

Ausschreibung und Vergabe (Martin 1.3.2013)

e) Ausschreibung, Kostenanschlag

Während die Vergabe selbst in erster Linie Sache des Bauherrn ist, wird die Vorbereitung der Ausschreibungsunterlagen meist einem Architekten oder einem anderen Beauftragten des Bauherrn übertragen. Als Grundleistungen nennt § 15 Abs. 2 Nr. 7 HOAI das Zusammenstellen der Verdingungsunterlagen für alle Leistungsbereiche und das Einholen von Angeboten.

aa) Zusammenstellen der Verdingungsunterlagen

Grundlage sind vor allem die Leistungsbeschreibungen und die Leistungsverzeichnisse. Dabei ist darauf zu achten, dass **sämtliche denkmalspezifischen** Anforderungen beachtet werden. In diesem Zusammenhang dürfen die "Hinweise für die Ausschreibung und Vergabe von Arbeiten an Baudenkmalern" des Dt. Zentrums für Handwerk und Denkmalpflege, Fulda, zitiert werden.¹ Hier wird u. a. ausgeführt:

Hinweise für die Ausschreibung und Vergabe von Arbeiten an Baudenkmalern

"Die **Denkmalqualität** im Sinne der Begriffsdefinition des jeweiligen Denkmalschutzgesetzes und die jeweils zu beachtende **besondere Eigenart** des Kulturdenkmals sowie eine spezifische Problemstellung und die Zielsetzung der Maßnahme sollen in den Ausschreibungsunterlagen deutlich verankert werden . . .

Leistungen, wie der besondere Schutz von **Bauteilen und Musteranfertigungen** sind nicht in die Hauptposition einzubeziehen, sondern in selbständigen Positionen auszuschreiben.

Die besonderen Probleme bei denkmalpflegerischen Arbeiten liegen darin, dass oft – auch nach gründlichen Voruntersuchungen – die Arbeiten in einem Leistungsverzeichnis nicht genügend erfasst werden können . . . Um eine Leistung genau festlegen und beschreiben zu können, ist es unter Umständen notwendig, zunächst **probeweise** kleinere Partien der Arbeiten ausführen zu lassen und aus den gewonnenen Erkenntnissen die Ausschreibung zu erarbeiten.

Äußerst wichtig sind **exakte Ausschreibungen**. Sind die denkmalpflegerischen Arbeiten nicht genau oder falsch ausgeschrieben, so sind bereits die Ansätze für die späteren Mängel festgelegt. So reicht es z. B. nicht, eine Anzahl von Quadratmetern Putz, Putzmörtelgruppe II, auszuschreiben; sondern es muss neben den normalen Angaben zur Qualität des Putzes auch Hinweise zu Oberfläche und zu den einzusetzenden Geräten geben. Ebenso ist es nicht mit einer Position "laufende Meter Abbund" getan, sondern es muss die Holzqualität exakt beschrieben werden und es müssen z. B. detailliert die Holzverbindungen festgelegt sein. Spätestens bei der Erarbeitung der Leistungsverzeichnisse zeigt sich, inwieweit die Voruntersuchungen gut und ausreichend sind.

Besondere Aufmerksamkeit verdienen bei denkmalpflegerischen Arbeiten Leistungen, die im übrigen Baubereich weniger oder nicht vorkommen, wie

¹ Denkmalschutzinformationen 2/94, S. 100 ff.; s. hierzu auch Gerner in Teil D RdNr. 95 ff.

der besondere **Schutz von Bauteilen**, besonders **vorsichtiges Arbeiten**, mehr **Handarbeiten** oder sehr umfangreiche Proben- und Musteranfertigungen.

Zu solchen Leistungen können weiter provisorische Konservierungsmaßnahmen sowie der Schutz vor Beschädigungen z. B. mittels Verschalung oder der Schutz vor Diebstahl gehören, ebenso wie erhöhte Bauüberwachungsleistungen. Allein schon zur Vergleichbarkeit und Transparenz der Angebote, mehr aber noch, weil alle Maßnahmen zur Sicherung der Originalsubstanz des Denkmals dienen, sollten diese Leistungen nicht als Nebenleistungen versteckt werden, sondern **eigene Ausschreibungspositionen** erhalten. Nicht extra zu vergütende Leistungen sind dagegen z. B. die **namentliche Festlegung von Projektleitern oder Projektzuständigen** (wegen der Fachkompetenz und Kontinuität) sowie die Mitwirkung bei Planungs- und Arbeitssitzungen der Beteiligten z. B. in **Baukommissionen**.

