



**Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung**

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



BBSR-Online-Publikation, Nr. 03/2014

Evaluierung des PQ-Systems

**Dokumentation der Fachtagung vom 13. November 2013
im BBSR, Berlin**

Impressum

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn

Projektleitung

Ingrid Strohe, BBSR

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Zitierhinweise

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Evaluierung des PQ-Systems. Dokumentation der Fachtagung vom
13. November 2013 im BBSR, Berlin. In: BBSR-Online-Publikation 03/2014, Bonn, März 2014.

Die von den Autoren vertretenen Auffassungen sind nicht unbedingt mit denen des
Herausgebers identisch.

ISSN 1868-0097



Vorwort

Die Forschungsinitiative „Zukunft Bau“ fördert Projekte, welche die Wettbewerbsposition der deutschen Baubranche stärken können. Ein solches Projekt zielt auf die Weiterentwicklung des PQ-Systems. Seit 2006 gibt es die so genannte Präqualifikation von Bauunternehmen. Die Unternehmen des Bauhaupt- und Bauneben-gewerbes haben die Möglichkeit, alle vorzulegenden Eignungsnachweise gemäß § 6 VOB/A durch eine neu-trale Stelle prüfen zu lassen und in einer sogenannten PQ-Liste geführt zu werden. Öffentliche Auftraggeber akzeptieren demnach einen Eintrag in der Liste des Vereins für Präqualifizierung von Bauunternehmen e.V. als Eignungsnachweis.

Für öffentliche Auftraggeber bedeutet das PQ-Verfahren weniger Zeitaufwand und Kostenersparnis, wenn sie ihrer Verpflichtung zur Eignungsprüfung durch den Zugriff auf die PQ-Liste nachkommen können. Auch für Unternehmen lohnt sich die Aufnahme in die Liste als Qualitätsnachweis im Wettbewerb. Das PQ-Verfahren hat sich nach anfänglich zögerlichem Start inzwischen auf Bundesebene weitgehend etabliert. Zurzeit sind über 8 100 Unternehmen präqualifiziert, davon mehr als die Hälfte kleine und mittlere Unternehmen.

Die Veranstaltung des BBSR diente dem Erfahrungsaustausch nach bisher sieben Jahren Präqualifikation. Die Ergebnisse der Tagung fließen in die Evaluation ein.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

A handwritten signature in blue ink, reading "H. Herrmann". The signature is fluid and cursive.

Harald Herrmann, Direktor und Professor des BBSR

Inhalt

Das Wichtigste zuerst – Ergebnisse der Diskussionen	4
Die Veranstaltung im Einzelnen	5
Begrüßung <i>Harald Herrmann, Direktor und Professor des BBSR</i>	5
Das PQ-System aus Sicht des Bundes: Einführungsvortrag zur Veranstaltung <i>Lars Kerschbaum, Leiter des Referates Vergabe im BBR</i>	7
Das PQ-System aus Sicht der Länder: Erfahrungsbericht des Landesbetriebs Vermögen und Bau Baden-Württemberg <i>Jürgen Kindl, Landesbetrieb Vermögen und Bau, Baden-Württemberg</i>	9
Das PQ-System aus Sicht einer Kommune: Schwachstellen in der PQ-Zertifizierung <i>Peter Musiala, Stadt Köln</i>	12
Diskussionsrunde	14
Das PQ-System aus Sicht der Bauindustrie: Was ist gut – was kann noch besser werden? <i>Dr. Burkhard Siebert, Bauindustrieverband Hessen-Thüringen e.V.</i>	15
Das PQ-System aus Sicht des Mittelstandes <i>Felix Pakleppa, Zentralverband Deutsches Baugewerbe</i>	16
Diskussionsrunde	19
PQ- und Enthftung nach § 27 e SGB IV <i>Thomas Arnold, SOKA-BAU</i>	20
PQ und Güteschutz am Beispiel der Güteschutz Kanalbau <i>Dr.-Ing. Marco Künster, Güteschutz Kanalbau</i>	21
Diskussionsrunde	25
PQ – für Architekten ein Thema? <i>Thomas Maibaum, Bundesarchitektenkammer</i>	26
Auswirkungen der überarbeiteten EU-Vergaberichtlinien auf PQ <i>BOR'in Kerstin Schwarz-Bock, BMVBS</i>	27
Vorstellung der Studie „Vorlage und Überprüfung der Eignungsnachweise nach § 6 VOB/A – Präqualifikation“ <i>Prof. Dr. Rainer Wanninger, TU-Braunschweig</i>	30
Diskussionsrunde	47

Das Wichtigste zuerst – Ergebnisse der Diskussionen

Nach mehrjähriger Diskussion wurde auf Initiative der öffentlichen Auftraggeber und der Verbände der Bauwirtschaft das PQ-System in Deutschland im Jahre 2006 eingeführt. Knapp 100 Teilnehmer aus Wirtschaft und Verwaltung waren der Einladung zum Symposium in das Ernst-Reuter-Haus nach Berlin gefolgt. Ziel der Veranstaltung war es, den Teilnehmern Gelegenheit zu geben, ihre Erfahrungen mit dem PQ-Verfahren auszutauschen sowie Fragen zur Anwendung und Verbesserung des Systems für eine Evaluierung zu diskutieren.

Grundsätzlich wurde PQ von allen Beteiligten als sinnvoll angesehen. Gleichwohl gab es intensive Diskussionen sowohl von Auftraggeber- als auch Auftragnehmerseite zu einzelnen Spezialthemen und Problemen. Bemängelt wurde in erster Linie, dass sich das System noch nicht hinreichend etabliert habe und die Anzahl der präqualifizierten Unternehmen trotz der durchaus positiven Entwicklung in den letzten Jahren hinter den Erwartungen und Erfordernissen zurückbliebe. Aufgrund der zu geringen Anzahl präqualifizierter Unternehmen gebe es immer noch eine aufwändige Einzelfallprüfung, die mit der Änderung der VOB/A in 2008 so verschärft worden sei, dass sie in der Praxis praktisch nicht mehr vollständig durchzuführen sei. Die Veranstaltung zeigte, dass der Fokus der Argumentation nicht in einer Ablehnung der PQ liegt, sondern in den Schwierigkeiten der Einzelfallprüfung. Zur Verbesserung wurde angeregt, das PQ-System für alle zur Pflicht zu machen oder aber zumindest zum Nulltarif anzubieten, um zu einem Verbreitungsgrad der PQ von mindestens 90 % zu kommen. Alternativ wurde eine Rückkehr zur alten VOB/A angeregt.

Der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (HDB) hob die Bedeutung des PQ-Systems für eine Förderung des Qualitätswettbewerbs anstelle eines reinen Preiswettbewerbs sowie die Entbürokratisierung und den Haftungsausschluss für Generalunternehmer bei Einsatz präqualifizierter Unternehmen besonders hervor. Er bemängelte die Existenz von Parallelsystemen, wie sie z. B. in Hessen mit der dortigen Auftragsberatungsstelle bestehen. Der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes (ZDB) stellte am Beispiel Hamburgs dar, dass das Potenzial der präqualifizierungsfähigen Unternehmen allenfalls zu einem Drittel ausgeschöpft sei.

In der Diskussion wurde u. a. der Ausschluss von Unternehmen von der PQ beanstandet, die noch nicht drei Jahre am Markt sind. Der ZDB bezeichnete dies als Kompromisslösung im DVA, der Moderator verwies ergänzend auf die Grundlagen im Haushaltsrecht.

Seitens der Architekten wird eine PQ weiterhin abgelehnt: Der Referent der Bundesarchitektenkammer begründet dies damit, dass die Architekten so qualifiziert seien, dass es keiner PQ bedürfe; diese verträge sich außerdem nicht mit dem Vergabeverfahren für Architektenleistungen, die im Verhandlungsverfahren erfolgen.

Beiträge der SOKA-Bau zur PQ und Enthaftung nach § 27e SGB IV, der Güteschutz Kanalbau zu PQ und Güteschutzzeichen sowie des BMVBS zu den Auswirkungen der überarbeiteten EU-Vergaberichtlinien auf die PQ rundeten die Veranstaltung ab.

Prof. Wanninger vom Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb an der TU Braunschweig stellte zum Schluss der Veranstaltung als Ergebnis seines Forschungsprojektes dar, dass – wie vermutet – in der vor allem kommunalen Praxis die Eignungsprüfung häufig unzureichend erfolge. Dies führe zu Akzeptanzproblemen bei der PQ: Wozu präqualifizieren, wenn doch keine Prüfung erfolgt? Fazit: Die Einzelfallprüfung muss besser durchgesetzt werden. Der Aufwand rentiere sich letztlich durch Einsparungen, weil nur fachkundige und zuverlässige Firmen eingesetzt würden und bei der Bauausführung deshalb Minderkosten realisiert werden könnten.

Die Veranstaltung im Einzelnen



Harald Herrmann
Direktor und Professor des BBSR

Begrüßung

Sehr geehrte Damen und Herren,

herzlich willkommen zu unserer Tagung „Evaluierung des PQ-Systems“. Schön, dass Sie heute ins Ernst-Reuter-Haus gekommen sind. Wir gemeinsam wollen uns diesem außerordentlich wichtigen wirtschaftlichen Thema widmen.

Seit acht Jahren gibt es die Präqualifikation von Bauunternehmen. Es gab einige Startschwierigkeiten – bei einem neuen System ist das auch nicht verwunderlich. Aber heute kann ich sagen: Die Präqualifikation von Bauunternehmen hat sich etabliert und sich grundsätzlich bewährt. Inzwischen haben sich mehr als 8 000 Unternehmen auf die Liste des Vereins für Präqualifikation setzen lassen.

Uns ist klar: Damit sind wir noch nicht am Ziel, aber die Zahl der präqualifizierten Unternehmen steigt ständig. Wir wissen, dass wir noch an dem einen oder anderen Rad drehen können – und es vielleicht auch sollten –, um das System noch besser zu machen. Genau deshalb sind wir heute hier.

Als Unternehmensvertreter kennen Sie den Mehrwert, den die Präqualifikation für Sie bietet: Sie können sich jederzeit um öffentliche Bauaufträge bewerben, ohne mühsam in jedem einzelnen Vergabefall alle Nachweise über Ihre Eignung und Zuverlässigkeit zusammensuchen zu müssen. Sie laufen nicht Gefahr, aus formalen Gründen vom Vergabeverfahren ausgeschlossen zu werden.

Und auch der öffentliche Auftraggeber profitiert: Ein Unternehmen, das auf der Liste des PQ-Vereins steht, erfüllt die Eignungs- und Zuverlässigkeitskriterien. Sie haben alle Möglichkeiten, die im Internet eingestellten Informationen über einen Bieter, wie z. B. Referenzen, direkt abzurufen. Sie können sich als öffentlicher Auftraggeber ein sicheres Bild darüber machen, wie leistungsfähig ein Unternehmen ist.

Bei Hochbaumaßnahmen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr- Bau und Stadtentwicklung sind bei beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben bevorzugt präqualifizierte Unternehmen zu beauftragen. Viele Länder haben das übernommen, beispielsweise Bayern, Sachsen und Niedersachsen. Präqualifikation verbessert also die Chancen, einen öffentlichen Bauauftrag zu erhalten.

Insgesamt gibt es fünf sogenannte PQ-Stellen, die miteinander im Wettbewerb um präqualifizierungswillige Unternehmen stehen. Ausgesucht wurden diese PQ-Stellen in einem Auswahlverfahren, das übrigens 2015 wiederholt wird. Wir unterstützen zudem den PQ-Verein bei der Erfüllung seiner Aufgaben; z. B. wird der Vorsitzende des Beschwerdeausschusses vom BBSR gestellt.

Als Ressortforschungseinrichtung des BMVBS arbeiten wir daran, die Präqualifikation weiterzuentwickeln. Zurzeit steht das Forschungsprojekt „Eignungsnachweise nach § 6 VOB/A“ kurz vor dem Abschluss; Herr Prof. Wanninger wird heute noch Näheres über das Projekt und seine Ergebnisse vortragen.

Ein weiteres Forschungsvorhaben zur Evaluierung des PQ-Verfahrens haben wir kürzlich vergeben. Es wird sich ebenfalls dem widmen, über das wir heute reden werden: nämlich Erfahrungen mit dem PQ-System sammeln, sowohl auf Unternehmenseite als auch auf Seiten der Vergabestellen. Darüber hinaus lassen wir untersuchen, warum sich Unternehmen noch nicht haben präqualifizieren lassen. Wir erwarten Antworten auf die Frage, an welchen Stellen es möglicherweise noch hakt.

Ich möchte noch ein drittes Vorhaben erwähnen: „Eignung: Nachweis und Prüfung im Lichte der neuen EU-Richtlinie zur Auftragsvergabe“, so lautet der Titel eines weiteren Projekts. Im Mittelpunkt steht die Frage, inwieweit die geltende VOB/A 2012 von den Anforderungen der neuen EU-Richtlinie im Hinblick auf die Eignungsprüfung der Bieter abweicht. Dabei geht es auch darum, zu prüfen, ob die vom Bieter vorzulegenden Eignungsnachweise den neuen EU-Anforderungen entsprechen, ob das PQ-Verfahren tangiert ist und wenn ja, inwieweit. Mehr dazu später von Frau Schwarz-Bock aus dem BMVBS.

Meine Damen und Herren, ein „viertes Vorhaben“ ist diese Veranstaltung. Gemeinsam mit den eben genannten Forschungsvorhaben soll sie dazu ganz wesentlich beitragen, die Präqualifikation von Unternehmen zu optimieren. Und natürlich wollen wir noch mehr Unternehmen von den Vorteilen des Systems überzeugen. Auch durch die heutige Veranstaltung.

Ich freue mich, dass es uns gelungen ist, so viele hervorragende Expertinnen und Experten als Referenten zu gewinnen. Ein ausgewiesener Kenner der Materie ist MD a.D. Michael Halstenberg. Lieber Herr Halstenberg, ich freue mich, dass Sie sich bereit erklärt haben, heute die Tagung zu moderieren.

Wie gesagt, wir erhoffen uns von den Diskussionsrunden viele Anregungen, was am PQ-System noch besser gemacht werden kann, freuen uns aber auch, wenn Sie uns mitteilen, was gut läuft. Das motiviert uns, in unseren Anstrengungen nicht nachzulassen. In diesem Sinne sind Sie alle herzlich eingeladen, heute das System zu bewerten. Ich wünsche uns allen einen ertragreichen Tag und gute Erkenntnisse für die Weiterentwicklung der Präqualifikation.



