

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 Z 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 Z 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>sK</i> ₁	145	258	965
<i>sK</i> ₂	48	65	62
<i>sK</i> ₃	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.