

Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern



Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus
Mecklenburg-Vorpommern, 19048 Schwerin

Bearbeiter: Norbert Müller-Tillmann

Telefon: 0385/588-5140

Email: n.mueller-tillmann@wm.mv-
regierung.de

AZ: V-611-00020-2013/076-011

Schwerin, 15.10.2014

Rundschreiben: Handreichung zur Anwendung von § 7 des Vergabegesetzes Mecklenburg-Vorpommern (VgG M-V) — Zuschlag auf das wirtschaftlichste An- gebot

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Umgang mit dem Maßstab der Wirtschaftlichkeit bei der Vergabe öffentlicher Aufträge wirft immer wieder Fragen auf.

Zur Erleichterung des Umgangs mit dem Wirtschaftlichkeitsmaßstab in der Praxis — insbesondere bei einer Mehrheit von Zuschlagskriterien — übermittle ich deshalb die beigefügte Handreichung. Sie ist im Wesentlichen wortgleich mit der Begründung zu § 7 VgG M-V in der Landtags-Drucksache 5/4190 (dort Seite 14 f.), sie spiegelt damit auch den Willen des Gesetzgebers.

Vorsorglich weise ich nochmals darauf hin, dass eine Gewichtung der Kosten (des Preises und eventuell anderer Kostenbestandteile) nicht stattfindet. Im kostenbelasteten Haushalt schlagen die Kosten stets mit ihrem vollen Betrag zu Buche. Davon abgesehen kann sich eine Gewichtung im gesetzlich definierten Verhältnis von Leistung und Kosten zwar auf den reinen Zahlenwert der Wirtschaftlichkeit auswirken, sie kann aber nichts an der Rangfolge der Angebote ändern, die sich aus den Zahlenwerten ergibt.

Die Einhaltung vergaberechtlicher Bestimmungen — auch rein nationaler — hat namentlich im Zusammenhang mit Zuwendungen aus europäischen Mitteln erhöhte Bedeutung gewonnen. Werden die Vergabevorschriften nicht beachtet, so kommt der teilweise oder vollständige Widerruf des Zuwendungsbescheides in Betracht, ggf. müssen Zuwendungsempfänger und Land Mittel zurückzahlen.

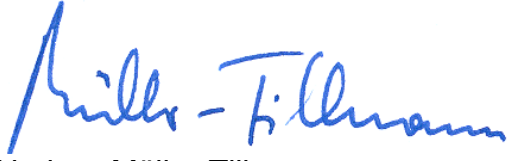
Ich bitte um Weiterleitung an alle mit öffentlichen Aufträgen befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und um Beachtung.

Hausanschrift:
Johannes-Stelling-Straße 14
19053 Schwerin

Postanschrift:
19048 Schwerin

Telefon: 0385/588-0
Telefax: 0385/588-5045
poststelle@wm.mv-regierung.de
www.wm.mv-regierung.de

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

A handwritten signature in blue ink, reading "Müller-Tillmann". The signature is written in a cursive style with a prominent initial 'M' and a long horizontal stroke connecting the two parts of the name.

Norbert Müller-Tillmann

Handreichung zur Anwendung von § 7 des Vergabegesetzes Mecklenburg-Vorpommern (VgG M-V) - Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot

§ 7 VgG M-V präzisiert den Maßstab der Wirtschaftlichkeit, nach dem in Deutschland seit jeher Angebote in Vergabeverfahren öffentlicher Auftraggeber gewertet werden. An der Gültigkeit dieses Maßstabes hat sich durch das Vergabegesetz nichts geändert (**Absatz 1**).

Wirtschaftlichkeit ist allgemein das Verhältnis von Nutzen und Aufwand. Je größer der Nutzen bei einem bestimmten Aufwand oder je geringer der Aufwand bei einem bestimmten Nutzen, umso besser ist die Wirtschaftlichkeit und umgekehrt. Im Sinne der Vergabe- und Vertragsordnungen handelt es sich um das **Verhältnis zwischen Leistung und Kosten** (vgl. Dähne/Schelle, VOB von A bis Z, 3. Auflage, S. 1562). Etwas salopper ausgedrückt: Wirtschaftlichkeit ist Leistung pro Währungseinheit. Das wird in **Absatz 2** noch einmal klargestellt.

