

01.25

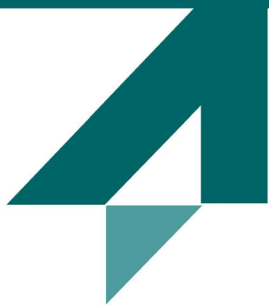
34. Jahrgang
1. Quartal 2025
Seiten 1–36

altlasten spektrum

Herausgegeben vom
Ingenieurtechnischen Verband für Altlastenmanagement
und Flächenrecycling e. V. (ITVA)

www.ALTLASTENdigital.de

20565



Organ des ITVA

Untersuchungen zur Immobilisierung PFAS- kontaminierter Böden

Thomas Held, Michael Reinhard,
Michael Gass

Klagen von Umweltverbänden und neue Anforderungen an die Sanierungsplanung

Michael Gayger

Nachgewiesene Qualifikation von § 18 BBodSchG-Sach- verständigen: In Vergabe- verfahren irrelevant?

Michael Kerth

Positionen des ITVA zu Nachhaltigkeit, Klimaschutz und Ressourcenschutz bei der Altlastensanierung

Über 1.000 Maßnahmen an über 600 Standorten

Heidrun Reile, Harald Kugler,
Andreas Hofmann



Nachgewiesene Qualifikation von § 18 BBodschG-Sachverständigen: In Vergabeverfahren irrelevant?

Michael Kerth

Intention des Gesetzgebers ...

In der Begründung der Bundesregierung zum BBodSchG heißt es zu § 18 (Sachverständige): „Das Gesetz sieht an mehreren Stellen die Möglichkeit vor, Sachverständige hinzuzuziehen. [...] Es wird in diesen Fällen oft erforderlich sein, Sachverständige einzuschalten, damit die genannten Maßnahmen fachgerecht durchgeführt werden können. Um sicherzustellen, daß Sachverständige ihre Aufgaben tatsächlich auch sachkundig erfüllen, wird in Satz 1 vorgeschrieben, daß sie die für ihre Aufgaben erforderliche Sachkunde, Zuverlässigkeit und gerätetechnische Ausstattung besitzen müssen.“

Intention des Gesetzgebers war es also, mit der Einführung von Sachverständigen im Sinne des § 18 BBodSchG zu einer Qualitätssicherung bei der Altlastenbearbeitung beizutragen. In den Zulassungsverfahren entsprechend den einschlägigen Verordnungen der Bundesländer (immerhin in 11 der 16 Bundesländer gibt es derzeit solche Verordnungen) wird dabei die erforderliche Sachkunde und Zuverlässigkeit der Antragsteller:innen überprüft; zusätzlich erfolgt generell durch die zeitliche Befristung der Zulassungen regelmäßig eine erneute Überprüfung. Mit den zugelassenen Sachverständigen im Sinne des § 18 BBodSchG stehen damit dem Markt „qualitätsgeprüfte“, zuverlässige und sachkundige Personen zur Verfügung.

... und Wirklichkeit

Umso erstaunlicher ist, dass in Vergabeverfahren der öffentlichen Hand für Sachverständigenleistungen bei der Altlastenbearbeitung (Erfassung, Gefährdungsabschätzung, Sanierungsuntersuchung, -planung und -begleitung) bei den Bewertungskriterien die Zulassung als Sachverständige oft gar nicht berücksichtigt wird oder nur eine sehr geringe Rolle spielt.

Fragt man diesbezüglich bei öffentlichen Auftraggebern, Sanierungsverbänden usw. nach, dann wird dort re-

