

Fachempfehlung Nr. 01-2016 vom 1. Dezember 2016

Losbildung bei der Ausschreibung von Feuerwehrfahrzeugen

I. Allgemeines

Nach dem Vergaberecht besteht nach § 2 Abs. VOL/A (Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A) und § 97 Abs. 4 GWB (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) der Grundsatz zur losweisen Vergabe von Leistungen bzw. öffentlichen Aufträgen:

§ 2 VOL/A „Grundsätze“

- (2) *Leistungen sind in der Menge aufgeteilt (Teillose) und getrennt nach Art oder Fachgebiet (Fachlose) zu vergeben. Bei der Vergabe kann auf eine Aufteilung oder Trennung verzichtet werden, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies erfordern.*

§ 97 GWB „Grundsätze der Vergabe“

- (4) *„Mittelständische Interessen sind bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vornehmlich zu berücksichtigen. Leistungen sind in der Menge aufgeteilt (Teillose) und getrennt nach Art oder Fachgebiet (Fachlose) zu vergeben. Mehrere Teil- oder Fachlose dürfen zusammen vergeben werden, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies erfordern. Wird ein Unternehmen, das nicht öffentlicher Auftraggeber oder Sektorenauftraggeber ist, mit der Wahrnehmung oder Durchführung einer öffentlichen Aufgabe betraut, verpflichtet der öffentliche Auftraggeber oder Sektorenauftraggeber das Unternehmen, sofern es Unteraufträge vergibt, nach den Sätzen 1 bis 3 zu verfahren.“*

Das Verwaltungsgerichtsurteil des VG Augsburg vom 23. Februar 2016 (Az.: 3 K 15.1070) bestätigt scheinbar eine generelle Verpflichtung zur losweisen Vergabe bei der Ausschreibung von Feuerwehrfahrzeugen. Das Verwaltungsgericht führt in seinem Urteil weiter aus, dass es sich um ein „Pilotverfahren im Bereich der Zuwendungen an kommunale Feuerwehren handelt“. Bei genauerer Betrachtung des Urteils, des zu Grunde liegenden Einzelfalls sowie der Rechtsquellen muss dies jedoch deutlich relativiert werden.

1. Das Vergaberecht lässt eindeutig Ausnahmen zur Losvergabe zu:

§ 2 VOL/A „Grundsätze“

„Bei der Vergabe kann auf eine Aufteilung oder Trennung verzichtet werden, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies erfordern.“

bzw.

§ 97 GWB „Grundsätze der Vergabe“

„Mehrere Teil- oder Fachlose dürfen zusammen vergeben werden, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies erfordern.“

2. Das zuvor genannte Urteil greift einen Einzelfall einer Gemeinde bei der Beschaffung eines „Standard-Löschfahrzeugs“ vom Typ Löschgruppenfahrzeug LF 10 auf. Das Gericht bemängelte eine nicht ausreichende Begründung für die Zusammenfassung der Lose, die diese Notwendigkeit individuell für das betreffende Fahrzeug fundiert darstellt. Andere Vergabeverfahren sind daher individuell zu beurteilen.
3. Die vom Verwaltungsgericht Augsburg im zuvor genannten Urteil herangezogene Fachempfehlung „Ausschreibung und Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen“ vom Deutschen Feuerwehrverband (DFV) und der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren (AGBF) aus dem Jahr 2013 beschreibt ebenfalls im Einklang mit der Rechtslage die Möglichkeit der Losaufteilung bei wirtschaftlichen oder technischen Gründen. (Die Fachempfehlung befindet sich derzeit in der Überarbeitung.)
4. Vor dem Hintergrund der technischen Komplexität durch die Variantenvielfalt des Gesamtfahrzeugs von unterschiedlichen Euro V- und Euro VI-Fahrgestellen hat der Arbeitsausschuss NA 031-04-06 AA („Allgemeine Anforderungen an Feuerwehrfahrzeuge – Löschfahrzeuge“) des Normenausschusses Feuerwehrwesen (FNFW) in einer Sitzung am 11.03.2014 bereits die folgende Empfehlung ausgesprochen:
„Die Komplexität und Vielfalt möglicher Varianten von Fahrgestellen in Euro V und Euro VI und möglichen Aufbauten für Fahrgestelle in Euro V und Euro VI führen zu der Empfehlung, dass bei Ausschreibungen das Fahrgestell und der Aufbau in einem Los zusammengefasst werden sollten, um ein funktionierendes und normkompatibles Gesamtsystem sicherzustellen.“
5. Eine juristische sowie technische Bewertung des obigen Urteils in den Fachzeitschriften *Vergaberecht* (Werner-Verlag, Heft 4, Ausgabe Juli 2016; Autor: G. Pinkenburg, Th. Zawadke) und *Brandschutz* (Kohlhammer-Verlag, Ausgabe Juli 2016, Autoren: G. Pinkenburg, Th. Zawadke) führt aus, dass es bei einem Feuerwehrfahrzeug aufgrund der erheblichen Komplexität technisch und wirtschaftlich geboten sein kann, Fachlose zusammenzufassen oder gänzlich auf eine Losaufteilung zu verzichten. Diese Auffassung ist bei komplexen IT-Systemen bereits vergaberechtlich unumstritten.