Lars Kerschbaum
Leiter des Referates Vergabe im BBR

Das PQ-System aus Sicht des Bundes: Einführungsvortrag zur Veranstaltung

Sehr geehrte Frau Ruoff-Breuer, sehr geehrter Herr Halstenberg, sehr geehrter Herr Herrmann,
meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen,

bevor ich mit dem eigentlichen Vortrag „Das PQ-System aus Sicht des Bundes“ beginne, darf ich Sie als Vertreter des Baubereichs im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) hier im Ernst-Reuter-Haus herzlich begrüßen.

Ich will – nicht nur aus Bescheidenheit – eingangs darauf hinweisen, dass mir als Leiter des Vergabereferats im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung das Mandat fehlt, um – wie es dem Titel des Vortrags entspräche – die Sicht des Bundes in seiner Gesamtheit darzustellen. Die folgenden Ausführungen gründen allein auf den Erfahrungen des BBR und geben die Sicht des Bundesamtes wieder.

Eine kurze Erläuterung zum Baubereich des BBR: Der Baubereich des BBR betreut die Bauaufgaben des Bundes, insbesondere der Bundesregierung, der Verfassungsorgane und der Ministerien in Berlin, Bonn und im Ausland sowie die Kulturbauten der Stiftung Preußischer Kulturbesitz. Die Bauaufgaben werden von vier Bauabteilungen wahrgenommen. Für die Vergabeverfahren dieser Abteilungen ist ein zentrales Vergabereferat mit je einer Vergabestelle in Bonn und in Berlin zuständig.

Für die Bauabteilungen sind im Jahr 2012 Aufträge mit einem Gesamtauftragswert von rund 548 Mio. Euro vergeben worden. Allein bei den Vergabeverfahren nach VOB bzw. VOL sind in 2012 etwa 5 800 Angebote bearbeitet worden, mehr als 11 400 Firmen haben an Vergabeverfahren des Baubereichs teilgenommen. Ich erwähne diese Zahlen, um ein wenig aus dem eingangs formulierten Anschein der Bescheidenheit herauszutreten und – unbescheiden – klarzustellen, dass es hier im Haus nicht vollständig an Erfahrungen und Kompetenz hinsichtlich der Themen des heutigen Tages mangelt.

Nun aber zur Sache: „Das PQ-System aus Sicht des BBR“

Ganz unabhängig davon, welche Arten der Vergabe – öffentliche Ausschreibung/offenes Verfahren, beschränkte Ausschreibung/nicht offenes Verfahren, freihändige Vergabe, Verhandlungsverfahren – zur Anwendung kommen, in jedem Verfahren ist die Prüfung der Eignung der Bewerber bzw. Bieter ein wesentlicher Teil des Vergabeverfahrens. In jedem Verfahren hat sich der Auftraggeber mit der Qualifikation des Bewerbers oder Bieters auseinanderzusetzen. Die Eignung – oder eben die „Qualifizierung“ – von Unternehmen ist daher seit jeher und tagtäglich ein Thema für die Vergabestellen.

Die Präqualifizierung von Bauunternehmen beschäftigt die Vergabestellen seit dem Jahr 2006. Seit Anfang 2006 können Bauunternehmen sich auftragsunabhängig präqualifizieren lassen.

Mit der VOB 2006 wurde für die öffentlichen Auftraggeber festgelegt, dass sie die direkt abrufbare Eintragung in die allgemein zugängliche Liste des Vereins für die PQ als zulässigen Nachweis der Eignung akzeptieren müssen. Den Bauunternehmen ist es seitdem freigestellt, ihre Eignung durch PQ oder durch Einzelnachweise zu belegen.

Seit dem 1. Oktober 2008 sind bei Vergaben des Bundes-Hochbaus in Verfahren der beschränkten Ausschreibung (ohne Teilnahmewettbewerb) und bei freihändigen Vergaben grundsätzlich nur Unternehmen zur Abgabe eines Angebots aufzufordern, die ihre Eignung durch eine Eintragung in die Liste der präqualifizierten Unternehmen nachgewiesen haben.

[So nachzulesen im Erlass des BMVBS vom 17. Januar 2008]

Das System PQ-Bau wurde eingeführt, um insbesondere den Aufwand durch die Teilnahme an (mitunter) zahlreichen Vergabeverfahren verschiedener Vergabestellen für die Unternehmen des Baugewerbes zu reduzieren. Konkret heißt es im eben bereits erwähnten Erlass des BMVBS vom 17.01.2008:

„Die Präqualifikation dient dem Ziel, Aufwand und Kosten für Vergabestellen der öffentlichen Auftraggeber und für die Wirtschaft bei der Durchführung von Vergaben zu minimieren. [...]

Die einzelnen Bauaufträge sollen [so] schneller durchgeführt werden können, als dies bei einer Prüfung von Einzelvergaben möglich ist. [...]

Zudem gewährleistet [es] (das Verfahren) Transparenz bei der Eignungs- und Zuverlässigkeitsprüfung.“

Sind diese Ziele aus Sicht des BBR erreicht worden?

1. Minimierung von Aufwand und Kosten

Antwort: Ein klares Ja; die Überprüfung der über die PQ-Liste einsehbaren Eignungsnachweise präqualifizierter Unternehmen reduziert die Bearbeitungsdauer in den Vergabestellen – insbesondere weil Nachweise nicht an- und nachgefordert werden müssen.

2. Schnellere Durchführung von Bauaufträgen

Antwort: Bei freihändigen und beschränkten Vergaben sind – im Einzelfall mehr oder weniger große – Beschleunigungseffekte durch Zeitersparnis bei der Eignungsprüfung anzunehmen, allerdings – im BBR bisher – nicht belastbar belegt.

3. Gewährleistung von Transparenz

Antwort: Ein klares Ja; die bevorzugte Beteiligung präqualifizierter Unternehmen bei freihändigen Vergaben oder beschränkten Ausschreibungen führt dazu, dass die Eignung der auf die Firmenliste gesetzten Unternehmen vollständig und nachvollziehbar aktenkundig und somit transparent dokumentiert wird. Der Wechsel unter den Bietern, //die Streuung der Aufträge // wird erleichtert, weil ein größerer Bieterkreis zur Verfügung steht.

Wenn somit die im zitierten Erlass definierten Ziele erreicht sind, kann dann das Ergebnis der Evaluierung vorweggenommen werden?

In der Einladung zur heutigen Veranstaltung heißt es (u. a.): „Das PQ-Verfahren hat sich inzwischen auf Bundesebene etabliert.“ Trifft diese Behauptung aus Sicht des Bundes zu?

„Etablieren“ ist nach der Definition des DUDEN ein schwaches Verb mit unterschiedlichen Bedeutungen je nach Sachzusammenhang. In Zusammenhängen wie vorliegend trifft am ehesten die Definition *„einen sicheren Platz innerhalb einer Ordnung gewinnen, festen Bestand erlangen, sich festsetzen und breitmachen“*.

Hat das PQ-System sich also festgesetzt, festen Bestand erlangt und einen sicheren Platz innerhalb der Bauvergaben gewonnen? Aus Sicht des Bundesamtes kann diese Frage heute nur mit einem eindeutigen „Jein“ beantwortet werden.

Ja (etabliert), gemessen an der Anzahl der präqualifizierten Unternehmen zum Zeitpunkt des zuvor zitierten Erlasses vom Oktober 2008. Ich habe in alten Unterlagen geblättert und dabei gesehen, dass am 07.11.2008 insgesamt – für alle Leistungsbereiche – 883 Unternehmen in der PQ-Liste eingetragen waren. Für etwa 20 Gewerke fanden sich nur ein bis zwei eingetragene Unternehmen, für einzelne Leistungsbereiche war kein einziges Unternehmen präqualifiziert. Genau fünf Jahre später, am 07.11.2013, hat sich die Gesamtzahl der eingetragenen Unternehmen fast verzehnfacht auf 8 015 präqualifizierte Unternehmen, Tendenz weiter steigend. Es ist mithin unverkennbar, dass die Präqualifizierung wachsende Akzeptanz bei den Unternehmen erfahren hat und erfährt.

Warum dann kein klares Ja auf die Frage, ob sich die Präqualifizierung aus Sicht des Bundes etabliert hat, sondern nur ein (etwas unentschlossenes) „Jein“? Weil ich der Auffassung bin, dass dies gemessen an den Möglichkeiten nach wie vor ein zu geringer Bestand ist. Der Anzahl von rund 8 000 präqualifizierten Bauunternehmen steht eine Anzahl nicht-präqualifizierter Unternehmen gegenüber, die diese erheblich übersteigt.

Die Präqualifizierung ist allen Unternehmen des Bauhaupt- und Baunebengewerbes zugänglich. Mir liegt keine aktuelle, uneingeschränkt belastbare statistische Angabe dazu vor, wie viele Unternehmen dazu zählen. Der Zentralverband des deutschen Baugewerbes gibt die Zahl der Betriebe allein im Bauhauptgewerbe für Juni 2012 mit etwa 74 400 an. Der vom BMVBS publizierte Bericht zur Lage und Perspektive der Bauwirtschaft nennt für 2011 eine Anzahl der Betriebe des Baugewerbes, aus der sich eine Zahl von weit mehr als 100 000 Betrieben des Bauhaupt- und Bauausbaugewerbes ermitteln lässt.

Auch ohne hier die exakte Bezugsgröße zu benennen, wird angesichts dieser Zahlen deutlich, dass die heutige Anzahl präqualifizierter Unternehmen signifikant hinter der Zahl der Unternehmen zurückbleibt, die sich präqualifizieren könnten.

Welcher Optimierungsbedarf besteht aus Sicht des Bundesamtes?

1. An erster Stelle steht die Notwendigkeit, die Akzeptanz des PQ-Systems im Baugewerbe weiter zu steigern. Das PQ-System funktioniert, es erreicht – wie oben dargestellt – die gesteckten Ziele, aber zwangsläufig nur zugunsten präqualifizierter Unternehmen und – zugunsten der Vergabestellen – nur soweit, // nur in dem Maß, // indem präqualifizierte Unternehmen an Vergabeverfahren beteiligt sind.

Um die Anzahl der präqualifizierten Unternehmen weiter zu steigern, erscheint es erforderlich, die verbindliche Berücksichtigung der PQ weiter voranzubringen und die Anreize für Unternehmen weiter zu steigern. Nach wie vor geben Unternehmen dem BBR die Auskunft, dass sich die Präqualifizierung für sie nicht rechnet, weil andere öffentliche Auftraggeber andere Systeme beibehalten (das beste Beispiel vor Ort Berlin: ULV).

Die gerade für kleine Unternehmen nicht geringen Kosten der Präqualifizierung rentieren sich aber nur, wenn bei möglichst vielen Vergabeverfahren Aufwendungen erspart werden und im besten Fall Aufträge akquiriert werden.

2. Solange ein nicht unerheblicher Teil der Bauunternehmen (noch) nicht präqualifiziert ist, bedeutet dies für die Vergabestellen ein Nebeneinander bei der Eignungsprüfung.

Weil nicht-präqualifizierte Unternehmen alle Nachweise und Bescheinigungen vorlegen müssen, die präqualifizierte Unternehmen bei den PQ-Stellen hinterlegen, geht dies mit einem großen Aufwand sowohl für die Unternehmen als auch für die Vergabestellen einher – insbesondere, wenn die bestehenden Regelungen zu Nachforderungen fehlender Erklärungen oder Nachweise greifen.

Durch diesen Aufwand gehen die mit der PQ verbundenen Beschleunigungseffekte bei der Eignungsprüfung für die Vergabestellen in nicht unerheblichem Umfang verloren.
(Entbürokratisierend wirkt dieses Vorgehen nicht.)

3. Zur praktischen Arbeit mit der PQ-Liste: Mit dem weiteren Anwachsen der Zahl der präqualifizierten Unternehmen einhergehen sollte ein „Update“ des technischen Handlings; insbesondere die Erweiterung der Suchfunktion wäre kurzfristig wünschenswert.

Bsp.: Um Ihnen eine Vorstellung davon zu vermitteln, was ich meine:

Suche KMU für Elektroarbeiten in Bonn

Mindestens 6 MA // Umgebung 100 Km

110 Treffer auf 21 Seiten

Für jeden Treffer die Details anklicken, um die Anzahl der MA zu sehen.

Zusammenfassung/Fazit

Das PQ-System funktioniert aus Sicht des BBR und erreicht sein Ziel, soweit im Vergabeverfahren (nur) PQ-Firmen beteiligt sind.

Damit sich das System – vollständig – etabliert, muss die Akzeptanz bei Unternehmen weiter steigen.

In der Zwischenzeit sollte den Vergabestellen des Bundes gestattet werden, bei nicht präqualifizierten Unternehmen die Forderung von Eignungsnachweisen zu begrenzen.

Schon heute – insbesondere aber mit Blick auf den erwarteten Zuwachs der Anzahl präqualifizierter Unternehmen – die Suchfunktion // der Filter // der PQ-Liste auf Inhalte der hinterlegten Dokumente ausgeweitet werden.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit!



Jürgen Kindl
Landesbetrieb Vermögen und Bau, Baden-Württemberg

Das PQ-System aus Sicht der Länder: Erfahrungsbericht des Landesbetriebs Vermögen und Bau Baden-Württemberg über die aktuellen Regelungen zur Eignungsprüfung nach § 6 VOB/A sowie den zugehörigen Regelungen des VHB

Anfang 2006 wurde die Möglichkeit für Bauunternehmen geschaffen, sich auftragsunabhängig zu präqualifizieren. Ca. 8 000 Unternehmen der Bauwirtschaft sind heute, sieben Jahre später, präqualifiziert. Entsprechend dem Jahrbuch 2012 des Statistischen Bundesamtes sind unter dem Oberbegriff „Bauwirtschaft“ ca. 100 000 Betriebe zu subsummieren. Dies entspricht einer bundesweiten Präqualifikationsquote von ca. 8 %.

Eigenerhebungen des Landesbetriebs Vermögen und Bau Baden-Württemberg haben ergeben, dass aktuell maximal 25 % der Angebote der engeren Wahl von präqualifizierten Bietern eingereicht werden. Eine sicherlich wünschenswerte Etablierung des Präqualifikationsverfahrens kann bei dieser Quote auch ansatzweise nicht attestiert werden.

Dem Anschein nach wurde die unbefriedigende Akzeptanz des Präqualifikationsverfahrens auch vom Deutschen Vergängungsausschuss sowie dem Arbeitskreis Vergabe- und Vertragshandbuch (VHB) erkannt. In der Folge veränderten beide Gremien die von ihnen betreuten Regelwerke (§ 6 VOB/A (2009) und das Formblatt 124 sowie die RL 321 des VHB (letztmals 2012)) mit dem Ergebnis, dass die Vergabestellen nunmehr mit einem erheblichen Zeit- und Bürokratieaufwand in jedem Vergabeverfahren (im Landesbetrieb VB-BW sind das 3 000 bis 4 000 Verfahren im Jahr) i.d.R. die Eignung von 1 bis 3 nicht präqualifizierten Unternehmen der engeren Wahl formstrenge einfordern und prüfen müssen.

