

Ausschreibung für Schlauchliner richtig gestalten

Dipl.-Ing. (FH) Markus Vogel | VOGEL Ingenieure, Kappelrodeck und Bad Krozingen

Vergabeverfahren nach VOB¹ sind und bleiben eine spannende Angelegenheit. Um vergaberechtskonform vorzugehen, erfordert dies oft das Verlassen etablierter Pfade. Nein, nicht weil sich das Vergaberecht so grundlegend geändert hätte. Der Grund hierfür liegt eher in der Tatsache begründet, dass sich zu Unrecht unterlegene Bieter erfolgreich gegen Vergabefehler wehren.

Die Vergaberegeln der VOB und die einschlägige Rechtsprechung regeln klar, unter welchen Bedingungen Aufträge – auch der Kanalsanierung – zu vergeben sind. Gleichwohl, es wird uns Nichtjuristen zunehmend unmöglich, die immer komplexeren juristischen Sachverhalte der Rechtsprechung sachgerecht analysieren und verstehen zu können. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass auch auf technischen Fachseminaren zunehmend Juristen gefragte Referenten sind.

Zuschlag für den Teuersten

Der Schutterwälder Gemeinderat geht auf Vorschlag der Verwaltung einen ungewöhnlichen Weg

Bild 1: Schlagzeile in der Tagespresse zu einem Vergabeverfahren (Quelle: Acher-Rench-Zeitung, 24.12.2015)

Die meisten Leserinnen und Leser werden sich angesichts dieser Schlagzeile verwundert die Augen reiben und denken, das kann doch nur ein Missverständnis sein! Die VOB/A sagt doch in § 16 Abs. 6 Nr. 3 sinngemäß, der Zuschlag solle auf das Angebot erteilt werden, das als das wirtschaftlichste erscheint. Deshalb stellt sich für Viele die Frage: Was soll wirtschaftlicher sein, als der günstigste Preis?

Was in Vergabeverfahren immer wieder verkannt wird ist die Tatsache, dass diese Wahrnehmung eine drastisch verkürzte ist. Die VOB sagt viel mehr, z.B.

§ 2 Abs. 1 Nr. 1 VOB/A: Bauleistungen werden an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmen zu angemessenen Preisen ... vergeben.

§ 16 Abs. 6 Nr. 1 VOB/A: Auf ein Angebot mit einem unangemessen hohen oder niedrigen Preis darf der Zuschlag nicht erteilt werden.

§ 16 Abs. 6 Nr. 3 VOB/A: Der niedrigste Angebotspreis allein ist nicht entscheidend.

Insofern bedeutet „das Wirtschaftlichste“ nicht gleich „das Niedrigste“.

Es wird deutlich, dass das Submissionsergebnis nicht die entscheidende Grundlage für den Vergabevorschlag darstellt. Vielmehr ist das Submissionsergebnis mit einer eher kurzen Halbwertszeit verbunden. Bereits unmittelbar nach Beginn der Angebotsprüfung kann sich die Wahrnehmung aus dem Submissionsergebnis in Luft auflösen. Grund hierfür ist: die VOB/A!

In § 16 VOB/A „Prüfung und Wertung der Angebote“ sind die Spielregeln hierzu definiert. Hieraus ergibt sich die Rangfolge der Prüfkriterien. Diese lassen sich verkürzt wie folgt darstellen:

1. Angebote die Formfehler aufweisen sind auszuschließen, spätestens wenn eine ggf. zulässige Vervollständigung erfolglos bleibt.
2. Angebote die hinsichtlich der in den Vergabeunterlagen gestellten Anforderungen hinter diesen zurück bleiben, sind auszuschließen.
3. Angebote mit unangemessenen Preisen sind auszuschließen.
4. Das wirtschaftlichste Angebot der in der engeren Wahl verbliebenen wird ausgewählt.



Bild 2: Visualisierung des Prüfungs- und Wertungsverlaufs nach § 16 VOB/A (Quelle: Handbuch ABS²)

Das vom Güteschutz Kanalbau herausgegebene „Handbuch ABS“ beschreibt die Anforderung an die Ausschreibung und Vergabe von Bauleistungen am Beispiel der Kanalsanierung in pragmatischer und nachvollziehbarer Weise. Hierin sind auch konkrete Beispiele für die Beurteilung der Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit sowie konkrete Fallbeispiele zu Ausschlusskriterien aufgezeigt.