gelmäßig argumentiert, dass es ja nicht genug zugelassene Sachverständige gebe und die Forderung im Ausschreibungsverfahren nach einem zugelassenen Sachverständigen dazu führe, dass man oft gar keine Angebote bekomme bzw. der Wettbewerb zu stark eingeschränkt werde. Womöglich ist dies aber ein klassisches „Henne und Ei-Problem“ – auf eine Lösungsmöglichkeit gehe ich unten noch näher ein. Ich möchte hier auch nicht dafür plädieren, dass bei allen Ausschreibungen generell die Zulassung als Sachverständige im Sinne des § 18 BBodSchG als Eignungskriterium verlangt wird. Dies würde einen generellen Teilnahmeausschluss für alle nicht zugelassenen Sachverständigen bedeuten. Im BBodSchG ist geregelt, dass die zuständige Behörde verlangen kann, dass Untersuchungs- und Planungsleistungen von Sachverständigen im Sinne des § 18 BBodSchG erbracht werden. Aus der Kann-Bestimmung folgt, dass die Behörde jeweils begründen muss, warum sie dies verlangt; beispielsweise kann sie die Komplexität des jeweiligen Falls als Begründung heranziehen. Für Ausschreibungsverfahren bedeutet dies aus meiner Sicht, dass nur in solchen begründeten Fällen die Sachverständigen-Zulassung als Eignungskriterium herangezogen werden kann, in allen anderen Fällen dürfte dies nicht zulässig sein.

Nicht nachvollziehbar ist für mich aber, warum nur in den wenigsten Ausschreibungen die Zulassung als Sachverständige im Sinne des § 18 BBodSchG ein (relevantes) Zuschlagskriterium darstellt. Wäre eine solche Gestaltung der Zuschlagskriterien nicht sogar geboten, weil öffentliche Auftraggeber verpflichtet sind, den Zuschlag auf das „wirtschaftlichste“ Angebot zu erteilen? Und „wirtschaftlich“ ist dasjenige Angebot mit dem besten Verhältnis von Leistung zu Preis, nicht das Angebot mit dem niedrigsten Preis. Zwar kann im Vergabeverfahren für Sachverständigenleistungen – anders als beim Einkauf von Geräten u. ä. – nur die *Leistungsfähigkeit* und nicht tatsächliche Leistung berücksichtigt

werden, aber gerade diese Leistungsfähigkeit wird in den Zulassungsverfahren für Sachverständige im Sinne von § 18 BBodSchG durch die Prüfung von Arbeitsproben und die Durchführung eines Fachgesprächs sichergestellt. Durch Bezugnahme auf diese schon erfolgte Überprüfung könnte die vergebende Stelle also ohne eigene aufwändige Überprüfung im Vergabeverfahren eine höhere Wahrscheinlichkeit erreichen, dass die angefragte Leistung dann später tatsächlich sachgerecht erbracht wird.

Eine solche Ausrichtung der Zuschlagskriterien auf das Qualitätsmerkmal der Zulassung als Sachverständige im Sinne des § 18 BBodSchG könnte recht simpel dadurch erreicht werden, dass bei der Punktebewertung für die Leistung im Vergabeverfahren die persönliche Leistungserbringung durch zugelassene Sachverständige (für das jeweils relevante Sachgebiet) mit einer entsprechend hohen Punktzahl bewertet wird. Diese Besserbewertung gegenüber nicht zugelassenen Sachverständigen muss dann aber auch signifikant sein, damit die womöglich schlechtere Bewertung bei anderen Zuschlagskriterien und insbesondere auch beim Preis (in einem angemessenen Rahmen!) ausgeglichen werden kann. Das würde für die nachweislich besonders qualifizierten (= leistungsfähigen) Sachverständigen im Sinne von § 18 BBodSchG die Chance bieten, sich in Vergabeverfahren gegen „Dünnbrettbohrerinnen“ und „Billigheimer“ durchzusetzen.

Richtig eingestellt sind (oder muss ich leider eher sagen: wären?) die Zuschlagskriterien in Vergabeverfahren die „Stellschraube“, um bei den Sachverständigenleistungen im Altlastenbereich gute Leistungen zu einem angemessenen Preis beschaffen zu können. Leider ist (nicht nur meine) Beobachtung bei Vergabeverfahren für Sachverständigenleistungen, dass hier die Stellschrauben oft genau anders gestellt werden. Ob dies wissentlich geschieht, um die Sachverständigenleistungen möglichst billig einzukaufen, oder ob dies geschieht, weil bei der

Vorbereitung des Vergabeverfahrens zu wenig über die optimale Einstellung der Stellschrauben (d. h. über die Bewertungskriterien) nachgedacht wurde, bleibt für mich dabei bis heute unklar.