Aktuelle Regelung

Die Regelung im **§ 6 Abs. 3 Nr. 2 VOB/A** priorisiert die Präqualifikation und räumt dem Auftraggeber keinerlei Ermessensspielraum hinsichtlich des Umfangs der geforderten Eigenerklärungen und Nachweise nicht präqualifizierter Bewerber/Bieter ein. Diese haben demnach stets sämtliche der unter den Buchstaben a) bis i) aufgeführten Erklärungen abzugeben. Vom Bieterkreis der engeren Wahl sind diese Erklärungen zwingend durch Bescheinigungen nachzuweisen. Eine Möglichkeit seitens des Auftraggebers auf bestimmte Erklärungen bzw. Nachweise zu verzichten sieht diese Regelung nicht vor.

Diese einzelfallunabhängige, „starre“ Vorgabe wird durch das Formblatt 124 (Eigenerklärung zur Eignung), durch die Richtlinie 321 Nrn. 3.1 und 3.2 und die Bewerbungsbedingungen (FB 212, Nr. 8) des aktuell gültigen VHB weiter verfestigt.

Entsprechend der Vorgabe im **Formblatt 124** sind die Eigenerklärungen und zugehörigen Bescheinigungen bei *jedem einzelnen* Vergabeverfahren gesondert einzureichen. Eine vor 2012 mögliche, ökonomische Handhabung, bei welcher die nicht präqualifizierten Unternehmen (analog zur Gültigkeitsdauer der Präqualifizierung) die Eigenerklärung einmal jährlich einreichen und nur die wichtigsten Angaben aus dieser Erklärung von den Vergabestellen auftragsbezogen überprüft und ggf. in aktualisierter Form nachgefordert wurden, ist dadurch ausgeschlossen.

Beabsichtigt der nicht präqualifizierte Bieter zur Ausführung seiner Leistungen Nachunternehmer einzusetzen, hat er entsprechend der **Richtlinie 321 Nr. 3.1** des VHB sowie Ziffer 8 der Bewerbungsbedingungen, unabhängig vom wertmäßigen Anteil an der Gesamtleistung, auch von diesen Nachunternehmern sowohl die Eigenerklärungen als auch sämtliche zugehörigen Bescheinigungen einzureichen.

Zudem regelt **Richtlinie 321 Nr. 3.2** des VHB, dass Angebote von Bietern, welche die geforderten Erklärungen und Bescheinigungen nicht fristgerecht einreichen, zwingend von der Wertung auszuschließen sind. Die evtl. abweichende Kenntnis des Auftraggebers über die Eignung eines Unternehmens sowie ggf. dessen Nachunternehmer bleibt bei dieser Regelung unberücksichtigt.

Auswirkung der aktuellen Regelungen

Die Vorgaben zur Prüfung der Eignung nichtpräqualifizierter Unternehmen (ca. 20 Einzelerklärungen/Nachweise sind einzufordern, ggf. nachzufordern und zu prüfen!) sind bei vielen Wettbewerbsteilnehmern nicht durchsetzbar bzw. führen zu einem Teilnahmeverzicht am Wettbewerb, stellen die Gleichbehandlung zu präqualifizierten Unternehmen in Frage (Gültigkeit = 1 Jahr, Prüfungsbefreiung der Nachunternehmer) und führen letztendlich dazu, dass bei stringenter Umsetzung der Vorgaben wirtschaftliche Angebote „bekanntermaßen geeigneter Bieter“ ausschließlich wegen formaler Eignungsanforderungen ausgeschlossen werden müssen. Nach internen Erhebungen des Landesbetriebs VB-BW wäre bei konsequenter Anwendung der Vorgaben ein Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot in einer Vielzahl von Fällen in Frage gestellt. Im Regelfall werden die geforderten Bescheinigungen und Nachweise trotz detaillierter Auflistung im Anforderungsschreiben auch auf Nachforderung nur unvollständig bzw. fehlerbehaftet vom nicht präqualifizierten Bieter und dessen Nachunternehmern eingereicht. Insbesondere beim Nachunternehmereinsatz handelt es sich um Anforderungen, welche in der Praxis in den wenigsten Fällen vollumfänglich erfüllt werden können und bei untergeordneten Nachunternehmerleistungen (= Regelfall) in der Sache kaum begründbar sind.

Die geforderte zwingende Anwendung der Vergaberegeln führt aktuell zu einer erheblichen Wettbewerbseinschränkung, zu Verfahrensverzögerungen durch das Einfordern von Nachweisen und fehlenden Erklärungen (teils mit Nachforderungspflicht), zu einer nicht rechtfertigbaren Steigerung des Bürokratieaufwands auf der Auftraggeberseite sowie, wohl durchaus gewollt, auf Seiten der nicht präqualifizierten Bieter. Folge der strikten Regelungsanwendung: Im Einzelfall teurere Auftragsvergaben. Eine Auftragsvergabe an besser geeignete Auftragnehmer wird durch die derzeitige Regelung trotz des hohen Verwaltungsaufwands bei der Eignungsprüfung nicht erreicht.

Änderungsvorschlag

Der Ansatz mancher öffentlicher Auftraggeber, „Bagatellgrenzen“ für die formstrenge Eignungsprüfung einzuführen, ist der falsche Weg und löst nicht das Akzeptanzproblem der Präqualifikation. Die Prüfung der Eignung von potenziellen Auftragnehmern liegt im ureigenen Interesse der Auftraggeber. Nur bei Beauftragung geeigneter Unternehmen ist eine vertragsgerechte Leistungserbringung und damit termingerechte Fertigstellung

der Baumaßnahme zu erwarten. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass die Auftraggeber selbst bei gänzlich fehlenden Regelungen zur Eignungsprüfung (gewissermaßen als Selbstschutz) die im Einzelfall für sinnvoll erachteten Erklärungen und ggf. Nachweise vom Bewerber fordern würden, welche sie zur auftragsbezogenen Beurteilung der Eignung für notwendig erachten.

Dennoch ist es sicherlich nicht schädlich, einen gewissen Rahmen in der VOB/A vorzugeben, innerhalb dessen sich der Auftraggeber und der Unternehmer bei der Eignungsprüfung zu bewegen haben. Dieser Rahmen sollte jedoch dem Auftraggeber das notwendige Ermessen einräumen, einzelfallabhängig auf bestimmte Erklärungen bzw. Nachweise abzustellen bzw. bei gesicherter Kenntnis über die Eignung sogar gänzlich auf die Einreichung von eignungspezifischen Erklärungen und Nachweisen zu verzichten (vgl. „dürfen“-Regelung im § 8 Nr. 3 Abs. 1 der VOB/A, Ausgabe 2006).

Vorschlag für eine praxisgerechte Problemlösung

1. Die Vorgaben des § 6 Abs. 3 Nr. 2 VOB/A sind so anzupassen, dass der Auftraggeber
 - selbstständig festlegen kann, welche Erklärungen er zur Eignungsprüfung fordert,
 - bedarfsabhängig Nachweise über die geforderten Erklärungen verlangen darf (keine standardmäßige Forderung sämtlicher Nachweise),
 - bei bekanntermaßen geeigneten Bewerbern auf die Abgabe von Erklärungen und Nachweisen gänzlich verzichten kann (nicht bei Verfahren mit vorherigem Teilnahmewettbewerb).
2. Die Präqualifikation ist möglichst kostenlos anzubieten.
3. Die Werbung für die Präqualifikation ist zu forcieren.

Das Vergaberecht sollte nicht dazu verwendet werden, um nicht präqualifizierte Unternehmen durch eine gezielte Erhöhung des Bürokratieaufwands in eine kostenpflichtige Präqualifizierung zu zwingen. Die bisherige Praxis hat gezeigt, dass auch die verschärften Regelungen zur Eignungsprüfung nicht präqualifizierter Unternehmen nicht zu einer signifikanten Steigerung des Anteils an präqualifizierten Unternehmen geführt hat.

Ich hoffe, mit vorstehenden Ausführungen die in der Praxis vorhandenen Probleme vermittelt und einen kleinen Beitrag zur dringend notwendigen Entbürokratisierung im Vergabewesen beigetragen zu haben.



Peter Musiala
Stadt Köln

Das PQ-System aus Sicht einer Kommune: Schwachstellen in der PQ-Zertifizierung

Der Umgang mit dem Verfahren in der Praxis erweckt Wünsche nach Erhöhung der Aussagekraft der Präqualifizierung. Insbesondere folgende Punkte werden als verbesserungswürdig erachtet:

Die Nennung der PQ-Nummer gilt bei vielen Auftraggebern als Zauberwort und öffnet die Tür zu Bieterkreisen, die Eignung der Firmen wird in keiner Weise angezweifelt. Es fielen jedoch Unternehmen auf, die das Ablaufdatum ihrer PQ-Nummer verschwiegen haben. Unterbleibt die Prüfung des Unternehmens durch Einsicht in das PQ-Verzeichnis, kann ein nicht geeignetes Unternehmen in den Bieterkreis gelangen. Eine Überprüfung ist also unerlässlich, wobei überlegt werden sollte, ob die Nennung des Ablaufdatums in der Registrierungsnummer möglich ist.

Bei anspruchsvolleren Baumaßnahmen ist die Einholung weiterer Nachweise erforderlich. Die Vorlage der PQ-Zertifizierung reicht dann nicht aus, um die Eignung von Bietern für solche Baumaßnahmen feststellen zu können. Es ist meist die Leistungsfähigkeit der Unternehmen nicht erkennbar, wenn es sich um komplexere Baumaßnahmen handelt, die besondere Erfahrungen voraussetzen. Auch wenn hier eine PQ-Nummer genannt werden kann, sind die Selbstauskünfte der Unternehmen zur Eignung erforderlich.

Die Vorlage einer Zertifizierung garantiert nicht eine erfolgreiche und mängelfreie Leistung der zu vergebenden Maßnahme. Zum Zeitpunkt der Überprüfung mag das Unternehmen gute Zeugnisse ausgestellt bekommen haben, Schlechtleistungen oder Unzuverlässigkeit lassen sich jedoch nie ausschließen. Eine aufmerksame Bauleitung muss auf den Einsatz gut ausgebildeten Personals und den damit erst möglichen Termineinhaltungen bestehen.

Veränderungen in der Geschäftsführung oder beim Fachpersonalstand sowie Veränderungen hinsichtlich der Bonität und Solidität, die sich zeitlich nach der erfolgreichen Überprüfung durch den PQ-Verein herausstellen, werden nicht sofort gemeldet. Erst bei der jährlichen Prüfung fallen diese Änderungen auf. Eine Aktualität der Erkenntnisse zur Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit ist nicht vorhanden.

Die Behauptung, im Besitz einer Präqualifikation zu sein, kann missbräuchlich angewendet werden. Um in einen geschlossenen Bieterkreis zu gelangen, können sich auch ungeeignete Unternehmen einschleichen, wenn sie eine Präqualifikation vortäuschen. Die bloße Behauptung und die Hoffnung auf das Ausbleiben einer weiteren Überprüfung kann das Unternehmen in den Genuss einer Beauftragung bringen, bei der für den Auftraggeber ein großer Schaden aufkommen kann. Schlechtleistungen und Unzuverlässigkeiten mit anschließender Insolvenz sind hinreichend bekannt und immer mit finanziellen Nachteilen für den Auftraggeber verbunden.

Unternehmen, die bewusst falsche Auskünfte zur Eignung abgeben und solche, die ihre Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Fachlichkeit nicht nachweisen können, sollten für die öffentlichen Auftraggeber erkennbar sein. Unter Beachtung der Richtlinien des Datenschutzes eignet sich die PQ-Listung für die Nennung von Betrügnern, Schlechtleistern und Gesetzesbrechern zur Verhinderung des Missbrauchs öffentlicher Gelder.

Die Kosten für die Präqualifikation scheinen für kleinere Unternehmen sowie Geschäftsanfängern zu hoch. Diese Kosten dürfen nicht die Unternehmen davon abhalten, sich qualifizieren zu lassen. Es sollte überlegt werden, ob eine Staffelung der Kostenbeiträge möglich ist. Auch jüngeren Unternehmen, die noch keine aussagekräftigen Referenzen vorlegen können, sollte die Aufnahme in die PQ-Liste gelingen.

Die Eintragung in die PQ-Liste wird von den Unternehmen immer noch zu wenig genutzt. Die Teilnahme von Firmen an offenen und geschlossenen Bieterkreisen nur mit präqualifizierten Unternehmen zuzulassen, ist nicht praktikabel. Es würden zu wenige Angebote bei den Submissionen vorgelegt werden, die Preise würden wegen des fehlenden Konkurrenzdruckes steigen. Außerdem stellt sich der Ausschluss von Bietern wegen fehlender PQ als Diskriminierung dar, da der überwiegende Anteil der Firmen diese Prüfung nicht sucht, obwohl allen Firmen mittlerweile die Vorzüge der Präqualifikation bekannt sein müssten.

Es sollte überlegt werden, ob nicht für alle Unternehmen im VOB- und VOL-Bereich eine Verpflichtung zur Präqualifikation gesetzlich vorgeschrieben werden kann. Jedes Kraftfahrzeug muss sich regelmäßig einer Eignungsprüfung in Form einer technischen Untersuchung mit anschließendem Erhalt eines Prüfsiegels unterziehen. Sollte ein Versagen festgestellt werden, muss das Fahrzeug aus dem Verkehr gezogen werden. Die Pflicht zur Präqualifikation würde den Vergabestellen der öffentlichen Hand mehr Sicherheit bei der Bildung von Bieterkreisen geben, was gerade im Hinblick auf den Einsatz öffentlicher Gelder von größter Bedeutung ist.

Diskussionsrunde

Grundsätzlich befürworteten alle Gesprächsteilnehmer die Einführung des PQ-Systems. Vorteile des Systems wurden sowohl für die Auftraggeber als auch die Auftragnehmer in der Zeit- und Kostenersparnis gesehen, aber auch der Aspekt der Entbürokratisierung wurde mehrfach angeführt. Einvernehmen bestand darüber, dass die Akzeptanz des PQ-Systems weiter zu verbessern sei.

