

Führung/Kommunikation

Preisprüfung bei der Vergabe von Reinigungsleistungen – worauf müssen wir achten, Herr Kaiser?

Die Vergabe von Reinigungsleistungen stellt öffentliche Auftraggeber regelmäßig vor Herausforderungen insb. bei der Erarbeitung der Vergabeunterlagen und bei der Auswertung der eingegangenen Angebote. Vor allem die Prüfung der Angemessenheit der Preise ist ein wichtiger Aspekt der Angebotsprüfung und häufig Gegenstand von Nachprüfungsverfahren. Der Beitrag zeigt relevante Probleme auf und gibt erste Lösungsansätze. Wichtig ist der Überblick sowohl für Auftraggeber als auch für Auftragnehmer. Auftraggeber müssen die Grenzen der Zulässigkeit des eigenen Handelns kennen. Bieter müssen überprüfen können, ob sich die Entscheidungen der Auftraggeber in den zulässigen Grenzen bewegen.



RA Christoph Kaiser, Foto Wolters

Reinigungsleistungen sind immer wieder Gegenstand der vergaberechtlichen Rechtsprechung. Die Nachprüfungsinstanzen haben in viel beachteten Entscheidungen beispielsweise klargestellt, dass Gebäudereinigung und Glasreinigung grundsätzlich in getrennten Losen vergeben werden müssen oder dass die Forderung von polizeilichen Führungszeugnissen nur in Ausnahmefällen und mit entsprechender Begründung zulässig ist. Die jüngere Rechtsprechung richtet ihren Fokus zudem verstärkt auf die Preisprüfung. Da eine Vielzahl von Dienstleistern Reinigungsleistungen anbieten, ist der Markt stark umkämpft und der Kostendruck auf die Unternehmen enorm. Der Auftraggeber ist jedoch aus mehreren Gründen daran gehindert, diese Situation zu seinen Gunsten auszunutzen und den Zuschlag ungeprüft auf Angebote mit extrem niedrigen Preisen zu erteilen.

Grundsätzlich in getrennten Losen vergeben

Nach der für Reinigungsleistungen maßgeblichen Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A) darf der Auftraggeber den Zuschlag nämlich nicht auf solche Angebote erteilen, deren Preise im offenbaren Missverhältnis zur Leistung stehen. Ferner muss der Auftraggeber im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung zu der positiven Prognose gelangen, dass der Auftragnehmer den Auftrag über die gesamte Vertragslaufzeit auf dem geschuldeten Niveau erbringen können. Bei Dumping-Preisen wird

er den vertraglichen Vorgaben nicht ohne weiteres durchgängig entsprechen können. Im Übrigen ist der Auftraggeber bei Reinigungsvergaben regelmäßig gehindert, den Preis zum alleinigen Zuschlagskriterium zu machen. Nach der Rechtsprechung ist die Festlegung des Preises als alleiniges Zuschlagskriterium in Vergabeverfahren nach der VOL/A nur dann zulässig, „wenn es sich um in massenhafter Wiederkehr zu erbringende homogene Dienstleistungen handelt, bei denen die von den einzelnen Bietern angebotenen

Brand ?

Einbruch
Naturgefahren
Leitungswasser-
schäden
Schimmelschäden

Mehr Sicherheit für
die Wohnungs- und
Immobilienwirtschaft



**SCHADEN
PRÄVENTION.DE**

Initiative der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft

Risiken erkennen. Schäden vermeiden. Kosten senken.

Seit über 30 Jahren ist die AVW Gruppe kompetenter Versicherungsspezialist der Immobilienwirtschaft. Mit unserer Tätigkeit in der Initiative wollen wir die fundierten Erkenntnisse der Versicherungswirtschaft in die Branche transferieren und praxisnahe Präventionsmaßnahmen zur Verfügung stellen.

Hierzu befindet sich das Experten-Portal Schadenprävention.de im Aufbau, das fundiertes Fachwissen für technische Entscheider bietet und dem Erfahrungsaustausch untereinander dienen soll.

In Kooperation die Initiatoren

Wir sichern Werte:

AVW Versicherungsmakler GmbH

Hammerbrookstr. 5 | 20097 Hamburg

Tel.: (040) 2 41 97-0 | Fax: (040) 2 41 97-115

E-Mail: service@avw-gruppe.de

www.avw-gruppe.de

Ausführungen sich dementsprechend nicht unterschieden und die vorgesehene Wertung allein anhand des Preises deshalb sachgerecht war“. Bei Reinigungsleistungen spielen aber regelmäßig noch qualitative oder umweltbezogene Aspekte eine Rolle, die der Auftraggeber etwa mit Qualitätsmanagement-, Umweltschutz- oder Dienstleistungskonzepten abfragen und bewerten kann.