Das Angebot eines Bieters umfasst die von ihm angebotene Leistung und den Angebotspreis, der Bestandteil der vom Auftraggeber zu tragenden Kosten ist (**Absatz 4**). Die Kosten können mit dem Preis identisch sein, müssen es aber nicht. Deshalb bestimmen die Vergabe- und Vertragsordnungen seit jeher, dass der niedrigste Angebotspreis allein nicht entscheidend ist (§ 16 Absatz 6 Nummer 3 letzter Satz VOB/A; § 18 Absatz 1 Satz 2 VOL/A). Da die Kosten wegen des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Absatz 1 Satz 1 LHO, § 43 Absatz 4 KV M-V) stets in vollem Umfang zu berücksichtigen sind, hat der Auftraggeber hinsichtlich ihrer Bestandteile keine Auswahlmöglichkeit; das ist bei Anwendung jener Vorschriften der Vergabe- und Vertragsordnungen zu berücksichtigen, in denen mögliche Zuschlagskriterien genannt sind und nicht nach leistungsbezogenen Kriterien einerseits und Kostenbestandteilen andererseits differenziert ist (§ 16 Absatz 6 Nummer 3 Satz 2 VOB/A; § 16 Absatz 8 VOL/A).

Im Wirtschaftlichkeitsmaßstab sind die angebotene Leistung und die Kosten (einschließlich des Angebotspreises) unterschiedlichen Seiten des Verhältnisses zuzuordnen und deshalb auch unterschiedlich zu behandeln. Zuschlagskriterien wie Qualität, technischer Wert, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Umwelteigenschaften (vgl. § 16 Absatz 6 Nummer 3 Satz 2 VOB/A; § 16 Absatz 8 VOL/A), die der Auftraggeber zur Bewertung des Angebotes zuvor festgelegt hat, können sich sinnvollerweise nur auf die Leistung, nicht aber auf die Kosten beziehen. Das kommt in **Absatz 3** zum Ausdruck.

Ist die angebotene Leistung nach **Absatz 3** bewertet, so wird die Angebotswertung dadurch abgeschlossen, dass das Ergebnis dieser Wertung zu den in **Absatz 4** definierten Kosten „ins Verhältnis gesetzt wird“. Mathematisch ausgedrückt: **das eine wird durch das andere dividiert**. Wirtschaftlichkeit ist also gleich Leistung geteilt durch Kosten:

$$W = \frac{L}{K}$$

Hilfreich bei der Bestimmung der Wirtschaftlichkeit — insbesondere bei einer Mehrzahl von gewichteten Zuschlagskriterien im Sinne des **Absatzes 3** — sind so genannte Entscheidungstabellen oder -matrizen, wie sie in der Betriebswirtschaft geläufig (vergleiche Wöhe, Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 17. Auf-

lage, Seite 159 ff.) und nach der Spruchpraxis von Vergabekammern und Gerichten sowie den Kommentaren zum Vergaberecht zulässig sind (vgl. Weyand, *ibr-online-Kommentar Vergaberecht*, § 97 GWB, 6.9.5.4, m. w. N.; Gnittke/Hattig in Müller-Wrede, *Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen VOL/A*, Kommentar, 3. Auflage, § 9 EG, Rn. 23 f., m. w. N.; Müller-Wrede in Müller-Wrede, *Kommentar zur VOF*, 3. Auflage, § 16, Rn. 58, m. w. N.).

In die Leistung L gehen alle Merkmale M ein, die — jenseits der Leistungsbeschreibung! — gerade die **Leistung** charakterisieren (s. o.), und zwar mit den vom Auftraggeber bestimmten jeweiligen Gewichtungen G dieser Merkmale. Die Kosten K setzen sich aus dem Preis P und allen sonstigen Kosten sK zusammen. Setzt man für die Leistungs- und Kostenvariablen Zahlen ein und dividiert sodann L durch K , so erhält man eine Kennziffer, aus der sich unmittelbar die Wirtschaftlichkeit des Angebotes ablesen lässt. Deren absolute Höhe ist ohne Belang; wichtig ist die Rangfolge der Angebote, die sich daraus ergibt. Die Wirtschaftlichkeiten W der einzelnen Bieter werden miteinander verglichen. Der Bieter, dessen W den höchsten Wert erreicht hat, erhält den Zuschlag.