Die Vortragenden verdeutlichten, dass auf Auftraggeberseite gerne auf mehr PQ-Unternehmen zurückgegriffen würde, wenn sich entsprechend viele Unternehmen präqualifizieren würden. Obwohl die Anzahl der PQ-Unternehmen inzwischen auf über 8 000 angestiegen sei, verdeutliche der Vergleich zu den Gesamtzahlen der Betriebe des Bauhaupt- und ausbaugewerbes, dass es eine Vielzahl von nicht präqualifizierten Unternehmen gibt.

Vor diesem Hintergrund wurde die Frage diskutiert, warum die Unternehmen von einer PQ absehen. Vielfach wurde das Argument zu hoher Kosten für die Durchführung einer Präqualifizierung im Verhältnis zum Ertrag (Auftragserteilung) für kleine Unternehmen genannt. Auch die Möglichkeit der Bewerbung um einen Auftrag unter Beifügung von Einzelnachweisen zur Eignungsprüfung werde von Unternehmen nach wie vor häufig praktiziert. Insoweit werde ein Erfordernis für PQ nicht gesehen. In diesem Zusammenhang wurde die Einführung gestaffelter Kosten für PQ oder sogar eines kostenfreien PQ-Systems vorgeschlagen.

Auch das Bestehen verschiedener Parallelsysteme (z. B. Unternehmer-Lieferanten-Verzeichnisse) wirke nicht PQ-fördernd. Zu der Problematik Unternehmer- und Lieferantenverzeichnisse wurde seitens der Vertreterin des hessischen HPQR ein Dialog angeregt. Es sei angezeigt, sich über Optimierungsmöglichkeiten der Systeme auszutauschen, die neben einander bestünden. Das integrierte System der Kammern sei erheblich kostengünstiger. Es sei jedoch auch Wert darauf zu legen, dass die Systeme freiwillig bleiben sollten, schließlich seien die größten öffentlichen Auftraggeber nicht der Bund, sondern die Länder und Kommunen. Der Moderator regte an, diese Thesen in einem Schreiben an das BBSR zur Evaluierung des PQ-Systems zusammenzufassen.

Seitens eines Unternehmervertreters wurde der Aufwand für die Neukalkulation nach dem VHB beklagt, obwohl die Firmen über Eigenpreisspiegel verfügten. Der Moderator wies darauf hin, dass dies kein direktes Thema der Präqualifikation sei, die Vorgaben des VHB aber für die Prüfung von Nachträgen durch den Auftraggeber wichtig seien.

Im Hinblick auf die für die Eignungsprüfung beizubringenden Nachweise wurde Handlungsbedarf gesehen, weil die Einhaltung der Formstrenge des VOB-Verfahrens in Verbindung mit dem VHB vielfach nicht eingehalten werden könne. Die Vorlage von Eigenerklärungen und zugehörige Bescheinigungen bei jedem einzelnen Vergabeverfahren seien zu starr. Zudem sei die Übertragung der gleichen Vorlageverpflichtungen für Nachunternehmer ebenfalls zu überdenken. Es könne nicht sein, dass ein nicht präqualifizierter Bieter, der einen Nachunternehmer einsetzen möchte, bereits bei der Bewerbung um den Auftrag die Eigenerklärung mit allen Bescheinigungen für diesen Nachunternehmer vorzulegen habe, und das mit der Folge des Ausschlusses von der Wertung bei nicht fristgerechter Einreichung. Es wurde als Flexibilisierung angeregt, die Eignungsnachweise konkret auf die Maßnahme abgestimmt festzulegen. In der standardisierten Vorlage aller Nachweise wurde ein vermeidbarer Aufwand gesehen. In der Diskussion wurde das Thema Preis und Qualitätswettbewerb aufgeworfen. Dies bot Gelegenheit, die Grundsätze der Auftragsvergabe hinsichtlich Eignungsprüfung und Wertung der Angebote darzulegen. Es wurde darauf verwiesen, dass die Eignungsprüfung eines Bieters auf Fachkunde, Leistungsfähig- und Zuverlässigkeit vor der Angebotswertung erfolgen muss. Ein Bieter komme nur dann in die Wertung, wenn er im ersten Schritt die Voraussetzungen für die Eignung erfülle. Die Prüfung der Angebotspreise geschehe losgelöst von der Eignungsprüfung.



Dr. Burkhard Siebert
Bauindustrieverband Hessen-Thüringen e.V.

Das PQ-System aus Sicht der Bauindustrie: Was ist gut – was kann noch besser werden?

Die Bauindustrie begrüßt grundsätzlich die Präqualifikation. Diese hat sich mit mittlerweile 8 000 präqualifizierten Unternehmen auch etabliert.

Positive Aspekte

- Erhebliche Verwaltungs- und Kostenersparnis auf beiden Seiten: Entbürokratisierung
- Kundenschutz durch Ausscheiden unseriöser oder nicht leistungsfähiger Anbieter
- Förderung eines fairen Leistungswettbewerbs
- PQ als Qualitätssiegel, weg vom reinen Preiswettbewerb: Förderung des Qualitätswettbewerbs und somit Verbesserung der Bauqualität
- Vollständigkeit: Einschluss von NU-Ketten, keine Ausnahmen: Nur präqualifizierbare Nachunternehmer dürfen eingesetzt werden!
- Enthftungsmöglichkeiten für die Gesamtsozialversicherungsbeiträge, Unfallversicherungsbeiträge und Befreiung von der Bürgenhaftung gegenüber SOKA-BAU sind zu begrüßen.
- Die Hauptunternehmer benötigen ohne PQ hierfür aber die entsprechenden Nachweise und Bescheinigungen von nicht präqualifizierten Nachunternehmern. Nachunternehmer sollten sich daher grundsätzlich präqualifizieren lassen, um eine Enthftung ohne großen Verwaltungsaufwand zu sichern.

Was zu verbessern ist

- Viele öffentliche Auftraggeber, die PQ VOB nicht kennen/anwenden und deshalb die gleichen Nachweise nochmals fordern.
 - PQ VOB muss Selbstverständlichkeit bei öffentlichen Aufträgen sein.
 - Gemeinsame Kampagne von allen Beteiligten, um die Akzeptanz und Verbreitung der PQ zu fördern.
- PQ VOB sollte das einheitliche nationale Präqualifizierungs-System sein, eigene Systeme von einzelnen Auftraggebern sollte eingestellt werden (Hessen HPQR, Berlin ULV, PQ Deutsche Bahn etc.).
- Länder sollten in den Landesvergabegesetzen nicht mehr fordern als in § 6 VOB/A (Bsp. Tariftreue- und Vergabegesetz NRW).



Felix Pakleppa
Zentralverband Deutsches Baugewerbe

Das PQ-System aus Sicht des Mittelstandes

„Evaluierung steht für eine systematische, objektive Analyse und Bewertung.“ So die gängige Definition. Bewertung bedeutet jedoch weiter, dass ein Vergleich gezogen wird zwischen den Zielen, die am Anfang der Entwicklung standen und dem Ergebnis, das wir heute verzeichnen können. Über die Ziele, wie Entbürokratisierung, faire Auftragsvergabe und Transparenz haben die Vorredner bereits referiert. Ziele, die aus Sicht des Mittelstandes in jeder Beziehung unterstrichen werden können.

Aber die Pressemeldung, mit der das PQ-System von dem damaligen Staatssekretär Großmann im Jahr 2006 gestartet worden ist, impliziert ein weiteres Ziel. „Qualitätssiegel für Bauunternehmen ab heute online“ – so lautete die Überschrift der damaligen Meldung. Ganz bewusst wurde seinerzeit der Begriff Qualitätssiegel nach vorne gestellt. Es sollte verdeutlicht werden, dass es Ziel eines PQ-Systems ist, die Spreu vom Weizen zu trennen und unzuverlässige Unternehmen von der Vergabe öffentlicher Bauaufträge fernzuhalten.

Was wurde davon erreicht?

Im Sinne der zuvor erwähnten „systematischen, objektiven Analyse und Bewertung“ deshalb zunächst einige Zahlen, die mir seitens der Zertifizierung Bau, die ja den größten Anteil der Präqualifikationen vornimmt, zur Verfügung gestellt wurden: Bekannt, weil bereits vorgetragen: insgesamt sind 8 100 Unternehmen präqualifiziert, 5 100 Auftraggeber nutzen die PQ-Liste des PQ-Vereins. Die durchschnittliche Unternehmensgröße der präqualifizierten Unternehmen beträgt 33 gewerbliche Mitarbeiter.

Der durchschnittliche jährliche Umsatz liegt pro präqualifiziertem Betrieb bei 7,3 Mio. Euro. Bei 8 100 Unternehmen entspricht dies einem Gesamtumsatz von knapp 60 Mrd. Euro. Das sind rund zwei Drittel des gesamten Branchenumsatzes des Bauhauptgewerbes. Der Nachunternehmer-Anteil beträgt im Durchschnitt knapp 11 %. Spitzenreiter der präqualifizierten Leistungsbereiche ist der Hochbau mit 65 % der Unternehmen. Im Bereich Tiefbau sind 33 % der Unternehmen und im Straßenbau 24 % präqualifiziert.

Und noch eine Zahl zum Stichwort Entbürokratisierung: Der Zeitraum zwischen der Antragsstellung bei der Zertifizierung Bau und der Einstellung in die Liste der präqualifizierten Unternehmen betrug in den letzten drei Monaten im Schnitt zwei Wochen; ich gehe davon aus, dass sich dies bei den übrigen PQ-Stellen ähnlich gut verhält.

Noch eine weitere Zahl zum Stichwort Vertrauen: Die Aktualisierung der Nachweisdokumente kann bei der SOKA-Bau und der Bau-BG einfach und unproblematisch im direkten elektronischen Austausch erfolgen, weil

82 % der Unternehmen der PQ-Stelle eine entsprechende Vollmacht eingeräumt haben. Die Zahlen zeigen, dass sowohl auf Seiten der Auftraggeber als auch der Unternehmen ein hohes Maß von Vertrauen vorhanden ist.

Können wir daraus ableiten, dass sich das PQ-System durchgesetzt hat?

Dass sich nicht alle Unternehmen präqualifizieren lassen, liegt auf der Hand. Das wird auch zukünftig so sein. Die meisten Unternehmen dürften ausschließlich für private Bauherren tätig sein, bei denen die Bewertung von Angeboten nicht mit der Wertung nach der VOB vergleichbar ist und die vermutlich nicht darauf bestehen, dass SOKA- oder BG-Beiträge auch rechtzeitig gezahlt werden oder der Mindestlohn vergütet wird. Nicht wenige private Auftraggeber werden mit der SOKA oder PQ auch nichts anfangen können. Es wird auch Unternehmen geben, die sich nach wie vor angesichts der Freiwilligkeit des PQ-Systems mit Einzelnachweisen bewerben, weil sie nur in Ausnahmefällen für öffentliche Auftraggeber oder Generalunternehmer arbeiten.

Wie groß ist also das Potenzial der für eine Präqualifikation in Frage kommenden Unternehmen?

Für eine grobe Abschätzung hilft das Beispiel Hamburg: So hat die Stadtverwaltung Hamburg bereits im zweiten Jahr nach Einführung der Präqualifikation diese in geradezu vorbildlicher Weise gefördert: Selbst die Kosten der Erstpräqualifikation wurden durch die öffentliche Hand getragen, parallel dazu haben der Baugewerbe- und Bauindustrieverband sowie die Handwerkskammer mit Seminaren und Informationsveranstaltungen das System bekanntgemacht. Wenn die Präqualifizierung optimal gefördert wurde, dann in Hamburg. Lassen Sie mich – bei allen Unwägbarkeiten, die sich hinter Hochrechnungen verbergen – folgende Überlegung anstellen:

Ohne Ich-AGs, Selbstständige und Bauträger beträgt die Gesamtzahl der potenziell präqualifizierbaren Unternehmen in Hamburg ca. 2 000. Im Bereich Hamburg wurden bislang insgesamt 635 Unternehmen präqualifiziert. Dies entspricht einem Anteil von 31 %.

Hochgerechnet auf die ca. 70 000 Unternehmen in Deutschland dürfte mit ca. 21 000 präqualifizierten Unternehmen die Grenze des Machbaren und des Sinnvollen erreicht sein. Wenn wir also heute von den 21 000 Betrieben bereits über 8 000 präqualifiziert haben, ist das einerseits ein eindeutiger Beleg für die Akzeptanz des Systems, andererseits macht eine nähere Betrachtung auch den Handlungsbedarf deutlich, der insbesondere aus Sicht des Mittelstands besteht:

Man muss wissen, dass in einem der wirtschaftlich stärksten Bundesländer, Baden-Württemberg, mit ca. 500 Betrieben weniger Unternehmen präqualifiziert wurden als in Hamburg insgesamt. Hier besteht noch Handlungsbedarf! Selbstverständlich ist das geschilderte Hamburger Modell nicht bundesweit übertragbar. Aber wenn einzelne Vergabestellen der Präqualifikation nicht die Bedeutung zukommen lassen, die das System verdient, dürfen wir uns nicht wundern, wenn die Unternehmen zögern, sich präqualifizieren zu lassen.

Ein weiterer Aspekt ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung: So häufen sich in der letzten Zeit die Beschwerden von Unternehmen, dass nach wie vor Unterlagen eingereicht werden müssen, die bereits über die PQ-Liste verfügbar sind und damit der beabsichtigte Abbau der Bürokratie unterlaufen wird. In vielen Fällen wird sogar nach wie vor die Vorlage eines Gewerbezentralregisterauszugs verlangt, was bereits mit dem Erlass des BMVBS aus dem Jahr 2007 unzulässig ist – und was im Übrigen einen wirklichen Beitrag zum Bürokratieabbau darstellt.

Aus Sicht des Mittelstandes ist daher sicher noch Aufklärungsbedarf im Hinblick auf Fragen nach dem Umfang der zusätzlich zur Präqualifikation einzureichenden Unterlagen: Ganz bewusst verzichtet die Leitlinie des BMVBS auf die Vorlage von Unbedenklichkeitsbescheinigungen der Krankenkassen, da bei der Vielzahl der Belege eine ernsthafte Prüfung nicht möglich ist. Dennoch werden diese Nachweise von Auftraggebern immer wieder zum Ärgernis der Unternehmen angefordert. Die Kritik bezieht sich jedoch nicht nur auf öffentliche Auftraggeber. Vor allem Generalunternehmer entwickeln in vielen Fällen nach wie vor eine unbändige Papiersammelwut und nutzen die Vorteile einer Präqualifikation nicht.

Gleiches gilt für Ingenieurbüros, die im Auftrag öffentlicher Auftraggeber die Angebotswertung durchführen. Auch hier gehen nach wie vor Beschwerden hinsichtlich der Forderung nach Papierdokumenten ein.

