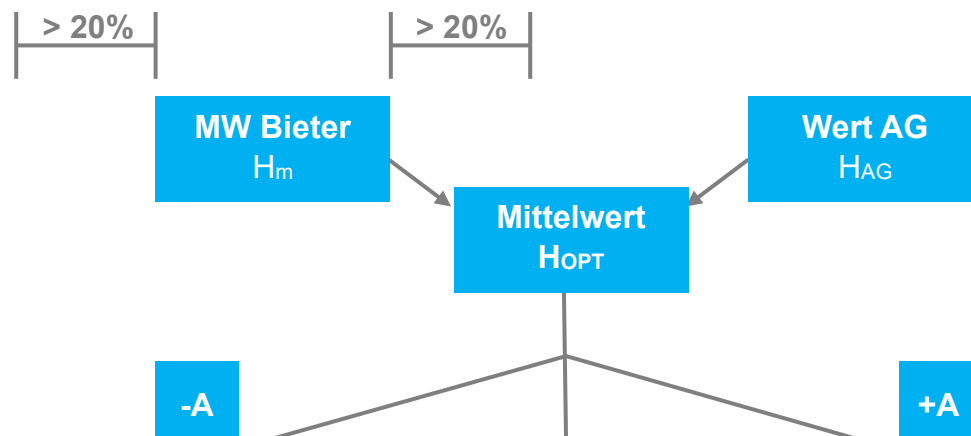
$$H_2 = 98.500 \text{ €} \quad 3,2 \text{ Punkte}$$

$$H_3 = 101.500 \text{ €} \quad 3,9 \text{ Punkte}$$

$$H_4 = 104.500 \text{ €} \quad 4,6 \text{ Punkte}$$

$$H_5 = 125.500 \text{ €} \quad 0,5 \text{ Punkte}$$

Schematische Darstellung - Ermittlung des H_{OPT}



Rechtlicher Rahmen

Die Judikatur der Vergabekammern hat sich zur Mittelwertmethode bislang ablehnend geäußert (vgl. VK Sachsen, Beschl. v. 10.04.2017, 1-SVK-004-17; VK Bund, Beschl. v. 21.11.2013, VK 2-102/13). Das „Fair-Price-Modell“ knüpft an die Mittelwertmethode an.

Die Bayerische Ingenieurekammer-Bau teilt die Kritik der Vergabekammern an dieser Methode nicht. Im Kern fußt sie auf der zutreffenden Erkenntnis, dass sie ein Zuschlagskriterium bildet, in welchem gleichzeitig Preis- und Qualitätsaspekte berücksichtigt werden. Dies sei nicht zulässig.

Aus Sicht der Bayerischen Ingenieurekammer-Bau überzeugt das Argument nicht. Es geht offensichtlich von der Annahme aus, dass das Kriterium des Preises so gestaltet sein müsse, dass den Bietern ein Anreiz für ein möglichst günstiges Angebot gegeben sein müsse. Folglich könne es nicht sein, dass ein Bieter mit einem geringeren Preis eine schlechtere Bewertung bekomme. Der Einwand träfe dann zu, wenn es Ziel des Vergabeverfahrens wäre, ein möglichst preisgünstiges Angebot zu beauftragen. Genau das ist jedoch nicht der Fall. Der Zuschlag wird auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt, wie § 127 Abs. 1 Satz 1 GWB vorgibt. Nach Satz 3 derselben Vorschrift bestimmt sich das wirtschaftlichste Angebot nach dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis. So gibt es auch die EU-Vergaberichtlinie 2014/24/EU wieder.

Werden Qualitätskriterien und der Preis gewichtet und in Punkten gewertet, entscheidet das Angebot mit der höchsten Punktzahl über den Zuschlag, es gilt in diesem Sinne als das Angebot mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis. Qualität und Preis werden also spätestens am Ende des Wertungsvorgangs miteinander vermischt. Es besteht kein Grund, nicht schon im Kriterium Preis auch die Qualität Eingang finden zu lassen.

Weder das EU-Recht noch die nationale Umsetzung verlangen eine strikte Trennung der Zuschlagskriterien in ausschließliche Qualität einerseits und ausschließlichen Preis andererseits. Jedenfalls für Dienstleistungen, für die im Unterschied zu Bau- und Lieferleistungen kein einheitlicher Qualitätsmaßstab definiert ist, steht dem Auftraggeber ein nur durch § 127 selbst umrahmter Ermessensspielraum für die Ausgestaltung der Zuschlagskriterien zur Seite, der auch die Entscheidung einschließt, ob die Vermengung von Qualität und Preis erst in der finalen Punktaddition der Zuschlagskriterien oder bereits bei der Bildung dieser Kriterien erfolgt. Dass ein unter dem Mittelwert liegendes Angebot eine niedrigere Punktzahl erhält als eines, das darüber liegt, stellt ebenso wenig einen Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit dar wie der Fall, dass der Bieter mit der höchsten Gesamtpunktzahl nicht der Preisgünstigste ist. Beides beruht darauf, dass es um das beste Preis-Leistungs-Verhältnis geht.

Ein weiteres Argument der Vergabekammern nahm auf die durch die seinerzeit zugrunde gelegte Verbindlichkeit der Mindest- und Höchstsätze der HOAI Bezug, durch die bereits der Spielraum zur Honorargestaltung eingeschränkt sei. Der „preisliche Restwettbewerb“ dürfe durch die Mittelwertmethode nicht mittelbar weiter eingeschränkt werden. Seit der Freigabe der Honorare durch die HOAI 2021 entfällt auch dieser Einwand.