Bild 3: Einband „Handbuch ABS“ (Quelle: Güteschutz Kanalbau)

Damit sich die Spreu vom Weizen im Vergabeverfahren trennen lässt, sind eine Reihe von Voraussetzungen erforderlich, die vom Auftraggeber bzw. dessen Planer grundzulegen sind:

- Kompetenz in der Planung
- Vollständige Planung mit Dokumentation aller kalkulationsrelevanten Erfordernisse
- Inhaltlich VOB-konforme Erstellung der Vergabeunterlagen, u. A. unter Berücksichtigung der Hinweise für das Aufstellen der Leistungsbeschreibung (Kap. 0, z.B. ATV-DIN 18326³ VOB/C)
- Vergabeunterlagen unter Integration der ZTV-Inhalte des DWA-M 144-3⁴ und intelligente Zusammenstellung der für den Kalkulator entscheidenden Anforderungen und Hinweise zur Einzelmaßnahme
- Kompetenz im Vergaberecht

Die beiden nachstehenden Textbeispiele zeigen die am Markt vorhandenen Pole bei der Ausschreibung von Sanierungsleistungen.

Man mag sich beim Lesen des in Bild 4 abgedruckten Textes fragen, ob der Verfasser selbst verstanden hat, was er hier beschreibt? Was eine fachkundige Firma daraus ableitet benötigt nicht besonders viel Fantasie. Der Bieter wird eher nicht davon ausgehen, dass er es mit einem kompetenten Partner auf Auftraggeberseite zu tun bekommt.

Wir können durchaus davon ausgehen, dass die Vergabeunterlagen als „die fachliche Visitenkarte des Verfassers“ wahrgenommen werden. Dementsprechend wird sich das Unternehmen bei der Kalkulation verhalten. Die Erfahrung zeigt, dass sich Unternehmen über den ersten Eindruck der Vergabeunterlagen sehr schnell einen Eindruck über den künftigen Vertragspartner verschaffen und die Kalkulation hiervon geprägt wird.

Kurzliner DN 600

Kanal DN 600 mit einem muffenlosen kunstharzgetränkten GFK-Schlauch (Fa. Bodenbänder, Lindau) nach Inliner-Verfahren in kleinen Teilstücken nach Erfordernis auskleiden. Wandstärke des Inliners nach statischen Erfordernissen.

Einschließlich der Herstellung, Lieferung und dem Einbau des Inliners sowie aller dazu notwendigen Arbeiten, Hilfs- und Betriebsstoffen.

In den Einheitspreis sind die notwendigen Umsetzungen der Inversionsanlage und sonstige Vor- und Nacharbeiten für die Durchführung des Schlauchrelinings einzukalkulieren. Abgerechnet wird die tatsächlich eingebaute Länge

Angaben zum Inliner:

Relining-Verfahren _____

Wandstärke min. 6,5 mm

Aushärtungsverfahren _____

max. Einzellänge _____

5 m

Bild 4: Realer Ausschreibungstext (Negativbeispiel) aus einer Ausschreibung 2012

Im Gegenzug dazu eine deutlich angemessenere Beschreibung im Textbeispiel Bild 5.

Schlauch-Liner Preliner Außenbeschichtung DN 400

Liner als Schlauch DWA-M 144-3, mit Preliner/Außenbeschichtung mit diffusionshemmendem Mehrschichtaufbau (PE/PA/PE-Verbundfolie), in Mischwasserkanal, kommunales Abwasser, Kanal aus Steinzeug, DN 400, nach statischer Berechnung AG,

Verbundwanddicke in mm

_____ vom Bieter einzutragen,

Einbau aus Schacht, durch vorh. Einstiegsöffnung, Schachtdurchmesser 1000 mm, Einstiegsöffnung Durchmesser 625 mm,

Hersteller/Typ

_____ vom Bieter einzutragen.

43,0 m

Bild 5: Beispiel STLB-Bau⁵ Leistungsbeschreibung für Schlauchliner

Die Forderung nach einem VOB-konformen Vergabeverfahren können nur mit einem Leistungsverzeichnis, ggf. ergänzt durch einen Lageplan, regelmäßig nicht erfüllt werden. Neben den Technischen Vertragsbedingungen und der Leistungsbeschreibung sind in der Regel eine Fülle von Detailinformationen notwendig die in geeigneter Weise die Vergabeunterlagen ergänzen:

- Planungskonzept (Ausführungsvorgaben) je Sanierungsobjekt | Beispiel Renovierung mit Vor- und Nacharbeiten

- Standsicherheitsvorgaben (Linerstatiken) je Liner
- Sanierungslageplan
- Abflusslenkungskonzept (mit Planauszug)
- Verkehrslenkungskonzept (mit Planauszug)
- Bilddokumentation
- Bieterangaben

Die Forderung nach einem VOB-konformen Vergabeverfahren können ebenfalls nicht erfüllt werden, wenn nicht die Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit im Abgleich der gestellten Anforderungen mit den Inhalten des Angebots konsequent überprüft und abgewogen wird.