Lassen Sie mich zusammenfassen:

1. Das Präqualifikationsverfahren hat sich in den vergangenen Jahren bewährt und die gesteckten Zwischenziele erreicht. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Zahlen als auch hinsichtlich der Bürokratieentlastung für Vergabestellen und Unternehmen. Insofern darf man – nach einigen Anlaufschwierigkeiten – schon von einer Erfolgsgeschichte sprechen.
2. Handlungsbedarf besteht jedoch nach wie vor hinsichtlich der Information von Vergabestellen, Ingenieurbüros und Generalunternehmen.
3. Handlungsbedarf besteht auch hinsichtlich des ursprünglichen Ziels, die Präqualifikation als Qualitätssiegel für Zuverlässigkeit und Fachkunde bekannter werden zu lassen. Hier dürfte weitere Öffentlichkeitsarbeit erforderlich sein. Für die Öffentlichkeitsarbeit dürfte Hamburg ein Vorbild darstellen. Für die Vereinfachung der Nachweisführung sei die SOKA-Bau erwähnt, die im Übrigen als einzige Sozialkasse den elektronischen Datenaustausch zur Verfügung stellt.
4. Ärgerlich – aber sicherlich nicht über die Präqualifikation zu bereinigen – ist die Vielzahl von auftragsunabhängigen Nachweisdokumenten, die in einzelnen Bundesländern zusätzlich gefordert werden. Hier dürfte auch der DVA gefordert sein, einheitliche und vor allem sinnvolle Vorgaben in die VOB/A einfließen zu lassen.
5. Seitens des PQ-Vereins sollte im Rahmen einer Evaluierung des Systems auch ausgewertet werden, ob sich die positiven Erfahrungen, die alle Beteiligten mit der Präqualifikation gemacht haben, nicht auch auf andere Bereiche übertragen lassen.
6. Das PQ-Siegel steht für Zuverlässigkeit und über die Referenzen für Sach- und Fachkunde. Für eine gute Vergabeentscheidung bedarf es nicht mehr, insbesondere keine Überprüfung der Bonität oder der wirtschaftlichen Verhältnisse der Unternehmen. Das lehnen wir ab. Ich glaube auch, dass dies die Akzeptanz des PQ-Systems bei unseren Unternehmen deutlich verschlechtern würde und die PQ-Stellen sich auch übernehmen würden, wenn sie die Aufgaben eines Wirtschaftsprüfers noch mit übernehmen müssten.

Diskussionsrunde

Aus Sicht der Bauverbände wurde die Einführung eines PQ-Systems ebenfalls grundsätzlich begrüßt. Neben bereits genannten Argumenten verbinden die Bauverbände damit auch ein besonderes Mittel zur Förderung eines fairen Leistungswettbewerbs: PQ werde als Qualitätssiegel empfunden, mit dem eine Verbesserung der Bauqualität einhergehe. Wichtig sei dabei, dass die PQ auch für Nachunternehmer gelte.

Die Durchführung eines PQ-Verfahrens wird als schnelles Verfahren dargestellt, das auch für das PQ-Unternehmen vertrauenerweckend und sicher sei, insbesondere im Hinblick auf die Aktualisierung der Nachweisdokumente seitens der PQ-Stellen. Letztlich sei die PQ auch eine Maßnahme, illegalen Praktiken am Bau entgegenzuwirken.

Auch das Verhalten der Bauverwaltung gegenüber PQ-Unternehmen wurde beleuchtet. Es gebe zunehmend Beschwerden darüber, dass Unternehmen Unterlagen einreichen müssten, die bereits über die Präqualifikation vorliegen; sogar Auszüge aus dem Gewerbezentralregister würden vom Unternehmer noch verlangt. Solche Praktiken seien dem System nicht förderlich. Vielmehr müsse PQ auch bei den öffentlichen Auftraggebern zur Selbstverständlichkeit werden. PQ müsse unter allen Beteiligten weiter bekannt gemacht werden. Gemeinsame Kampagnen könnten zur Akzeptanz und Verbreiterung des Systems beitragen.

Ein besonderer Diskussionspunkt stellt das Stichwort „Qualitätssiegel“ dar. Hier stelle sich die Frage, durch welche Nachweise eine besondere Qualität zu belegen sei. Der Fokus liege auf der Referenzliste, aus der wichtige Erkenntnisse gewonnen werden könnten.

In diesem Zusammenhang wurde die 3-Jahresfrist diskutiert, die ein Unternehmer auf dem Markt sein muss, um präqualifiziert werden zu können. Der Nachweis dazu werde über die Referenzliste erbracht. Diese Frist stelle für die jungen Unternehmen eine unüberwindliche Hürde dar. Das Problem stelle sich verschärft beim Einsatz von Nachunternehmern, wonach der Hauptunternehmer die PQ verliere, wenn er Nachunternehmer einsetzt, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen. Der Moderator erläuterte hierzu, dass haushaltsrechtliche Gründe seinerzeit für diese Regelung maßgeblich gewesen seien. Dabei habe im Vordergrund gestanden, dass der Bewerber um einen öffentlichen Auftrag auch ordnungsgemäß Steuern gezahlt habe. Die Argumente gegen eine solche Lösung, wie z.B. dass junge Unternehmen keine Chance hätten, seien dem Finanzminister bei Einführung bekannt gewesen; sie seien jedoch hingenommen worden.

Seitens präqualifizierter Unternehmen wurde anschließend beklagt, für den öffentlichen Auftraggeber tätige Freiberufler würden vermehrt zusätzlich Einzelnachweise verlangen. Zur Beschleunigung der Vorlage von Nachweisen wurde aus dem Plenum auf die Praxis in Bayern hingewiesen, wonach für diesen Zweck die E-Vergabeplattform genutzt wird oder eine Übermittlung per E-Mail.



Thomas Arnold
SOKA-BAU

PQ und Enthftung nach § 27 e SBG IV

SOKA-BAU ist der Dachname für die Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft (ULAK) und die Zusatzversorgungskasse des Baugewerbes AG (ZVK). ULAK und ZVK sind gemeinsame Einrichtungen nach dem Tarifvertragsgesetz und setzen seit vielen Jahren von den Tarifvertragsparteien im Baugewerbe entwickelte Verfahren um, die den besonderen Anforderungen, die aufgrund der Produktionsbedingungen in der Baubranche bestehen, Rechnung tragen sollen. Für ca. 75 000 Betriebe, 700 000 Arbeitnehmer, 37 000 Auszubildende und 400 000 ehemalige Arbeitnehmer der Branche setzt SOKA-BAU das Urlaubs-, das Berufsbildungs- und das Zusatzversorgungsverfahren um. Das Urlaubsverfahren erstreckt sich auch auf Betriebe, die Arbeitnehmer zur Verrichtung von Bauarbeiten nach Deutschland entsenden.

Seit Etablierung des PQ-Verfahrens als vorgelagerte, auftragsunabhängige Prüfung der Eignungsnachweise nach § 6 VOB/A im Jahr 2005 trägt SOKA-BAU mit entsprechenden Bescheinigungen, die die ordnungsgemäße Teilnahme an den Sozialkassenverfahren dokumentieren, zum Funktionieren des PQ-Verfahrens bei.

Aufgrund der im Jahr 2009 eingeführten, gesetzlichen Regelung zur Befreiung von der Bürgenhaftung (Sozialversicherungs- und Berufsgenossenschaftsbeiträge) für Unternehmen, die präqualifizierte Nachunternehmer beauftragen, stellte sich die Frage, ob und wie die haftungsbefreiende Wirkung der Präqualifikation auch auf die Sozialkassenbeiträge auszuweiten ist, um auch vor diesem Hintergrund das PQ-Verfahren weiter zu unterstützen. Da die Rechtsgrundlagen der Sozialkassenverfahren allgemeinverbindliche Tarifverträge sind, hat SOKA-BAU in Abstimmung mit den bundesweiten Tarifvertragsparteien der Baubranche eine untergesetzliche Regelung entwickelt, die die gleiche haftungsbefreiende Wirkung entfaltet.

Um der besonderen Situation von SOKA-BAU als gemeinsamer Einrichtung Rechnung zu tragen, insbesondere um die Ansprüche der Bauarbeitnehmer nicht zu gefährden und vergleichbare Wettbewerbsbedingungen in der Branche auch weiterhin sicherzustellen, wurde die Haftungsbefreiung an strenge Voraussetzungen geknüpft.

Für SOKA-BAU ist eine umfassende Vergabe von öffentlichen (und privaten) Bauaufträgen an präqualifizierte Betriebe von Bedeutung, da die regelmäßige und umfassende Eignungsprüfung dieser Betriebe dazu beiträgt, dass bei der Bauausführung auch die Sozialstandards der Baubranche eingehalten werden. Eine stärkere Marktdurchdringung präqualifizierter Betriebe wird daher auch von SOKA-BAU ausdrücklich begrüßt. Mit dem Ziel, eine verwaltungsarme Umsetzung des PQ-Verfahrens zu unterstützen, ist eine einmalige Bevollmächtigung von SOKA-BAU durch den Betrieb, der am PQ-Verfahren teilnehmen möchte, ausreichend. Der sich anschließende Informationsaustausch zwischen SOKA-BAU und der PQ-Stelle erfolgt in der Regel elektronisch und ohne weiteren Aufwand für den Betrieb.



Dr.-Ing. Marco Künster
Güteschutz Kanalbau

PQ und Güteschutz am Beispiel der Güteschutz Kanalbau: Grundlagenarbeit, Beratung, Schulung, Prüfung und Dialog

Die personelle und fachliche Qualifikation des Bieters ist für die Vergabe öffentlicher Aufträge ein maßgebliches Entscheidungskriterium. In den Güte- und Prüfbestimmungen RAL-GZ 961 finden sich detaillierte Anforderungen an die Fachkunde, technische Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der Bieter sowie an die Dokumentation der Eigenüberwachung. Im Einzelnen gehören hierzu Anforderungen an Personal, Betriebseinrichtungen und Geräte, Nachunternehmer und Eigenüberwachung. Gütezeicheninhabern wird die Erfüllung dieser Qualifikationsmerkmale kontinuierlich durch den Güteausschuss in Zusammenarbeit mit den beauftragten Prüffingenieuren bestätigt. Das geschieht in Form von unangemeldeten Baustellenbesuchen, die ein vom Güteausschuss der Gütegemeinschaft beauftragter Prüffingenieur in vorgegebenen Abständen durchführt.

Besondere Erfahrung des Unternehmens und des eingesetzten Personals belegen Nachweise über entsprechende Tätigkeiten, Zuverlässigkeit wird durch Vorlage eines Organisationsmanagements dokumentiert und bei den Baustellenbesuchen bestätigt. Hinzu kommen aussagekräftige Referenzen wie zum Beispiel Abnahmeprotokolle. Bei der Überprüfung der Ausstattung des Unternehmens geht es insbesondere um das Personal. So muss zum Beispiel beim offenen Kanalbau ein Verantwortlicher mit erfolgreicher dreijähriger Tätigkeit im Kanal- oder Rohrleitungsbau, Fachpersonal in angemessener Zahl entsprechend dem jeweiligen Auftragsumfang sowie die Schulung durch überbetriebliche Fortbildungsmaßnahmen nachgewiesen werden.

Hier sind die Unternehmen konsequent. Gütezeicheninhaber lassen jedes Jahr rund 8 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter allein über Veranstaltungen der RAL-Gütegemeinschaft Kanalbau schulen. Hinzu kommt die Teilnahme an den Schulungen anderer Ausbildungsträger, wie zum Beispiel der DWA Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V. Hieran wird deutlich, dass Gütezeicheninhaber nachweislich und kontinuierlich den notwendigen Aufwand betreiben, um zur Abwicklung der beauftragten Maßnahmen qualifiziertes Personal zu stellen.

Darüber hinaus weisen Gütezeicheninhaber ihre besondere Erfahrung auch über die Meldung ihrer Maßnahmen stetig nach. 2013 gaben bisher fast 24 000 Baustellenmeldungen einen hervorragenden Überblick über das, was draußen auf den Kanalbaustellen passierte. Die Übersicht zu den abgewickelten Maßnahmen können Gütezeicheninhaber über ihren passwortgeschützten Login-Bereich ausdrucken und als Projektliste nutzen, ebenso wie weitere Angaben zur Qualifikation, etwa zu Stammdaten, Personal, Schulung und Geräteausrüstung. In Bezug auf Betriebseinrichtungen und Geräte müssen alle für die Durchführung der jeweiligen Arbeiten erforderlichen Betriebseinrichtungen vorhanden sein.

Jahrelange Praxis

Die Leitfäden der Gütegemeinschaft geben den Umfang der Eigenüberwachung vor. Bei der Eigenüberwachung sind für alle Beurteilungsgruppen die maßgeblichen Parameter zu überprüfen und deren Einhaltung zu dokumentieren. Darüber hinaus verfügen Gütezeicheninhaber der Beurteilungsgruppe „Sanierung“ über ein für das jeweilige Verfahren individuelles Handbuch, in dem die zum Einsatz kommenden Materialien genannt sind. Zu diesen Materialien existiert eine nach den aktuellen Regelwerken vollständige Materialprüfung. Weiterhin sind im Handbuch Anforderungen an Verfahren, Ausführung und Eigenüberwachung definiert. Hiermit steht ebenfalls ein wichtiges Instrument zur Verfügung, welches Aussagen über Qualifikation und Zuverlässigkeit eines Unternehmens ermöglicht. Ein Umstand, der letztendlich auch dazu beiträgt, Vertrauen und Verlässlichkeit unter den Baupartnern zu fördern. Die Prüfungen werden durch vom Güteausschuss beauftragte Prüfsachverständige durchgeführt. Die Ergebnisse der Baustellenbesuche werden von den Prüfsachverständigen in Berichten festgehalten und durch den Güteausschuss im Einzelfall bewertet. Diese Bewertung stellt höchste Anforderungen an die Neutralität der Organisation und des Gremiums. Es ist für das Anforderungsniveau entscheidend, dass die Interessen von Auftraggebern, Ingenieurbüros und Unternehmen über die benannten bzw. gewählten Mitglieder des Güteausschusses vertreten werden.