Ein Fallbeispiel ...

Gerne hätte ich hier ein „Best Practice“-Beispiel aus der Vergabepraxis vorgestellt. In Ermangelung eines solchen kann ich hier leider nur die falsche Einstellung der Stellschrauben beispielhaft bei einer kürzlich durchgeführten Ausschreibung für eine flächendeckende Erfassung von PFAS-Verdachtsflächen als Fallbeispiel vorstellen.

Als eines der Eignungskriterien (Ausschlusskriterien) legt die ausschreibende Kommune die „Gestellung eines zugelassenen bzw. anerkannten Sachverständigen nach § 18 BBodSchG im Projektteam“ fest; dies womöglich vor dem Hintergrund, dass die Förderrichtlinien des betreffenden Landes als Regelfall die Beauftragung von zugelassenen Sachverständigen im Sinne von § 18 BBodschG vorsehen. Dabei müssten zugelassene Sachverständige, die entsprechend den Verordnungen bzw. auch den Sachverständigenordnungen der Kammern grundsätzlich zur persönlichen Aufgabenerfüllung verpflichtet sind, aus meiner Sicht im Ausschreibungsverfahren korrekterweise darauf hinweisen, dass „Gestellung“ ein vollkommen unklarer Begriff ist und, soweit sie nicht für das hier eigentlich ausschließlich relevante Sachgebiet 1 „Flächenhafte und standortbezogene Erfassung/Historische Erkundung“ zugelassen sind, auch auf diese Nicht-Zulassung hinweisen.

Zu fragen ist aber auch, was denn konkret diese „Gestellung“ bei der Projektdurchführung für den Auftraggeber (außer vielleicht die Sicherstellung der Zuwendung von Fördermitteln) bringen soll. Reicht es, wenn der oder die Sachverständige bei der Auftakt- und Schlussbesprechung einmal dazu kommt und dann den Rundstempel unter das Gutachten setzt (was entsprechend der Sachverständigenverordnungen und -ordnungen aber nicht zulässig wäre)? Reicht es also, wenn das anbietende Unternehmen nur irgendwo irgendeine:n entsprechend zugelassene:n Sachverständige:n nachweisen kann, der oder die dann irgendwie in das Projektteam eingebunden wird? Nach den Formulierungen in den Ausschreibungsunterlagen wäre das ausreichend. Insgesamt ist dieses im Fallbeispiel gewählte Eignungskriterium also nicht geeignet, den Bieter-

kreis auf (besonders) leistungsfähige Unternehmen einzuschränken.

Bei dem Zuschlagskriterium der Qualifikation des „Projektleiters“ wird in dem Fallbeispiel für die Punktebewertung einerseits der „Personaleinsatz im Verhältnis zum Aufwand und Kosten“ (was auch immer damit gemeint ist) und andererseits seine persönliche Qualifikation herangezogen. Die volle Punktzahl soll vergeben werden, wenn der „Projektleiter“ eine „herausragende fachliche Qualifikation“ hat, die wie folgt spezifiziert wird: „Naturwissenschaftler, Ingenieur mit überdurchschnittlicher Erfahrung in Erfassung und Bearbeitung von PFAS-Schäden (Bearbeitung von min. 10 PFAS-Projekten)“. Gefordert wird außerdem eine Berufserfahrung als „Projektleiter“ von mehr als 10 Jahren. Erstaunlich ist hier zunächst, dass nur Erfahrung in Erfassung und Bearbeitung von PFAS-Schäden, jedoch keinerlei – für eine sachgerechte Auftrags-erfüllung womöglich viel wichtigere – Erfahrung in der Durchführung von flächendeckenden Altlasten-recherchen/Erfassungsprojekten für sonstige altlastverdächtige Flächen gefordert wird. Auch nicht nachvollziehbar ist, dass eine „Bearbeitung von PFAS-Schäden“ eine „herausragende fachliche Qualifikation“ für die Durchführung einer flächendeckenden Erfassung von PFAS-Verdachtsflächen darstellen soll. Mit „Bearbeitung“ gemeint ist nach dem Wortlaut ja gerade nicht die Erfassung, sondern die Gefährdungsabschätzung, Sanierungsuntersuchung, -planung sowie -begleitung bei solchen Schäden. Erstaunlich ist auch, dass bei den Bewertungskriterien für die „herausragende fachliche Qualifikation“ nicht die Zulassung/Anerkennung des „Projektleiters“ als Sachverständiger nach § 18 BBodSchG, Sachgebiet 1 – ggf. in Verbindung mit persönlichen Projekterfahrungen mit der Erfassung von „PFAS-Schäden“ – bei der Punktebewertung aufgeführt wird.