Problematisch ist stets die Quantifizierung qualitativer Merkmale. Sie ist nur dann akzeptabel, wenn jedem Punktwert — wie bei Schulnoten — eine eindeutige wertende Aussage zugeordnet ist.

Beispiel:

Die Kriterien werden mit Punktwerten zwischen 0 und 3 bewertet. Dabei bedeuten die Punktwerte Folgendes:

- 0: das Angebot wird den Erwartungen nicht gerecht
- 1: das Angebot erfüllt die Mindesterwartungen
- 2: das Angebot erfüllt die Erwartungen voll, ist aber nicht hervorragend
- 3: das Angebot erfüllt die Erwartungen in hervorragender Weise

Ist das geschehen, so kann der Wert für L mit Hilfe einer Entscheidungstabelle gefunden werden.

Beispiel:

	G_n (in %)	Bieter ₁		Bieter ₂		Bieter ₃	
		Punkt- wert für M_n	Produkt $G_n * M_n$	Punkt- wert für M_n	Produkt $G_n * M_n$	Punkt- wert für M_n	Produkt $G_n * M_n$
M_1	30	0	0	2	60	2	60
M_2	15	3	45	1	15	2	30
M_3	15	2	30	3	45	1	15
M_4	20	1	20	1	20	3	60
M_5	20	1	20	2	40	2	40
L			115		180		205

Die beste Leistung hat demnach Bieter₃ mit

$$L_{\text{Bieter}_3} = 205$$

angeboten.

Zu den Kosten (in €) ergibt sich beispielsweise Folgendes:

	Bieter ₁	Bieter ₂	Bieter ₃
<i>P</i>	325.789	214.587	456.987
<i>sK₁</i>	145	258	965
<i>sK₂</i>	48	65	62
<i>sK₃</i>	5.899	2.569	5.489
<i>K</i>	331.881	217.479	463.503

Demnach ergeben sich folgende Wirtschaftlichkeiten:

	Bieter ₁	Bieter ₂	Bieter ₃
<i>W</i>	3,46	8,28	4,42

(Die nach der Formel

$$W = \frac{L}{K}$$

errechneten Werte sind der Anschaulichkeit wegen mit 10.000 multipliziert und auf zwei Stellen nach dem Komma gerundet.)

Demnach ist im Beispiel dem **Bieter₂** der Zuschlag zu erteilen, obwohl er nicht die beste Leistung angeboten hat!

Mindestanforderungen an eine Leistung können durch Bestimmung von Mindestwerten für *L* oder für ein oder mehrere *M_n* gestellt werden. Wird der Wert nicht erreicht, kann und muss das Angebot ausgeschieden werden. Ebenfalls kann eine Kostenobergrenze angegeben werden, so dass Angebote, die wegen ihres Preises oder/und der sonstigen Kosten teurer sind, ebenfalls zurückgewiesen werden können und müssen.

Das Verfahren hat nicht nur den Vorteil, dass es den Prozess der Wertung durch Formalisierung beschleunigt; es zwingt die Vergabestelle auch dazu, sich von vornherein darüber klar zu werden, nach welchen Gesichtspunkten der Auftrag vergeben werden soll. Das ist wichtig, weil das Wertungssystem vorab bekannt zu geben und eine Wertung nach anderen Maßstäben dann nicht mehr zulässig ist (**Absatz 6**).

Rein vorsorglich sei festgestellt, dass die Verwendung eines Punktesystems von einer ausführlichen Dokumentation des Entscheidungsprozesses grundsätzlich nicht entbindet. Auf die einschlägigen Kommentare wird verwiesen.

Absatz 5 erfasst den Fall, dass die angebotenen Leistungen hinsichtlich der leistungsbezogenen Zuschlagskriterien gleichwertig sind. Dies kommt in der Praxis — bei korrekter Anwendung des Gesetzes — nicht allzu häufig, aber immerhin gelegentlich vor. Die Angebote unterscheiden sich dann allenfalls hinsichtlich der Kosten. **Absatz 5** stellt klar, dass in einem solchen Fall der Zuschlag auf das kostengünstigste Angebot nicht im Widerspruch zu dem grundsätzlichen Verbot steht, den Zuschlag auf das Angebot mit dem niedrigsten Preis zu erteilen.