Vielzahl von Baustellenprüfungen

Zurzeit überprüfen die vom Güteausschuss beauftragten Prüfsachverständige bundesweit sowie im benachbarten Ausland die Qualifikation der Gütezeicheninhaber. Für Baustellenbesuche gilt: zwei Besuche pro Jahr in den Beurteilungsgruppen AK3, AK2, AK1, VP, VM, VMD, VO und VOD sowie ein Besuch pro Jahr in den Beurteilungsgruppen S, I, R und D. Die Prüfsachverständigen führen derzeit etwa 4 000 Baustellenbesuche pro Jahr durch. Alle Berichte, die die Prüfsachverständigen anfertigen, werden dem Güteausschuss der Gütegemeinschaft zur Beratung vorgelegt. Er entscheidet über die erstmalige Vergabe von Gütezeichen und auch über Empfehlungen für eventuell notwendige Ahndungsmaßnahmen. Dabei vertrauen Auftraggeber und Unternehmen auf Transparenz und ein einheitliches Anforderungsniveau. Deshalb ist die zentrale Bewertung der Prüfberichte durch ein neutrales und unabhängiges Gremium wie dem Güteausschuss maßgebend für das Anforderungsniveau der Gütesicherung. Ebenso wie die Unparteilichkeit – sowohl in Bezug auf wirtschaftliche Aspekte als auch hinsichtlich der Interessensneutralität.

Auflagen, Verwarnung oder Entzug

Bei festgestellten und dokumentierten Mängeln steht dem Güteausschuss ein abgestuftes System von Ahndungen zur Verfügung. Vier Ahndungsmöglichkeiten sieht die Satzung vor. Neben „Zusätzlichen Auflagen im Rahmen der Eigenüberwachung“ und einer „Vermehrung der Qualifikationsprüfung“ sind das die „Verwarnung“ oder ein „Befristeter oder dauerhafter Entzug des Gütezeichens“. Bevor Ahndungsmaßnahmen beschlossen werden, kann das betroffene Unternehmen Stellung zu den Beanstandungen nehmen. Dies geschieht üblicherweise unmittelbar beim Baustellenbesuch. Gemeinsam mit dem Bauleiter oder dem Polier werden die Mängel ausgewertet und Maßnahmen zu deren Vermeidung diskutiert. Im Bericht des Prüfsachverständigen wird die Stellungnahme des Unternehmens dokumentiert und dem Güteausschuss vorgelegt.

Das Fachgremium Güteausschuss und die Tätigkeit der Prüfsachverständigen bilden einen wichtigen Baustein der Gütesicherung. Das System stößt bei Auftraggebern und Auftragnehmern auf breite Akzeptanz. „Mit dem Gütezeichen am Bauzaun verdeutlicht ein Kanalbauunternehmen den eigenen Qualitätsanspruch“, lautet dementsprechend das Fazit. Die Vorteile der Zugehörigkeit zur Gütegemeinschaft, auch die materiellen, sind

keineswegs nur graue Theorie. Das mit dem Gütezeichen transportierte Selbstverständnis der Mitglieder findet in einer Reihe von Folgemaßnahmen seinen Ausdruck.

Die RAL-Gütesicherung Kanalbau beinhaltet darüber hinaus ein umfangreiches Dienstleistungspaket, das konsequent erweitert wird, um den Nutzen für Auftraggeber, Ingenieurbüros und Gütezeicheninhaber weiter zu erhöhen. Zu den Hauptaufgaben der RAL-Gütegemeinschaft zählt die Erarbeitung eines zwischen Auftraggebern, Ingenieurbüros und Auftragnehmern abgestimmten Anforderungsprofils zur Bewertung der Bietereingung.

Grundlagen neu aufgelegt

Die Gütesicherung Kanalbau leistet zusätzlich Grundlagenarbeit mit dem Ziel, die Qualität bei der Herstellung und Instandhaltung von Abwasserleitungen und -kanälen zu verbessern. In kurzen Abständen erscheint in diesem Zusammenhang eine Übersicht zu den jeweils gültigen Regelwerken in der Broschüre „Technische Regeln im Kanalbau“. Diese ist unter www.kanalbau.com kostenlos verfügbar. Hier stehen auch die „Arbeitshilfe zur optischen Abnahmeprüfung“ und weitere Informationen zum Herunterladen bereit. Als Ergebnis der umfangreichen Grundlagenarbeit bietet die RAL-Gütegemeinschaft Gütezeicheninhabern auch eine Unterstützung bei der Dokumentation der Eigenüberwachung an. Die Leitfäden für die Eigenüberwachung sind in einer vollständig überarbeiteten Version erschienen. Sie enthalten Eigenüberwachungs-Muster für die Ausführungsbereiche Offener Kanalbau (AK), Vortrieb (VP, VM/VMD, VO/VOD), Inspektion (I), Reinigung (R) und Dichtheitsprüfung (D). Hinzu kommen die Leitfäden für die Beurteilungsgruppen Ausschreibung und Bauüberwachung im Bereich Offener Kanalbau (ABAK), Vortrieb (ABV) und Sanierung (ABS).

Umfangreiches Schulungsangebot

Das umfangreiche Angebot an Schulung und Beratung für Auftraggeber, Ingenieurbüros und Gütezeicheninhaber ist ein weiterer wichtiger Bestandteil des Dienstleistungspaketes RAL-Gütesicherung. Insgesamt 46 Fachveranstaltungen zur Herstellung und Instandhaltung von Abwasserleitungen und -kanälen wurden 2013 von April bis November bundesweit angeboten. Behandelt werden neben dem Thema „Kanalbau in offener Bauweise“ (34 Termine) „Rohrvortrieb“ (5), „Kanalsanierung“ (2) und „Kanalinspektion“ (5).

Zudem organisiert die Gütegemeinschaft Kanalbau Erfahrungsaustausche der Fachkollegen aus Entwässerungsbetrieben, Ingenieurbüros sowie den Bauunternehmen mit RAL-Gütezeichen Kanalbau. Der Schwerpunkt dieser Veranstaltungsreihe liegt auf den Themen „Maßnahmen zur Berücksichtigung der technischen Anforderungen“ und „Sicherstellung einer fachgerechten Ausführung“. Berichte zur Bauausführung anhand fiktiver Ausführungsbeispiele, Lösungsansätze mit Managementsystemen sowie Aufgaben und Strategien zur Qualitätssicherung sind weitere Bestandteile der Erfahrungsberichte der vom Güteausschuss der RAL-Gütegemeinschaft Kanalbau beauftragten Prüfungenieure. Mit vielen praxisnahen Bezügen führen diese anschaulich durch das gesamte Spektrum von Herstellung und Instandhaltung von Abwasserleitungen und -kanälen. Die bisher durchgeführten Veranstaltungen in Berlin/Brandenburg, Bayern und Nordrhein-Westfalen fanden große Resonanz und werden in weiteren Bundesländern fortgeführt.

Standort- und praxisnah

Ebenso umfangreich präsentiert sich das Schulungsprogramm für Gütezeicheninhaber. Es umfasst ein Angebot kostengünstiger, standort- und praxisnaher Seminare, die vorwiegend in den Wintermonaten stattfinden. Von Januar bis April 2014 stehen auf dem Programm: 72 Seminare „Kanalbau in offener Bauweise“, 4 Seminare „Rohrvortrieb“, 5 Seminare „Kanalsanierung“, 8 Seminare „Inspektion“, 6 Seminare „Reinigung“,

7 Seminare „Dichtheitsprüfung“ sowie 11 Seminare „Neubau und Prüfung von Entwässerungssystemen auf Grundstücken“. In 2013 nahmen rund 3 000 Mitarbeiter von ca. 100 Firmen mit Gütezeichen teil. Neben diesen „offenen“ Seminaren, können mit der Gütegemeinschaft Kanalbau Inhouse-Seminare im Unternehmen vereinbart werden. Das Angebot wird genutzt, wie die Zahlen eindrucksvoll belegen: In den ca. 250 in diesem Frühjahr durchgeführten Inhouse-Seminaren wurden zusätzlich etwa 5 300 Teilnehmer geschult.

In den Schulungen werden die Anforderungen der DIN EN-, DIN- und DWA-Regelwerke zur fachgerechten Ausführung dargestellt. Gütezeicheninhaber sichern durch überbetriebliche Fortbildung die Qualifikation der Mitarbeiter, die damit auf dem aktuellen Kenntnisstand der allgemein anerkannten Regeln der Technik sind. Entsprechend den Güte- und Prüfbestimmungen der jeweiligen Beurteilungsgruppe nehmen die Mitarbeiter turnusgemäß an diesen oder alternativen Schulungsangeboten teil.

Der Fülle von Dienstleistungsangeboten ist eines gemeinsam: Es findet ein individueller Dialog mit Auftraggebern und Unternehmen statt. Der zuständige Prüflingenieur ist ein Partner, der den Firmen und Auftraggebern unterstützend zur Seite steht. Es geht um Partnerschaft, um Beratung und Dialog – so die gemeinsame Auffassung von Auftraggebern und Auftragnehmern. Dabei ist die Gütesicherung Kanalbau RAL-GZ 961 die geeignete Plattform, um die gemeinsamen Ziele in Bezug auf die Ausführungs-Qualität voranzubringen.

Alle Themenbereiche und zusätzliche Funktionen im Rahmen der Gütesicherung Kanalbau stehen im Internet unter www.kanalbau.com zur Verfügung.



von links nach rechts: Dr.-Ing. Marco Künster, Thomas Arnold

Diskussionsrunde

Es stehen die Themenfelder SOKA-BAU und die Beziehung PQ und Gütezeichen des Güteschutzes Kanalbau im Fokus. Die Referenten stellen die Grundsätze zu den jeweiligen Fachthemen dar.

In der Diskussion werden die Bescheinigung mit und ohne Lohnsummen der SOKA-BAU angesprochen. Dazu wird hervorgehoben, dass die Bescheinigung mit Lohnsummen, die für das PQ-Verfahren ausgestellt wird, mehr Informationen enthalte als diejenige, die für das ULV ausgestellt wird.

Zum RAL-Gütezeichen wurde in der Diskussion deutlich, dass die RAL-Gütesicherung Kanalbau die PQ VOB nicht ersetzt. Die Gütesicherung Kanalbau beziehe sich im Vergleich zur PQ ausschließlich auf die Fachkunde, die auch eine Vorortüberwachung beinhaltet, und gliedere die Fachbereiche weiter auf als die PQ-Leistungsbereiche; weitere Schnittmengen gebe es nicht.



von links nach rechts: Thomas Maibaum, MD a.D. Michael Halstenberg, Felix Pakleppa



Thomas Maibaum
Bundesarchitektenkammer

PQ – für Architekten ein Thema?

Die Bundesarchitektenkammer hat sich nach der Einführung des nationalen Präqualifikationsverfahrens bei der Vergabe von Bauleistungen des Bundes im Jahre 2006 intensiv mit den Vor- und Nachteilen der Einführung eines entsprechenden Systems für Architekten auseinandergesetzt. Die Bundesarchitektenkammer gelangte seinerzeit zu der Auffassung, dass sowohl die Einführung als auch die Nutzung eines derartigen Systems zumindest für den Bereich der Architekten nach einer Abwägung von Aufwand und Nutzen keinen nennenswerten Beitrag zur Entbürokratisierung des Verfahrens sowohl für Teilnehmer als auch für Auftraggeber zu leisten geeignet ist. Stattdessen wurde vorgeschlagen, das System der Eigenerklärungen auszubauen und erforderliche Nachweise erst dann anzufordern, wenn eine konkrete Entscheidung über den Vertragsschluss bzw. den Zuschlag ansteht.

Der europäische Gesetzgeber ist in seiner Neuformulierung der Vergaberichtlinien zunächst der Präqualifikationsidee gefolgt. Durch Einführung eines sogenannten „Europäischen Vergabepasses“, in welchem Informationen zur Qualifikation von Unternehmen hinterlegt werden sollten, sollte der Dienstleistungsverkehr in der EU erleichtert werden.

Mittlerweile wird die Idee der Einführung eines europäischen Vergabepasses auf Brüsseler Ebene – auch wegen des damit verbunden bürokratischen Aufwands – nicht mehr verfolgt. Stattdessen soll, so der Neuansatz im finalen Kompromisstext der Vergaberichtlinien, in wesentlich stärkerem Umfang als vorher auf Eigenerklärungen zurückgegriffen werden. Artikel 57 der neu gefassten europäischen klassischen Vergaberichtlinie sieht die Einführung eines sogenannten einheitlichen europäischen Auftragsdokuments vor, mit dem der Teilnehmer eines Vergabeverfahrens in umfassender Weise Eigenerklärungen abgeben kann.

Dies betrifft nicht nur die einschlägigen Eignungskriterien hinsichtlich der Befähigung zur Berufsausübung, der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit sowie der technischen Leistungsfähigkeit, sondern darüber hinaus auch das Nichtvorliegen von Ausschlussgründen. Erst nach der Auftragsvergabe sollen nach dem Konzept der Neuregelung die Nachweise eingefordert werden – und zwar ausschließlich von dem Bieter, an den der öffentliche Auftraggeber den Auftrag vergeben will.

Mit dieser Neufassung des Eigenerklärungssystems im Richtlinienentwurf hat sich die Frage nach der Einführung eines Präqualifikationssystems für Architekten endgültig erledigt.



BOR'in Kerstin Schwarz-Bock
BMVBS

Auswirkungen der überarbeiteten EU-Vergaberichtlinien auf PQ

Die Zukunft des PQ-Systems wird durch die Neuerung zum Vergaberecht auf EU-Ebene beeinflusst werden. Dementsprechend soll heute zum aktuellen Sachstand zu den EU-Vergaberichtlinien informiert werden. Wie angekündigt, ist auch ein kurzer Ausblick auf mögliche Auswirkungen dieser Richtlinien auf das PQ-System vorgesehen; eine abschließende Beurteilung wäre jedoch zum heutigen Zeitpunkt verfrüht.

Im Dezember 2011 hat die EU-Kommission erste Entwürfe zur Modernisierung des Vergaberechts bekanntgegeben. Zwischenzeitlich liegen nun die im sogenannten Trilog zwischen EP, Rat und KOM verhandelten Richtlinienentwürfe vor. Das Richtlinienpaket umfasst die Entwürfe für die Vergaben von öffentlichen Auftraggebern – also die klassische Vergaberichtlinie, für die Vergaben von Sektorenauftraggebern und für die Vergaben von Konzessionen. Während die Konzessionsrichtlinie eine echte Neuerung darstellt und heftig umstritten war, handelt es sich bei den beiden anderen Richtlinien um Fortschreibungen.

Für das PQ-System wird die klassische Vergaberichtlinie von besonderer Bedeutung sein. Auch die Sektorenrichtlinie und die Konzessionsrichtlinie enthalten Elemente – wenn auch wenige – die die PQ betreffen. Hier sind jedoch keine über die Regelungen der klassischen Richtlinie hinausgehenden Auswirkungen auf PQ zu erwarten.