Hierzu sind insbesondere die Bieterangaben von maßgebender Bedeutung. Werden solche, abgestimmt auf das konkrete Vergabeverfahren, nicht vom Bieter – im besten Fall mit Angebotsabgabe – abverlangt, bleibt nur der Blick auf den Firmennamen, auf kaum aussagekräftige Referenzen und dann primär den Preis.

Es verwundert immer wieder, dass gerade bei größeren Städten technische Bieterangaben unerwünscht sind. Allenthalben sollen kalkulationsrelevante Informationen zur Zusammensetzung von Verrechnungssätzen und Zuschlagshöhen genügen. Dies lässt sich vorwiegend damit erklären, dass in solchen Städten zentrale Vergabestellen die Verfahren durchführen und selbst nicht über ausreichend vertiefte Kompetenz in fachtechnischen Fragen verfügen. Die Abfrage von technischen Informationen machte es erforderlich, die jeweiligen Dienststellen in den Prozess einzubeziehen, was offenbar nicht gewünscht ist.

Allerdings: Wie sollen die maßgeblichen Fragen eines Vergabeverfahrens in der 2. Wertungsstufe beantwortet werden, wenn alleine allgemeine Unternehmensinformationen und die Angebotspreise zur Beurteilung herangezogen werden können? Billigere Angebotspreise sind üblicher Weise am einfachsten durch Verkürzung der Leistung oder der Qualität zu erreichen.

Wenn in Fällen wie beschrieben zentrale Vergabestellen fachliche Bieterangaben nicht prüfen oder beurteilen können, ist es sicherlich konsequent keine Angaben abzuverlangen. Dies bedeutet dann allerdings, dass nicht gleichwertige technische Spezifikationen (die der Kalkulation zu Grunde lagen) oder unzureichende technische Sachverhalte erst auf der Baustelle ins Auge fallen. Die Folgen sind dann:

- a) Wettbewerbsverzerrung im Vergabeverfahren und Störungen des Bauablaufs bei konsequenter Einforderung der Vertragsinhalte durch die Bauüberwachung bis hin zur Kündigung und den damit verbundenen Streitfragen.
- b) Wettbewerbsverzerrung im Vergabeverfahren und ungenügende Bauqualität bei Verzicht auf eine sachgerechte Bauüberwachung nach dem Motto: Augen zu und durch, der Auftraggeber bekommt das schon nicht mit.

Keine der beiden Alternativen kann ernsthaft die gewünschte Lösung sein. Insofern: Konkreten Qualitätsvorgaben und Leistungsanforderungen (z.B. Statische Anforderungen, Linerwanddicken, Technikanforderungen, Abwasserüberleitungserfordernisse) müssen konkrete Bieterangaben gegenüber stehen, so dass die angebotenen Preise im Abgleich von Leistungsforderung und Leistungsangebot beurteilt werden können und müssen.

Wenden wir den Blick zurück auf die Schlagzeile und das damit verbundene konkrete Beispiel.

Es handelte es sich hier tatsächlich nicht um ein Missverständnis. Gegenstand des betroffenen Vergabeverfahrens einer Dorfgemeinde war eine an sich nicht sonderlich spektakuläre Kanalsanierungsmaßnahme mit Schlauchlining in einem Mischwasserkanalstrang DN 800 und DN 900 aus unbewehrten Betonrohren. Das Vergabeverfahren wurde öffentlich ausgeschrieben.

Die Vergabeunterlagen waren entsprechend der vorgenannten grundsätzlichen Anforderungen und Empfehlungen erstellt. Das Härtingsverfahren blieb der Auswahl der Bieter überlassen. Die statischen Anforderungen an die Linerwanddicken ließen sich in weiten Teil mit den in DWA-M 144-3 enthaltenen Regelstatiken abbilden. Für einen Teil der Haltungen lagen statische Berechnungen infolge Altrohrzustand III und Vorverformungen > 8 % mit entsprechenden Vorgaben je Haltung vor.

Weiterhin waren dezidierte Vorgaben zur Abflusslenkung während der Sanierung der Mischwasserkanalstrecke für den Trocken- und Regenwetterfall Gegenstand der Ausschreibung.