Nach Auffassung des AK Technik der AGBF Bayern sollte das oben genannte Verwaltungsgerichtsurteil mit seiner Begründung genauer betrachtet werden.

Es besteht seitens der Vergabestellen aus Gründen der Wirtschaftlichkeit die Verpflichtung, bei Vergabeverfahren von komplexen Fahrzeugbeschaffungen zu prüfen, ob bei der Vergabe auf eine Losaufteilung verzichtet werden kann, da technische Gründe dies erfordern. Ein Handlungszwang zur generellen Losaufteilung bei der Beschaffung von allen Feuerwehrfahrzeugtypen würde dazu führen, dass die Kommunen bzw. ihre Feuerwehren teilweise einsatztaktisch geminderte bzw. technisch unvorteilhafte oder schlimmstenfalls nicht funktionsfähige Fahrzeuge und damit letztlich unwirtschaftlichere Fahrzeuge beschaffen müssten. Gleichwohl besteht vom Grundsatz her weiter gemäß § 2 (2) VOL/A das Gebot zur Losaufteilung.

Da die Bewilligungsbehörden für die Zuwendungen des Freistaates Bayern sowie der VOL-Stellen bei den Regierungen die Rechtslage zur Losaufteilung vor dem Hintergrund des genannten Urteils des VG Augsburg sehr unterschiedlich interpretieren und bewerten, erhalten die Feuerwehren derzeit sehr unterschiedliche Auskünfte. Daher ist hier aus technischer Sicht eine Fachempfehlung mit der Benennung von Beispielen geboten.

II. Fachempfehlung

Unter Berücksichtigung der vorstehend aufgeführten Punkte empfiehlt der AK Technik der AGBF Bayern als Fachorgan folgende Verfahrensweisen:

1. Zusammenfassung der Fachlose Fahrgestell und Aufbau

Bei der Beschaffung von Fahrzeugen mit erheblichen Schnittstellenproblemen zwischen Fahrgestell und Aufbau wie z. B. bei:

- Löschfahrzeugen vom Typ Tragkraftspritzenfahrzeug TSF-W, Mittleres Löschfahrzeug MLF mit aufbauintegriertem Mannschaftsraum
- Fahrzeugen mit Singlebereifung auf Grund der entstehenden Achslastproblematik
- Hubrettungsfahrzeugen wegen der im erheblichem Umfang unterschiedlichen Anforderungen der Aufbauhersteller an das Fahrgestell
- Fahrzeugen mit relevanten Abweichungen von den Normbaumaßen z. B. bei Feuerwehrfahrzeugen mit deutlich geringerer maximaler Bauhöhe
- ungenormten Sonderfahrzeugen wie z.B. Sonderlöschmittelfahrzeug, Feuerwehrkran, Kleinalarmfahrzeuge
- Feuerwehrfahrzeugen mit erhöhter Gewichtsproblematik wie z. B. HLF 10 mit maschineller Zugeinrichtung und vollautomatischem Wandlergetriebe

wird mindestens die Ausschreibung von Fahrgestell und Aufbau in einem Fachlos empfohlen. Mehrere der zuvor genannten technischen Randbedingungen findet man auch häufiger bei den Löschgruppenfahrzeugen LF10, LF 20 HLF10 und HLF 20 vor.

2. Zusammenfassung der Fachlose Aufbau und Beladung

Sind erhebliche Schnittstellenprobleme zwischen Aufbau und Beladung zu erwarten wie z. B. bei:

- Feuerwehrfahrzeugen mit erhöhter Gewichtsproblematik
- Feuerwehrfahrzeugen mit Problemen hinsichtlich des Geräteraumvolumens

wird weiterhin empfohlen, Aufbau und Beladung in einem Fachlos auszuschreiben.