Die vorliegenden Richtlinienfassungen stehen allerdings noch unter dem Vorbehalt der sprachjuristischen Prüfung, denn die endgültigen Abstimmungen im Europäischen Parlament und im Rat erfolgen nur über die jeweiligen Sprachfassungen.

Für die klassische Vergaberichtlinie liegt seit Mitte Oktober d.J. ein erster Entwurf der deutschsprachigen Fassung vor. Er enthält noch Übersetzungen, die von der englischen Version abweichen oder die verschiedene juristische Interpretationen zulassen. Auch Feinarbeiten wie die Neummerierung/Zuordnung der Artikel und Bezüge sind noch nicht erfolgt.

Nach dem aktuellen Zeitplan soll die sprachjuristische Überprüfung bis zum 17. Dezember d.J. abgeschlossen sein. Die Richtlinie bedarf dann noch der Verabschiedung im Plenum des EP. Diese ist für die zweite Januarwoche 2014 angekündigt. Die anschließende endgültige Verabschiedung im Rat ist für Ende Januar/Anfang Februar vorgesehen. So wird sich das Inkrafttreten der Richtlinie voraussichtlich auf April 2014 verschieben.

Die Mitgliedstaaten müssen die Vergaberichtlinie dann innerhalb von 24 Monaten (bis auf Ausnahmen im Bereich eVergabe) in nationales Recht umsetzen. Es ist nicht zu erwarten, dass es noch inhaltliche Diskussionen und grundsätzliche Änderungen am vorliegenden Entwurf geben wird.

Mit der Novellierung werden verschiedene politische Ziele verfolgt. Hierzu gehört beispielsweise die Möglichkeit zur stärkeren Berücksichtigung strategischer Ziele bei öffentlichen Vergaben. Dies steht in Zusammenhang mit der zentralen Forderung des EP an die Mitgliedstaaten, angemessene Maßnahmen zu ergreifen, die bei Ausführung der öffentlichen Aufträge die sozialen, arbeits- und umweltrechtlichen Bestimmungen sicherstellen. Der angestrebte bessere Zugang von KMU zu öffentlichen Aufträgen spiegelt sich u.a. in der vorgesehenen Stärkung der Losvergabe wider. Auch Zielsetzungen wie eine erhöhte Rechtssicherheit (z.B. Kodifizierung der EuGH-Rechtsprechung) sowie die übliche Vereinfachung und Flexibilisierung der Vergabeverfahren (Verfahrenseffizienz) werden zu diversen inhaltlichen Neuerungen führen.

Exemplarisch anzuführen ist die geplante Einführung eines neuen Schwellenwertes i.H.v. 750 000 € für bestimmte soziale Dienstleistungen. Die sonstigen Regelungen zu den Schwellenwerten sollen im Wesentlichen unverändert bleiben.

Verbindlich eingeführt werden soll die elektronische Kommunikation. Dies begründet auch eine Straffung der Fristen innerhalb der Vergabeverfahren. Die Umsetzungsfrist für die elektronische Kommunikation beträgt jedoch 54 Monate bzw. 36 Monate für zentrale Beschaffungsstellen anstelle der allgemeinen RL-Umsetzungsfrist von 24 Monaten.

Erstmals wird es umfassende Regelungen zu erlaubten Vertragsänderungen ohne erneute Verpflichtung zur Ausschreibung geben. Eine Neuausschreibung wird bei wesentlichen Änderungen erforderlich sein.

Insbesondere für die PQ wichtig ist der Themenkomplex „Eignung“. Der neue Richtlinienentwurf führt das bekannte System der Eignung grundsätzlich fort. Änderungen ergeben sich hauptsächlich in Details. Neu ist v.a. das „ESPD – European Single Procurement Document“. In der vorliegenden deutschen Fassung wird es mit „Einheitliches Europäisches Auftragsdokument“ übersetzt.

Nennenswert ist auch die Erweiterung des Katalogs der Ausschlussgründe (u.a. durch die Straftatbestände der Kinderarbeit und des Menschenhandels). Neu ist beispielsweise, dass ein Bieter wegen schwerer Mängel bei der Ausführung vorangehender Verträge ausgeschlossen werden kann. Ferner sind erstmals Vorgaben zur Selbstreinigung als Heilungsmöglichkeit von Ausschlussgründen vorgesehen. Zudem soll künftig in bestimmten Fällen die Organisation und Qualität des mit der Ausführung betrauten Personals als Zuschlagskriterium berücksichtigt werden können, wenn die Qualität des eingesetzten Personals erheblichen Einfluss auf das Niveau der Auftragsausführung haben kann.

Hervorzuheben ist das bereits genannte ESPD. Das BMVBS hat sich für die Bezeichnung „Einheitliche Europäische Eigenerklärung – EEE“ eingesetzt. Dies würde auch eher den Inhalt des Dokuments widerspiegeln. Denn hierbei handelt es sich um eine auftragsbezogene Eigenerklärung, in der bestätigt wird, dass Ausschlussgründe nicht vorliegen, die Eignungsvoraussetzungen erfüllt sind und die Nachweise hierfür unverzüglich erbracht werden können.

Die EU-Kommission wird ein Standardformular für das ESPD festlegen, das für alle Mitgliedstaaten verbindlich sein soll. Öffentliche Auftraggeber müssen dann die Vorlage des Dokuments als vorläufigen Nachweis zulassen. Der Richtlinienentwurf sieht auch vor, dass die Wirtschaftsteilnehmer die Belege nicht vorlegen müssen, wenn und soweit diese vom öffentlichen Auftraggeber aus einem Register oder einer ähnlichen Einrichtung – etwa einem PQ-System – kostenfrei abgerufen werden können.

Da ein konkreter Entwurf des Standardformulars bislang nicht bekannt ist, kann noch nicht abgeschätzt werden, welche Konsequenzen das ESPD auf die nationalen Regelungen zur Eignung haben wird. Offen ist, welche Voraussetzungen, Prüfungen, Nachweise erforderlich sein werden. Können unsere Regelungen bestehen bleiben? Gibt es Änderungsbedarf? Und wenn ja, wo? Dabei sind sowohl die Regelungen in der VOB/A zu betrachten als auch die Regelungen im Vergabehandbuch des Bundes – Formblatt 124 und natürlich die Regelungen zum PQ-Verfahren.

Das BMVBS hat Ende September 2013 ein Forschungsvorhaben beauftragt, in dem herausgearbeitet werden soll, inwieweit die bestehenden nationalen Regelungen von der neuen klassischen Vergaberichtlinie im Hinblick auf die Eignungsprüfung der Bieter und die in diesem Zusammenhang vorzulegenden Nachweise abweichen. Ein besonderer Fokus soll auf das ESPD gelegt werden. Die Vorlage des Abschlussberichtes wurde für Mitte Dezember 2013 vereinbart. Hier soll der Forschungsnehmer auch eine erste Einschätzung abgeben, unter welchen Rahmenbedingungen das PQ-Verfahren fortgeführt werden kann bzw. sollte.

Aus heutiger Sicht ist absehbar, dass es im PQ-System zu Änderungen kommen wird. Wie diese konkret ausgestaltet sein werden, kann noch nicht abschließend gesagt werden. Es kann nur gesagt werden, dass noch eine Menge Arbeit vor uns liegt.



Prof. Dr. Rainer Wanninger
Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb an der TU-Braunschweig

Vorstellung der Studie „Vorlage und Überprüfung der Eignungsnachweise nach § 6 VOB/A – Präqualifikation“

Ein Forschungsauftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumentwicklung (BBR), durchgeführt vom Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb der TU Braunschweig. Zum Zeitpunkt der Fachtagung „Evaluierung des PQ-Systems“ am 13.11.2013 in Berlin ist der Forschungsauftrag weitgehend abgeschlossen; der Endbericht liegt noch nicht vor. Es werden vorab einige ausgewählte Ergebnisse vorgestellt. Eine umfassende Darstellung bleibt dem Abschlussbericht vorbehalten.

Einleitung

Vor der Vergabe von öffentlichen Bauaufträgen sind die am Vergabewettbewerb beteiligten bzw. für den Vergabewettbewerb vorgesehenen Unternehmen zwingend auf ihre Eignung für die zu vergebende Leistung zu überprüfen. Diese Verpflichtung ergibt sich einerseits gesetzeskonform aus § 97 Abs. 4 GWB, wonach öffentliche Aufträge nur an fachkundige, leistungsfähige sowie gesetzestreue und zuverlässige Unternehmen vergeben werden dürfen. Andererseits ergibt sich diese Verpflichtung speziell für Bauleistungen aus § 2 Abs. 1 Nr. 1 VOB/A. Der Ablauf der Eignungsprüfung ist in den §§ 6 Abs. 3 VOB/A und 16 Abs. 2 VOB/A im Detail geregelt.

Es wird vermutet, dass in der Vergabep Praxis diese Vorgaben jedoch nicht bei allen Vergabeverfahren vollumfänglich umgesetzt werden. Vor diesem Hintergrund bestand für das BBSR Veranlassung, die tatsächliche Vergabep Praxis in Bezug auf die Vorlage und Überprüfung der Eignungsnachweise in einem Forschungsvorhaben untersuchen zu lassen.

Für den Eignungsnachweis von Bewerbern oder Bietern für öffentliche Bauaufträge kann gemäß § 6 Abs. 3 VOB/A einerseits auf Dokumente aus einem Eintrag in die Liste des Vereins für Präqualifizierung e. V. (PQ-Liste) zurückgegriffen werden. Andererseits kann der Eignungsnachweis eines Bewerbers oder Bieters auch durch vergabeverfahrensbezogen vorgelegte Eigenerklärungen und Einzelnachweise erfolgen. Sofern anstelle der Vorlage eines konkreten Einzelnachweises zunächst Eigenerklärungen von der Vergabestelle zugelassen werden, müssen diese im Vergabeverfahren von den Bietern in der engeren Wahl durch entsprechende Bescheinigungen bestätigt werden.

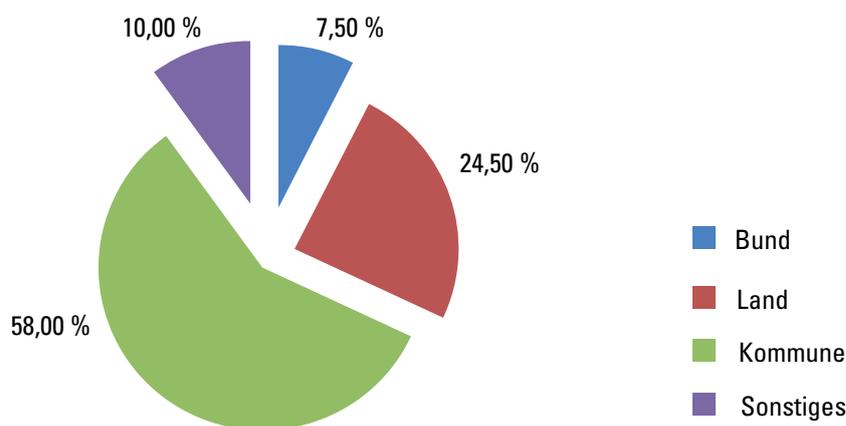
Rücklauf der Befragung

Das Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb der TU Braunschweig hat eine breit angelegte Befragung von Vergabestellen durchgeführt. Insgesamt gingen 399 beantwortete Fragebögen ein und stehen als Datenbasis für dieses Forschungsvorhaben zur Verfügung.

Zusätzlich zu den ausgefüllten Fragebögen sind von insgesamt sieben Landesbetrieben verschiedener Bundesländer, einigen Vergabestellen des Bundes sowie einer Vielzahl an kommunalen Vergabestellen weitere textliche Ausführungen zum Fragebogen sowie allgemeine Informationen zur Vergabepraxis aus Sicht der jeweiligen Dienststelle eingegangen. Diese textlichen Ausführungen werden im Rahmen des Abschlussberichts gesondert berücksichtigt.

Die absolute Verteilung der Rückläufer nach ihrer organisatorischen Zuordnung zu verschiedenen öffentlichen Auftraggebern zeigt Abbildung 1. Den kleinsten Anteil der Rückläufer machen Vergabestellen des Bundes aus (7,5 %). Vergabestellen des Landes machen insgesamt ca. 25 % der erhaltenen Rückläufer aus. Den größten Anteil der erhaltenen Rückläufer stellen mit 58 % kommunale Vergabestellen dar. Vergabestellen von Institutionen, die organisatorisch mehreren öffentlichen Auftraggebern zuzuordnen sind, sind unter der Rubrik Sonstiges zusammengefasst.

Abbildung 1
Absolute Verteilung der Rückläufer nach ihrer organisatorischen Zuordnung zu verschiedenen öffentlichen Auftraggebern



Als Ergebnis dieser Zuordnung der Rückläufer zu verschiedenen öffentlichen Auftraggebern ist ersichtlich, dass zu allen wesentlichen Arten von öffentlichen Auftraggebern eine auswertbare Anzahl an beantworteten Fragebögen eingegangen ist.

Die nähere Auswertung zeigt, dass über 50 % der Vergabestellen in fast sämtlichen ihrer Vergabeverfahren ausschließlich für Kommunen bzw. kommunale Auftraggeber tätig werden. Die Vergabestellen des Bundes führen ausschließlich Vergabeverfahren für Baumaßnahmen des Bundes durch. Die Vergabestellen auf Landesebene führen in der Hälfte der Fälle Vergabeverfahren für Baumaßnahmen ihrer Länder durch, betreuen aber auch Vergabeverfahren in Auftragsverwaltung des Bundes oder sogar in einigen Fällen auch Vergabeverfahren auf kommunaler Ebene. Auch die sonstigen Vergabestellen führen überwiegend Vergabeverfahren auf kommunaler Ebene durch.

Es zeigt sich somit, dass die überwiegende Anzahl der Rückläufer von kommunal organisierten Vergabestellen stammen, die zudem hauptsächlich Vergabeverfahren auf kommunaler Ebene betreuen. Bei 45 % der Vergabestellen fallen keine Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich an.

Ergebnisse der Befragung

Nachfolgend wird die tatsächliche im Rahmen dieses Forschungsvorhabens untersuchte Vergabepaxis in Bezug auf die Eignungsprüfung nach § 16 Abs. 2 VOB/A i. V. m. § 6 Abs. 3 VOB/A unter Beschränkung auf einige ausgewählte Aspekte dargestellt. Eine umfassendere Darstellung ist dem Abschlussbericht des Forschungsvorhabens vorbehalten.