Im Vergabeverfahren beteiligten sich lediglich drei Bieter an der Ausschreibung. Die Spannweite der abgegebenen Angebotspreise betrug im Ergebnis 47 %, bezogen auf das preisgünstigste Angebot. Alle Bieter boten GFK-Linersysteme mit Lichthärtung an.

Die Auswertung der Angebote erfolgte unter Nutzung der vorgelegten bzw. nachgeforderten Bieterangaben und ergab ein nicht alltägliches Bild.

Die in der Submissionsrangfolge auf Rang eins und zwei liegenden Bieter hatten wesentliche Vorgaben zur statischen Dimensionierung der Liner übersehen bzw. nicht und/oder falsch berücksichtigt. In einem Fall wurde die Abweichung mit einer eigens erstellten und beigelegten statischen Berechnung „nachgewiesen“. Bei schon einfacher Prüfung der Berechnungsdokumentation zeigte sich, dass die Recheneingangsgrößen nicht den realen und in der Ausschreibung bekannt gegebenen Randbedingungen entsprachen.

Insgesamt kam es zu angebotenen Linerwanddicken, welche die erforderlichen Wanddicken geringfügig (rd. 10 %) bis massiv (rd. 50 %) unterschritten.

Alleine aus diesem Sachverhalt heraus mussten beide Angebote in der 2. Wertungsstufe ausgeschlossen werden.

Dass sowohl der erst- und zweitplatzierte Bieter zudem den Versuch unternahm, die Abflusslenkung für den Regenwetterfall „klein zu rechnen“, fiel bei der Wertung der Angebote dann nicht mehr ins Gewicht. Die gleichzeitig erfolgte Angebotsaufklärung zu diesem Sachverhalten ergab auch hier einen eigenständigen Ausschlussgrund. Die Angebote waren hinsichtlich des Regenwetterfalls spekulativ, was leider immer wieder wahrzunehmen ist. Die Lösungen entsprachen nicht der geforderten Technischer Spezifikation hinsichtlich Ausführungssicherheit.

So blieb das Angebot des dritten Bieters zu prüfen. Dieses entsprach den gestellten Anforderungen, so dass lediglich die Wirtschaftlichkeit des Angebots in der 4. Wertungsstufe besonders zu beurteilen war. Gegenüber dem Ergebnis der Kostenberechnung war dieses Angebot um 4 % teurer, so dass von einem unangemessen hohen Angebotspreis nicht die Rede sein konnte.

Die Konsequenz: „Zuschlag für den Teuersten!“ und dies absolut VOB-konform.

Nachtrag: Es gab in der Vergabebesitzung des Gemeinderats keinerlei Diskussion gegen die Vergabeempfehlung der Verwaltung. In Kenntnis der erläuterten Sachlage erfolgte der Beschluss einstimmig.

Auch dieses Beispiel belegt, dass selbst in kleineren Gemeinden – und ohne ausgewiesene Vergabespezialisten in der Verwaltung – VOB-konforme Vergabeverfahren problemlos möglich sind. Der Gemeinderat will bei dessen Entscheidung „nur“ von der Richtigkeit des Vergabevorschlags überzeugt werden. Es liegt somit an uns als, mit der Planung und Vergabeverfahrensbegleitung Beauftragte, VOB-konforme Vergaben auszulösen.

¹ Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen VOB 2012 mit Ergänzung 2015, Deutscher Vergabe- und Vertragsausschuss für Bauleistungen, Herausgeber: Deutsches Institut für Normung DIN e.V., Berlin, www.din.de

² Handbuch ABS, 1. Auflage 2014, Güteschutz Kanalbau e.V., Bad Honnef

³ DIN 18326 „Allgemeine Technische Vertragsbedingungen für Bauleistungen (ATV) Renovierungsarbeiten an Entwässerungskanälen“, August 2015, Herausgeber: Deutsches Institut für Normung e.V., Berlin, www.din.de

⁴ DWA-M 144-3 „Zusätzliche Technische Vertragsbedingungen (ZTV) für die Sanierung von Entwässerungssystemen außerhalb von Gebäuden“; Teil 3: Renovierung mit Schlauchliningverfahren (vor Ort härtendes Schlauchlining) für Abwasserkanäle, November 2012, DWA e.V. Hennef www.dwa.de

⁵ STLB-Bau-Beispieltext: „LB 009 Entwässerungskanalarbeiten / Sanierungen – Entwässerungskanalarbeiten / Renovierungen - Entwässerungskanäle, -leitungen/... Schlauchliner“; Stand: 03.07.2013; www.stlb-bau-online.de, Beuth Verlag Berlin