Beim Zuschlagskriterium „Projektteam“ wird dann aber als ein möglicher Weg zur Erreichung der vollen Punktzahl der „Einsatz Sachverständiger §18 BBodSchG Sachgebiet 1“ genannt. Auch hier stellt sich wieder die Frage, welche Aufgaben der:die Sachverständige aus Sicht der vergebenden Stelle dann im Projektteam übernehmen soll?

Interessant ist dann der Blick darauf, wieviel Punkte ein Bieter maximal mehr bekommen kann, wenn der „Einsatz“ von Sachverständigen im Projektteam angegeben wird. Wie schon oben angedeutet, ist dabei entsprechend der Bewertungsmatrix und den gegebenen Erläuterungen nicht ausgeschlossen,

dass auch ein Bieter ohne einen solchen „Einsatz“ die volle Punktzahl erhält. Unterstellt man hier aber, dass der Bieter mit dem Angebot eines solchen „Einsatzes“ etwas besser bewertet wird, dann wäre, ohne hier auf die Einzelheiten der Punktebewertung in den Ausschreibungsunterlagen einzugehen, vorstellbar, dass dieser zusätzlich 5 „Wichtungspunkte“ mehr erhält als der Bieter ohne das Angebot eines solchen „Einsatzes“. Bei insgesamt maximal möglichen 150 leistungsbezogenen „Wichtungspunkten“ ist der „Einsatz“ oder Nicht-„Einsatz“ von Sachverständigen damit aber vollkommen irrelevant.

Erschwerend kommt in dem Fallbeispiel hinzu, dass bezüglich der Vergabe der preisbezogenen „Wichtungspunkte“ (maximal 150) Angebote, die doppelt so teuer wie das billigste Angebot sind, 0 Punkte bekommen. Die billigste Bieterin fährt damit bei diesem Kriterium also bereits 150 „Wichtungspunkte“ ein und könnte dann, soweit sie bei allen leistungsbezogenen Zuschlagskriterien mindestens 1 Punkt bekommt (und somit 50 leistungsbezogene „Wichtungspunkte“, also insgesamt 200 „Wichtungspunkte“) eine fachlich hochqualifizierte Bieterin leicht ausstechen. Unterstellt man den Fall, dass diese fachlich hochqualifizierte Bieterin bei allen leistungsbezogenen Zuschlagskriterien die maximale Punktzahl von 3 bekommt, würde sie hier 150 leistungsbezogene „Wichtungspunkte“ erzielen. Wenn sie aber den doppelten Angebotspreis verlangt (weil sie den tatsächlichen Aufwand auf Grund ihrer besonderen Erfahrungen auch realistisch schätzen kann; dies ist im vorliegenden Fall insbesondere von Relevanz, weil hier – wie auch bei anderen Ausschreibungen nicht selten – für nicht hinreichend genau beschriebene Leistungen die Angabe von Pauschalen verlangt wird), würde sie bei den preisbezogenen „Wichtungspunkten“ leer ausgehen und dementsprechend auch nicht den Zuschlag erhalten.