Unter Umständen ist es ratsam, sich in der Ausschreibung auf ein Muster, eine Probeachse oder ein Beispiel zu beziehen.

Für denkmalpflegerische Aufgaben sollte grundsätzlich mit der Ausschreibung und Vergabe kein zu großer Zeitdruck auf die durchzuführenden Arbeiten ausgeübt werden, da widrigenfalls ein solcher Zeitdruck wieder Ursache für spätere Mängel sein könnte" (a.a.O. S. 105).

Ferner sind zu berücksichtigen (S. 102):

Die Einschaltung von Nachunternehmern (**Subunternehmern**) ist möglichst zu vermeiden. Im Übrigen wird auf das Zustimmungserfordernis durch den Auftraggeber gem. § 4 Nr. 8 Abs. Satz 2 VOB/B besonders hingewiesen. Denkmalpflegerische Leistungen erfordern eine besondere **Qualitätskontrolle**. Sie sollen angemessen **dokumentiert** werden, dies u. a. auch dafür, dass nachfolgende Pflege- und Unterhaltungsmaßnahmen darauf aufbauen können.

Zum Zusammenstellen der Verdingungsunterlagen gehören auch ein Anschreiben mit der Aufforderung zur Angebotsabgabe, die Bewerbungsbedingungen im Sinn von § 10 Nr. 1 VOB/A, die Verdingungsunterlagen rechtlichen Inhalts (Vertragsbedingungen), die Verdingungsunterlagen überwiegend technischen Inhalts (allgemeine technische Vorschriften sowie sonstige einschlägige DIN-Normen usw.), Ausführungszeichnungen, Ausführungslisten, Termin- und Zahlungspläne.

bb) Einholen von Angeboten

Zunächst ist zu klären, ob die Ausschreibung öffentlich, beschränkt oder freihändig erfolgen soll. Bei öffentlicher Ausschreibung werden Bauleistungen nach öffentlicher Aufforderung einer unbeschränkten Zahl von Unternehmen zur Einreichung von Angeboten vergeben [§ 3 Nr. 1 (1) VOB/A]. Daneben sind möglich die Vergabe auf der Basis eines öffentlichen Teilnahmewettbewerbs mit anschließender beschränkter Ausschreibung bzw. auf der Basis einer beschränkten Ausschreibung (§ 3 Nr. 1, 2) und die freihändige Vergabe, bei der Bauleistungen ohne ein förmliches Verfahren vergeben werden (§ 3 Nr. 1 (3)).

Im Bereich der Denkmalpflege gelten durchweg hohe Anforderungen an die Qualität der ausführenden Firmen und Restauratoren. Um diesen Qualitätsanspruch durchzusetzen, wird vielfach versucht, eine öffentliche Ausschreibung zu vermeiden. Das Dt. Nationalkomitee für Denkmalschutz

hat Empfehlungen zur Ausschreibung und Vergabe von Arbeiten an Kulturdenkmälern formuliert.² Unter anderem wird ausgeführt:

“In den vergangenen Jahrzehnten haben Firmen mit oberflächlichen und unsachgemäßen Arbeiten an historischen Bauten und anderen Kulturdenkmälern gravierende Substanzverluste verursacht. Meist sind dies Betriebe, die nicht wegen ihrer fachspezifischen Erfahrung auf dem Gebiet der Denkmalpflege, sondern wegen ihres besonders billigen Angebots nach einer öffentlichen Ausschreibung ausgewählt wurden. Handwerksverbände und Denkmalpflege haben deshalb seit rund 10 Jahren die Fortbildung der Handwerker in der Denkmalpflege systematisch betrieben und eine weiter wachsende Zahl von Fachbetrieben sind entstanden. Diese kommen jedoch häufig bei öffentlichen Ausschreibungen nicht zum Zuge, weil sie ein Angebot abgeben, das von einer gründlichen, fachgerechten Ausführung ausgeht und damit zwangsläufig höher ausfallen muss, als das eines Billigbieters, der eine denkmalgerechte Ausführung nicht einkalkuliert.

Die Kosten von Arbeiten an Kulturdenkmälern sind zu 90 % Lohnkosten. Bei Niedrigangeboten kann nur hier gespart werden, was zwangsläufig zu minderer Qualität führen muss. Deshalb sollte bei den fachspezifischen Arbeiten an Kulturdenkmälern **nur die beschränkte Ausschreibung** unter ausgewiesenen Fachfirmen erfolgen.”