Der Auftraggeber muss außerdem unbedingt die Regelungen des Arbeitnehmerentendegesetzes (AEntG) und die dort für allgemeinverbindlich erklärten Mindestbedingungen (insb. Mindestlöhne, aber auch sonstige Arbeitsbedingungen) beachten. Erteilt der Auftraggeber den Zuschlag auf ein Angebot, das für ihn erkennbar die Vorgaben des AEntG nicht einhält, haftet er nicht nur auf das Mindestentgelt wie ein Bürge, der auf die Einrede der Vorausklage verzichtet hat, sondern kann auch mit einer Geldbuße von bis zu EUR 500.000,- belegt werden. Ein Auftraggeber kann also aus etlichen Gründen gehalten sein, ein Angebot mit auffallend niedrigen Preisen aus der Wertung zu nehmen.

Einigkeit besteht in der Rechtsprechung – soweit ersichtlich – darüber, dass ein Angebot wegen eines niedrigen Preises grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden darf, ohne dass der Auftraggeber in eine intensivere Preisprüfung eingetreten ist und bei verbleibenden Zweifeln einen Aufklärungsversuch unternommen hat. Die notwendige „Aufgreifschwelle“ (also der preisliche Abstand des Angebots vom nächsthöheren Preisangebot oder zur Kostenschätzung des Auftraggebers) wird unterschiedlich angesetzt (Rechtsprechung: 10% bis 20%, Landesvergabegesetze – z.B. BerlAVG: 10%). Die Rechtsprechung erkennt aber an, dass dem Auftraggeber ein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Entscheidungsspielraum zusteht. Die Nachprüfungsorgane beschränken ihre Prüfung daher darauf, ob die Ermessensausübung des Auftraggebers bzgl. eines Angebotsausschlusses nachvollziehbar, vertretbar und nicht willkürlich ist.

Reinigungsleistungen sind besonders personalintensive Leistungen. Hat das eingesetzte Reinigungspersonal zur Erfüllung des angebotenen Leistungssolls mehr m²/Std. zu reinigen, ist also weniger Personaleinsatz erforderlich, wirkt sich dieser Ansatz sowohl auf die Kosten als – regelmäßig – auch auf die Qualität aus. Eine besondere Bedeutung kommt im Rahmen der Preisprüfung daher auch dem sog. Reinigungswert (Leistungswert in m²/Std.) zu, den der Auftraggeber mit einem Richtwert (ggfs. in einem Korridor) abgleicht, der auf eigenen Erfahrungen oder auf denen eines Sachverständigen basiert. Dennoch haben Reinigungswerte nach der Rechtsprechung zum einen lediglich indizielle Wirkung – der Auftraggeber darf eine Ausschlussentscheidung also nicht allein auf einen überhöhten Reinigungswert stützen, ohne die Auskömmlichkeit des Angebots umfassend zu prüfen. Zum anderen darf der Auftraggeber seine Vergleichswerte im Rahmen der Preisprüfung nur dann verwenden, wenn er sie in geeigneter Weise bekannt macht (also in der Bekanntmachung und ggfs. auch in den Vergabeunterlagen).

Kommt der Bieter dem berechtigten Aufklärungsverlangen nicht, nicht vollständig oder nicht fristgemäß nach, ist das Angebot vom weiteren Vergabeverfahren auszuschließen. Kommt der Bieter dem Aufklärungsverlangen nach, ist das Angebot nicht auszuschließen, wenn das Angebot im Ergebnis auskömmlich ist (etwa, weil der Auftragnehmer nachweislich innovative Methoden anwendet o.ä.). Es ist auch denkbar, dass das Angebot selbst dann nicht auszuschließen ist, wenn die Aufklärung seine fehlende Auskömmlichkeit belegt. Das ist insb. dann der Fall, wenn der Bieter – aus wettbewerbskonformen Gründen – mit einem „Kampfpreis“ Fuß in einem neuen Markt fassen will und er – trotz der Unauskömmlichkeit – nachweisen kann, dass die ordnungsgemäße Ausführung des Auftrags nicht gefährdet ist. Führt die Preisprüfung zu dem Ergebnis, dass das Angebot nicht auskömmlich ist (ohne dass der Bieter die fehlende Auskömmlichkeit rechtfertigen kann), darf der Zuschlag auf das Angebot nicht erteilt werden.

Die Preisprüfung ist – gerade bei Reinigungsleistungen – recht komplex. Auftraggebern ist daher zu größtmöglicher Sorgfalt zu raten, damit sie insb. nicht Gefahr laufen, im Nachprüfungsverfahren zu unterliegen. Bietern ist zu raten, ihre Angebote nach den gesetzlichen Vorgaben zu kalkulieren und die Entscheidungen des Auftraggebers gründlich zu analysieren.

**RA Christoph Kaiser,
Wollmann & Partner Rechtsanwälte, Frankfurt am Main**