Zahlenspiele und fachliche Ansprüche

Punktevergaben stellen ein (eigentlich einfaches) „Bewertungsmodell“ dar. Wer sich je mit Modellen beschäftigt hat, sollte gelernt haben, dass vor jeder Anwendung eines Modells eine Sensitivitätsanalyse durchzuführen ist, um zu erkennen, wann ein Modell „aus dem Ruder läuft“. Mein Eindruck nicht nur bei dem dargestellten Fallbeispiel ist aber, dass sich die ausschreibenden Stellen nur in den seltensten Fällen der Mühe einer solchen Sensitivitätsana-

Nachgewiesene Qualifikation von § 18 BBodSchG-Sachverständigen

lyse unterziehen. Wenn man sich einmal mit solchen Bewertungsverfahren beschäftigt hat, ist das „Spielen mit den Zahlen“ in einer sowieso für die Angebotsbewertung erforderlichen Exceltabelle zeitlich durchaus überschaubar. Und die Mühe der Sensitivitätsanalyse sollte allemal dem Ärger, der mit qualitativ schlechten Gutachten verbunden ist, vorzuziehen sein.

Zwingend notwendig ist dabei eine klare Formulierung und Priorisierung der fachlichen Ansprüche bzw. der Kriterien, aus denen die Zuschlagskriterien abgeleitet werden. Dem steht nicht entgegen, dass auch der Preis in angemessenem Umfang als ein Zuschlagskriterium berücksichtigt wird. Bezüglich der Bewertung der Angebotspreise bietet es sich dabei an, die in aller Regel im Rahmen der Ausschreibungsvorbereitung erfolgende Aufwands- bzw. Kostenschätzung für die ausgeschriebenen Leistungen heranzuziehen. Wenn die Kostenschätzung realistisch erfolgt ist, dann können Abweichungen von diesen geschätzten Kosten der Maßstab für die Bewertung des Preises sein. Hier könnte dann auch eine Preisobergrenze festgelegt werden. Um zu verhindern, dass fachlich schlecht bewertete „Billigangebote“ am Ende doch die meisten Punkte bekommen, kann auch festgelegt werden, dass ein Zuschlag ausgeschlossen ist, wenn bei den fachlichen Zuschlagskriterien eine Mindestpunktzahl insgesamt oder auch für die einzelnen Kriterien unterschritten wird.

Eine solche Vorgehensweise mag verwaltungsintern auf Widerstände stoßen. Aber es hilft nichts: Die fachlichen Ansprüche an das Ausschreibungsergebnis müssen von den Fachleuten in der Verwaltung gegenüber den Vergabestellen durchgesetzt werden. Das Vergaberecht und die Vielzahl von etablierten Bewertungsverfahren für die Wirtschaftlichkeit (*hierzu instruktiv: Thomas Ferber „Bewertungskriterien und -matrizen im Vergabeverfahren. Wie erziele ich ein optimales Zuschlagsergebnis?“*, Reguvis Verlag) bietet dabei die Möglichkeit, die Vergabestellen, die letztendlich ja nur Zahlen miteinander vergleichen können, davon zu überzeugen, dass die fachliche Leistungsfähigkeit der Bieter das entscheidende Zuschlagskriterium darstellen muss.

Die derzeitige Praxis bei Vergabeverfahren für Sachverständigenleistungen im Altlastenbereich zeigt aber leider, dass die im Zulassungsverfahren nachgewiesene und in regelmäßigen Abständen überprüfte Qualifikation von zugelassenen Sachverständigen im Sinne des § 18 BBodSchG für den Zuschlag meist keine Relevanz hat.

Die nachwachsende Generation. Es muss sich lohnen!

Gleichzeitig wird in den letzten Jahren zunehmend darüber lamentiert, dass die nachwachsende Generation der Altlastenbearbeiter:innen kein Interesse daran habe, zugelassene Sachverständige im Sinne des § 18 BBodSchG zu werden und sich auch hier wieder zeige, dass in der nachfolgenden Generation eben eine andere Vorstellung zur Work-Life-Balance bestehe. Aber verhält sich die nachwachsende Generation der Altlastenbearbeiter:innen in den Büros hier nicht streng rational als Homo oeconomicus? Denn wenn es keine wirtschaftlichen Vorteile für zugelassene Sachverständige gibt, dann ist es doch nur konsequent, wenn sich der Nachwuchs nicht den (vielleicht manchmal auch überschätzten) Mühen des Zulassungsverfahrens unterzieht.