Bereits bei der Angebotserstellung muss der Aufbauhersteller in der Regel einen Beladeplan und eine Gewichtsbilanz für die sach- und einsatzgerechte Unterbringung der Beladungsgegenstände beilegen, was nur bei einer Zusammenfassung möglich ist.

Eine Erstellung der Gewichtsbilanz insbesondere bei geringen Gewichtsreserven kann nur unter Berücksichtigung bekannter Beladungsmassen realistisch und tragfähig erstellt werden. Daher muss der Ersteller der Gewichtsbilanz die Massen der einzelnen Beladungsgegenstände relativ genau kennen. Die Gewichtsbilanz selbst stellt ein wesentliches Merkmal für die Realisierbarkeit des ausgeschriebenen Feuerwehrfahrzeugs dar und ist daher ein wichtiges Bewertungskriterium für die Angebotswertung.

Analog gilt diese Problematik auch bei einem begrenzten Geräteraumvolumen. Hier muss der Anbieter nachweisen, dass er die geforderten Ausrüstungsgegenstände auch technisch und einsatztaktisch sinnvoll unterbringen kann. Auf Grund der aufbauherstellerspezifischen Halterungs- und Lagerungssysteme bzw. evtl. erforderlicher Sonderlösungen muss der Angebotsersteller exakt wissen, welche Gerätetypen verwendet werden sollen, um ein belastbares Geräte-raumkonzept bzw. Beladeplan erstellen zu können. Auch der Beladeplan stellt ein wesentliches Merkmal für die Realisierbarkeit des ausgeschriebenen Feuerwehr-fahrzeugs dar und daher auch ein wichtiges Bewertungskriterium für die Angebotswertung.

Eine Zusammenfassung der Fachlose Aufbau und Beladung erscheint auch dann sinnvoll und geboten, wenn der Wert der zu beschaffenden Beladung im Verhältnis zum Auftragswert des Aufbaus nur einen Bruchteil ausmacht (unwirtschaftliche Zersplitterung des Auftragsvolumens) und/oder durch eine Zweilosausschreibung hier ein unverhältnismäßiger Abstimmungsaufwand entstehen würde (z.B. Beladung Hubrettungsfahrzeug mit einer Schnittstellenproblematik mit Stromerzeuger, Drucklüfter etc.).

Die technische Notwendigkeit der Loszusammenfassung ist hier aber wegen der weniger komplexen Schnittstelle sicherlich nicht so ausgeprägt wie bei der Betrachtung von Fahrgestell und Aufbau.

3. Zusammenfassung sämtlicher Fachlose

Bei verschiedenen Fahrzeugtypen (z. B. Drehleitern, ungenormte Sonderfahrzeuge wie z. B. Sonderlöschmittelfahrzeug, Feuerwehrkrane, Fahrzeuge mit spezifischen technischen Anforderungen) kann eine Zusammenfassung sämtlicher Fachlose zu einem Los erforderlich sein, wenn die unter Punkt 1 und 2 thematisierten Problematiken in einem solchen Ausmaß zu erwarten sind, dass ansonsten eine technische Realisierung des Fahrzeugs nicht mehr adäquat darstellbar ist.

Dokumentationspflichten

Da vom Grundsatz her gemäß § 2 (2) VOL/A das Gebot zur Losaufteilung besteht, wird eine Ausnahme für alle Fahrzeugtypen der Feuerwehr dieser Vorschrift sicherlich nicht gerecht. In diesem Sinne muss im konkreten Einzelfall eine Zusammenfassung von Losen geprüft, fundiert begründet und entsprechend im Vergabeverfahren dokumentiert werden. Standardbegründungen, die für jedes Feuerwehrfahrzeug anwendbar wären, sind dafür nicht ausreichend. Vielmehr müssen die meist technischen Einzelheiten für diese komplexeren Beschaffungsvorhaben, für die zuvor Beispiele genannt wurden, als Begründung für Entscheidung der Losbündelung dokumentiert werden.

Diese Fachinformation wurde vom Arbeitskreis Technik der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren in der Bundesrepublik Deutschland, Landesgruppe Bayern erstellt.

Haftungsausschluss: Die Fachempfehlung „Losbildung bei Ausschreibungen von Feuerwehrfahrzeugen“ wurde nach bestem Wissen und unter größter Sorgfalt durch die Fachexperten des Arbeitskreises Technik der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren in der Bundesrepublik Deutschland, Landesgruppe Bayern erstellt und geprüft. Eine Haftung der Autoren des AK Technik ist grundsätzlich ausgeschlossen.