Ergänzt werden diese Ausführungen des DNK durch die genannten Hinweise zur Ausschreibung und Vergabe von Arbeiten an Baudenkmalern des Dt. Zentrums für Handwerk und Denkmalpflege (a.a.O.): “Deshalb müssen bei einer öffentlichen Ausschreibung in jedem Fall die **Bieter** auf ihre **Eignung** für die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen, Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit qualifiziert überprüft werden. In begründeten Fällen muss nach einem öffentlichen Teilnahmewettbewerb für einen ausgewählten Bieterbereich eine beschränkte Ausschreibung folgen.”

Eine weitere Möglichkeit ist der Verzicht auf eine Ausschreibung und dementsprechend die freihändige Vergabe. Insbesondere bei Auftragsvergaben der öffentlichen Hand wird die **freihändige Vergabe** durch Vorschriften eingeschränkt. In jedem Fall sind für die Vergabeform entsprechende Begründungen notwendig (vgl. hierzu § 3 Nr. 3 VOB/A: Für die Leistung kommt aus besonderen Gründen wie wegen der besonderen Erfahrung nur ein bestimmter Unternehmer in Betracht).

“Weiter ist es zwingend notwendig, dafür Sorge zu tragen, dass über den Weg von Ausschreibung und Vergabe nur fachlich ausreichend qualifizierte Auftragnehmer und durch Beauftragung nur fachlich **ausreichend qualifizierte** Architekten und Ingenieure mit Arbeiten an Baudenkmalern betraut werden”.³

Die Vergabe von Aufträgen ist grundsätzlich **nach Gewerken** vorzunehmen.⁴

Beim Angebot ist der Nachweis zu führen, dass genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist und während der Durchführungszeit bereitgestellt werden kann.

Die Vergabe von Aufträgen an **Generalunternehmer** ist bei Denkmalpflegearbeiten **ungeeignet**.

² Denkmalschutz – Informationen 4/93; s. auch Gerner in Martin/Krautzberger Teil D RdNr. 95 ff.

³ 10 Hinweise, S. 101.

⁴ 10 Hinweise, S. 102.

“In der Praxis hat es sich bewährt, bei der freihändigen Vergabe und bei der Aufforderung zur Angebotsabgabe bei beschränkter Ausschreibung den Sachverstand der Landesämter für Denkmalpflege einzuschalten, insbesondere was die Eignung einer Firma für den vorgesehenen Auftrag anlangt. Soweit dem Landesamt ein Bewerber bzw. dessen Eignung nicht bekannt ist, muss es ggf. die Eignung prüfen, und zwar anhand der mit dem Teilnahmeantrag vorzulegenden Eignungsnachweise (§ 8 Nr. 3 Abs. 3 Satz 3 VOB/A), z. B. der Angaben über Referenzobjekte. Mitunter kann auch eine Aufklärungsverhandlung mit dem Bewerber und eine Betriebsbesichtigung geboten sein”.⁵

Im Einzelfall ist zu entscheiden, ob auch einem **unbekannten Bewerber** eine Chance gegeben werden soll, sich zu bewähren; das Risiko von unqualifizierten Arbeiten und damit Schädigungen wertvoller Denkmalsubstanz wird oft nicht eingegangen werden können.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Rechtsfrage zu verweisen, ob Zuwendungsbescheiden im Denkmalpflegebereich Nebenbestimmungen mit **Empfehlungen** zugunsten bestimmter Architekten und Firmen beigegeben werden dürfen.⁶

Für die jeweilige Arbeit ist die geeignete Vertragsart als Einheitspreisvertrag oder Stundenlohnvertrag auszuwählen. Von der **Vertragsart** hängt die Intensität der Baustellenbetreuung ab.⁷

Die förmliche **Abnahme** der ausgeführten denkmalpflegerischen Leistungen muss die Regel sein.⁸

a) Vergabe

Grundlagen für die Vergabe von Bauleistungen enthält **Teil A der VOB**. Öffentliche Auftraggeber sind infolge von Haushaltsrecht in weitem Umfang zur Anwendung der VOB/A verpflichtet; private Auftraggeber sind hierzu nicht verpflichtet, bedienen sich aber ihrer zumindest in den Grundzügen bei größeren Vorhaben. Oft wird die Anwendung der VOB/A durch Zuwendungsbescheide auferlegt. **Teil B der VOB** ist ein Mustervertragswerk, speziell zugeschnitten auf die Ausführung von Bauleistungen; sie gilt - zwischen Bauherrn und Unternehmern/Handwerkern nur dann, wenn dies ausdrücklich vereinbart wurde.⁹ Die Vergabe von Bauleistungen schließt bei Zugrundelegung der VOB/A mit dem **Zuschlag** ab; damit kommt der Bauvertrag zustande (§ 28 Nr. 2 Abs. 1 VOB/A). Bei freihändiger Vergabe wird der Vertrag mit Abschluss des **Bauvertrags geschlossen**. Besondere Formvorschriften sind nicht zu beachten. Wird nichts besonderes vereinbart, so gelten nach den im § 1 Nr. 2 VOB/B formulierten allgemeinen Grundsätzen nacheinander:

- Die Leistungsbeschreibung,
- Die Besonderen Vertragsbedingungen,
- Etwaige Zusätzliche Vertragsbedingungen,
- Etwaige Zusätzliche Technische Vertragsbestimmungen,
- Die Allgemeinen Technischen Vertragsbedingungen für Bauleistungen,

⁵ Zitat aus einem Schreiben der Obersten Baubehörde im Bayer. Staatsministerium des Innern.

⁶ Siehe hierzu Eberl/Martin, BayDSchG Art. 6 Erl. 91, Art. 12 Erl. 10, 43 ff.

⁷ 10 Hinweise, S. 102.

⁸ S. 102 – siehe auch Martin/Krautzberger Kapitel II Nr. 4.

⁹ Zur VOB/B z. B. Rauch, Architektenrecht und privates Baurecht, S. 314 ff.

- Die Allgemeinen Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen.

Aus den 10 Hinweisen des Dt. Zentrums für Handwerk und Denkmalpflege zur Ausschreibung und Vergabe von Arbeiten an Baudenkmalern¹⁰ zu den Fragen von **Vergabe und Vertrag**:

Hinweise zur Ausschreibung und Vergabe

“Der Auftrag kann in Form eines Einheitspreisvertrages, Pauschalvertrages, Stundenlohnvertrages oder Selbstkostenerstattungsvertrages vergeben werden.

Da sich eine für die Aufgabe ungeeignete Vertragsart qualitätsmindernd auswirkt, ist gerade bei denkmalpflegerischen Arbeiten die Auswahl der Vertragsart wichtig. Bei komplizierten und nicht durchgängig vorher festzulegenden Arbeiten kann es unter Umständen ratsam werden, auch zwei oder drei Vertragsarten derart zu kombinieren, dass einzelne Arbeiten pauschal vergeben werden, andere aufgrund von Massenermittlungen und Einheitspreisen und vorher nicht kalkulierbare Arbeiten nach Stundenlohn.

Selbstkostenerstattungsverträge eignen sich nur in Ausnahmefällen bei sehr umfangreichen denkmalpflegerischen Arbeiten, die nicht eindeutig vorher bestimmbar sind. Bei **kombinierten Vertragsarten** muss genau getrennt werden, und insbesondere für die Stundenlohnarbeiten wird ein höherer Baustellenüberwachungsaufwand notwendig.

Ein wesentlicher Punkt im Zusammenhang mit der Vergabe ist die Frage der Nachunternehmer (**Subunternehmer**). Die Einschaltung von Nachunternehmern birgt wiederum die Gefahr der Qualitätsminderung, da die Überprüfung der fachlichen Qualifikation durch den Auftraggeber im Normalfall nicht ausreichend sicherzustellen ist. In allen Fällen bedarf die Einschaltung von Nachunternehmern der Zustimmung durch den Auftraggeber gem. § 4 Nr. 8 Abs. 1 Satz 2 VOB/B.

Eine Vergabe von denkmalpflegerischen Arbeiten an einen Generalunternehmer scheidet praktisch aus. Auch bei einer solchen Vergabe hätte z. B. der Auftraggeber kaum Einfluss auf die Qualität und Auswahl der Nachunternehmer.

Die Vergabe sollte möglichst in einem ausführlichen Vergabegespräch erfolgen, damit alle offenen Fragen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer zum frühestmöglichen Zeitpunkt geklärt werden können.”

b) Abnahme

.....

Weiterführende Hinweise in Martin/Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 3. Auflage 2010, Teil H Kosten, Finanzierung, Zuwendungen, Steuervorteile; kostenpflichtiger Download unter http://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/MartinKrautzbergerHdbDSch_3/c ont/MartinKrautzbergerHdbDSch.htm

¹⁰ Denkmalschutz – Informationen 2/94, S. 100; s. auch Teil D RdNr. 95 ff.