Bayern ist m. W. das einzige Bundesland, das nicht an einem starken Nachwuchsmangel an zugelassenen Sachverständigen im Sinne des § 18 BBodSchG leidet. Bayern hat es anscheinend über den Weg einer staatlichen Zulassung in Verbindung mit der ausschließlichen Vergabe von öffentlichen Aufträgen, die mit Landesmitteln gefördert werden, an zugelassene Sachverständige, erreicht, dass sich dort genug Altlastensachverständige einem Zulassungsverfahren unterziehen. Und warum sollten Auftraggeber an nicht zugelassene Sachverständige vergeben, wenn deren Gutachten weniger Akzeptanz finden und wenn ausreichend zugelassene Sachverständige verfügbar sind? In Bayern scheint das oben angeführte „Henne und Ei-Problem“ gelöst zu sein!

Wer bessere Qualität bei Sachverständigenleistungen im Altlastenbereich will, sollte also mit dem Jammern und Lamentieren über schlechte Leistungen und (unterstelltem) fehlendem Ehrgeiz der nachwachsenden Generation aufhören. Wir sollten lieber daran arbeiten, dass sich gute Sachverständigenleistungen (auch) wirtschaftlich lohnen und sich im Markt durchsetzen können. Die „Stellschrauben“ dafür sind in Vergabeverfahren vorhanden und müssen nur genutzt werden.

Zeit zum Handeln

Aus meiner Sicht ist es daher höchste Zeit, dass wir uns auch im ITVA, in dem Auftraggeber und Auftragnehmer für Sachverständigenleistungen mitwirken, darauf besinnen, dass die Zulassung von Sachverständigen im Sinne des § 18 BBodSchG ein wichtiges

Element der Qualitätssicherung darstellt. Schließlich ist nach § 2 Punkt d) unserer Satzung die „Mitwirkung bei der Erarbeitung von Regelwerken [...] und deren Fortschreibung zur Qualitätssicherung und [die] Unterstützung des Sachverständigenwesens in den Fachgebieten Altlastenmanagement, Boden- und Grundwasserschutz, und Flächenrecycling“ eine zentrale Aufgabe des ITVA.

Transparenzhinweis

Für meine persönliche Auftragsituation wird es keine Rolle mehr spielen, ob es gelingt, die Zulassung als Sachverständige im Sinne des § 18 BBodSchG zu einem relevanten Kriterium in Ausschreibungsverfahren zu machen. Für die Qualitätssicherung bei der Altlastenbearbeitung, die mir schon lange am Herzen liegt, ist diese Frage aber, wie dargestellt, sehr relevant. Und für den „Nachwuchs“ wünsche ich mir hier, dass sich fachlich gute Leistung endlich auch wirtschaftlich lohnt!

Eine Aufgabe, die ich im Zusammenhang mit der Qualitätssicherung von Sachverständigenleistungen im Altlastenbereich schon seit 2007 wahrnehme, ist die Funktion des Obmanns im Fachgremium für die Zulassung von Sachverständigen für Bodenschutz und Altlasten, Sachgebiet 2 Gefährdungsabschätzung Wirkungspfad Boden-Gewässer, bei der IHK zu Essen. Diese Aufgabe erfolgt ehrenamtlich mit einer geringen Aufwandsentschädigung.

Autorenschaft

Dr. Michael Kerth

Von der IHK Lippe zu Detmold ö. b. u. v. Sachverständiger und nach § 18 BBodSchG zugelassener und anerkannter Sachverständiger für Bodenschutz und Altlasten, Sachgebiete 2 und 5

Sachverständigenbüro
Dr. Michael Kerth
Bärenkamp 57
32805 Horn-Bad Meinberg
Tel. 0172 5610591
m.kerth@dr-kerth.de
<https://dr-kerth.de/>