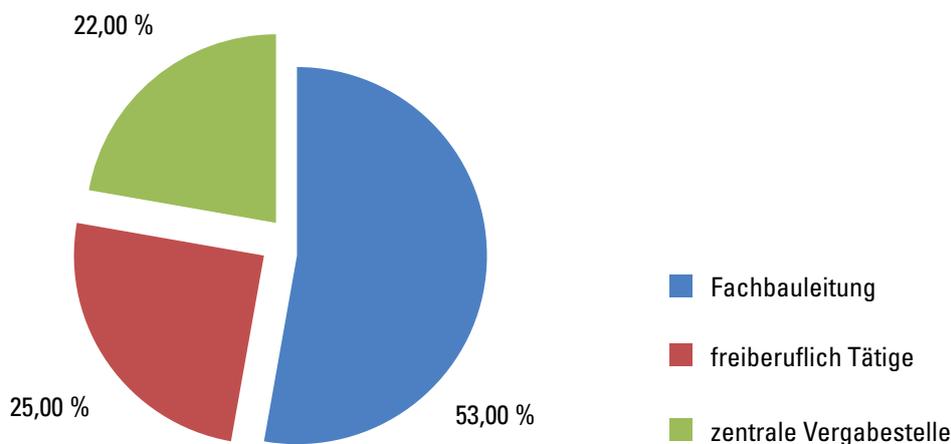
Organisatorischer Ablauf der Eignungsprüfung

Die Eignungsprüfung wird bei den Vergabestellen durch unterschiedliche Verantwortliche vorgenommen. So besitzen einige Vergabestellen eine zentrale Dienststelle, die die Vergabeverfahren und somit auch die Eignungsprüfung innerhalb der Vergabestelle eigenständig und in voller Verantwortung durchführt. Bei anderen Vergabestellen wird die Eignungsprüfung durch die für die jeweilige Baumaßnahme verantwortliche Fachbauleitung durchgeführt. Hier hat die zentrale Dienststelle nur noch eine koordinierende bzw. kontrollierende Funktion. Daneben lassen insbesondere kleinere Vergabestellen die Eignungsprüfung aus personellen Gründen auch häufig durch externe freiberuflich Tätige, z. B. Ingenieur- oder Architekturbüros, durchführen.

Ist für die durchzuführende Baumaßnahme der Einsatz von Nachunternehmern (NU) geplant oder wird dieser notwendig, müssen die Nachunternehmer ebenfalls spätestens vor der individuellen Auftragsvergabe hinsichtlich ihrer Eignung überprüft werden. Die Prüfung kann durch die Vergabestelle durchgeführt werden, sofern die Nachunternehmer bereits im Vergabeverfahren namentlich benannt sind. Bei nicht benannten Nachunternehmern oder für den Fall, dass der Nachunternehmereinsatz erst im Zuge der Baudurchführung notwendig geworden ist, muss die Eignungsprüfung der Nachunternehmer von anderen Stellen durchgeführt werden, wie beispielsweise durch die Objektüberwachung o. ä.

Zunächst wird der Frage nachgegangen, wer bei den Vergabestellen die Eignungsprüfung generell durchführt bzw. von den Vergabestellen mit der Eignungsprüfung beauftragt wird. Die Abbildung 2 zeigt die prozentuale Verteilung der insgesamt ausgewerteten Antworten. Diese Frage wurde von 395 Vergabestellen beantwortet.

Abbildung 2
Verantwortlichkeit für die Durchführung der Eignungsprüfung bei den Vergabestellen (gesamt)



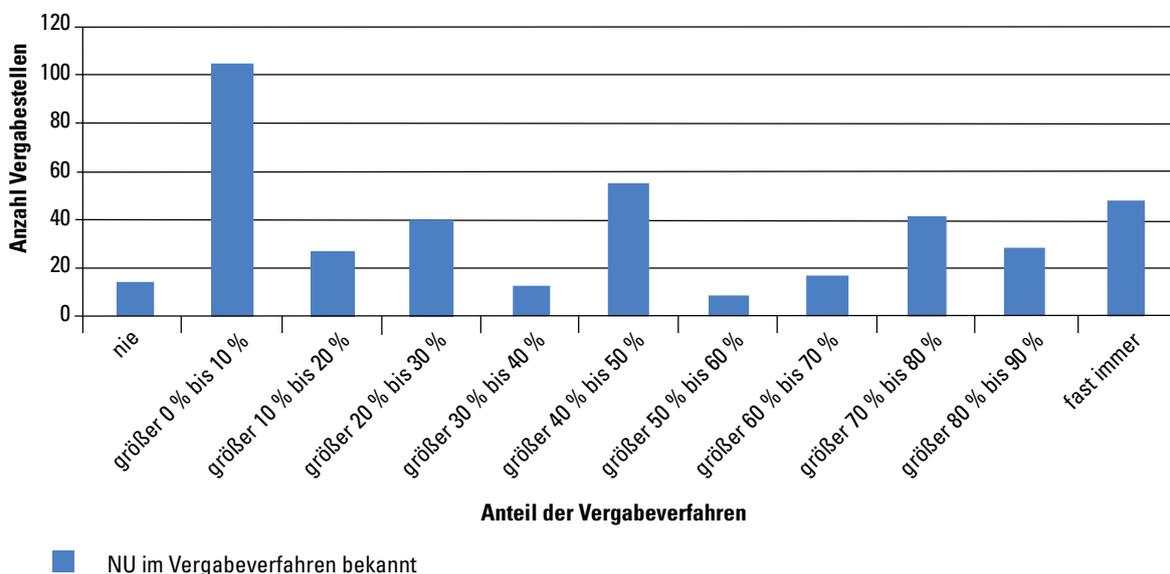
In 53 % der Fälle insgesamt wird die Eignungsprüfung durch die für das Bauvorhaben zuständige Fachbauleitung durchgeführt. In 25 % der Fälle insgesamt werden externe freiberuflich Tätige mit der Eignungsprüfung betraut. Nur in 22 % der Fälle wird die Eignungsprüfung durch die zentrale Vergabestelle durchgeführt. Im Forschungsbericht wird detaillierter dargestellt, inwieweit sich dies bei den Vergabestellen des Bundes, der Länder und der Kommunen unterscheidet.

Eine Eignungsprüfung von Nachunternehmern kann allerdings nur dann stattfinden, wenn die Nachunternehmer bereits im Vergabeverfahren bekannt sind. Aus diesem Grund wurden die Vergabestellen zunächst gefragt, in wie vielen Vergabeverfahren die Nachunternehmer bereits namentlich benannt werden. Diese Frage wurde von 390 Vergabestellen beantwortet.

Aus Abbildung 3 ist ersichtlich, dass nur 47 Vergabestellen (ca. 12 %) bei fast jedem Vergabeverfahren die vom Bieter vorgesehenen Nachunternehmer bereits namentlich benannt bekommen. Der sehr viel größere Anteil von 118 Vergabestellen (ca. 30 %) gibt an, in keinen oder maximal bis zu 10 % der Vergabeverfahren die Nachunternehmer bereits namentlich benannt zu bekommen.

Dies zeigt, dass die Prüfung der Eignung von Nachunternehmern häufig nicht bereits im Rahmen der Eignungsprüfung des Bewerbers oder Bieters (in diesem Falle des Hauptunternehmens) erfolgen kann. Für diesen Fall wurden die Vergabestellen im Weiteren darüber befragt, wer die Prüfung der Eignung von Nachunternehmern tatsächlich durchführt. Die Ergebnisse werden im Abschlussbericht dargestellt werden.

Abbildung 3
Verteilung der bereits beim Vergabeverfahren namentlich bekannten Nachunternehmer

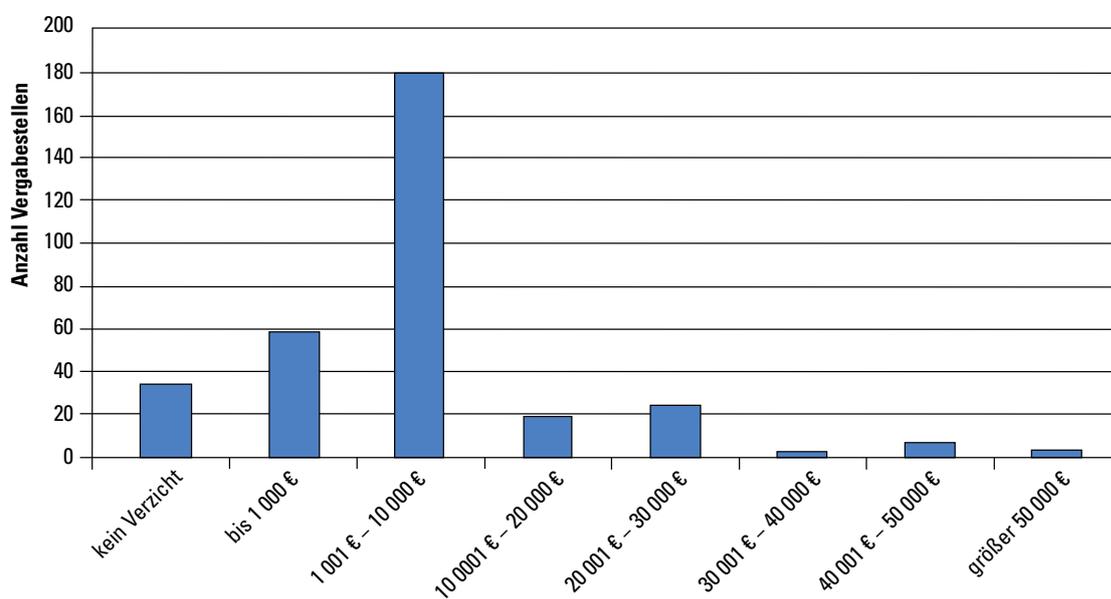


Vorab kann jedoch bereits festgehalten werden, dass – zumindest ausgehend von den zur Verfügung stehenden Daten – die Eignungsprüfung von Nachunternehmern nicht maßgeblich von den Vergabestellen durchgeführt wird. Dies liegt einerseits an der Tatsache, dass nur bei wenigen der Vergabeverfahren die Nachunternehmer bereits namentlich bekannt sind. Andererseits liegt es an der Tatsache, dass speziell bei präqualifizierten Unternehmen eine Eignungsprüfung der Nachunternehmer größtenteils obsolet wird, da diese präqualifizierten

Unternehmen ihrerseits nur präqualifizierte Nachunternehmer einsetzen dürfen. Ob eine den Anforderungen entsprechende Eignungsprüfung hier tatsächlich regelmäßig stattfindet, kann im Rahmen der Auswertung dieser Frage nicht beantwortet werden.

In der Vergabepaxis wird die Ansicht vertreten, auf die Eignungsprüfung nach VOB/A bei Klein- bzw. Kleinstaufträgen verzichten zu können. Hierzu werden von den Vergabestellen bzw. deren übergeordneten Dienststellen Schwellenwerte benannt, bis zu deren Erreichen auf eine formelle Eignungsprüfung verzichtet werden kann. Die Abbildung 4 zeigt die Bandbreite an Schwellenwerten, die von den jeweiligen Vergabestellen angegeben werden. Die Frage wurde von 326 Vergabestellen beantwortet.

Abbildung 4
Verteilung der Schwellenwerte, bis zu deren Erreichen auf eine Eignungsprüfung verzichtet wird



Anhand Abbildung 4 wird deutlich, dass fast 75 % der befragten Vergabestellen (239 Vergabestellen) bei Aufträgen bis 10 000 € auf eine Eignungsprüfung verzichten. Lediglich 10 % der Vergabestellen geben hingegen an, auch bei Klein- und Kleinstaufträgen generell eine Eignungsprüfung durchzuführen.

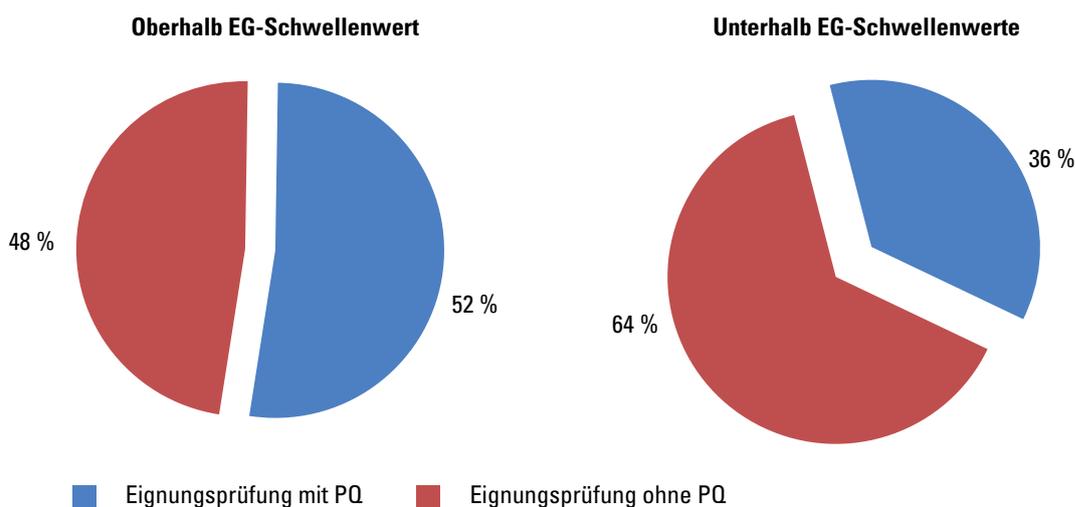
Formeller Ablauf der Eignungsprüfung

Der formelle Ablauf der Eignungsprüfung nach VOB/A ist im Detail geregelt. Bei jedem individuellen Vergabeverfahren sind die Eignungskriterien entweder durch Abgleich mit dem Eintrag eines Bieters oder Bewerbers in der PQ-Liste oder durch vom Bieter oder Bewerber vorzulegende individuelle Einzelnachweise zu überprüfen.

Bei der Frage nach der Häufigkeit von Vergabeverfahren, bei denen die Eignungsprüfung mit Hilfe der PQ-Liste durchgeführt werden konnte, wurde unterschieden zwischen Vergabeverfahren oberhalb und unterhalb der EG-Schwellenwerte. Die Verteilung der Antworten ist in Abbildung 5 dargestellt. Die Frage wurde von 194 Vergabestellen für den Bereich oberhalb der EG-Schwellenwerte und von 388 Vergabestellen für den Bereich

unterhalb der EG-Schwellenwerte beantwortet. Bei den Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich erkennt man aus Abbildung 5, dass eine Eignungsprüfung anhand der Eintragungen in der PQ-Liste bei nahezu jedem zweiten Vergabeverfahren durchgeführt werden kann. Demgegenüber fällt auf, dass bei Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich 64 % der Vergaben ohne eine Eignungsprüfung anhand der Eintragungen in der PQ-Liste durchgeführt werden.

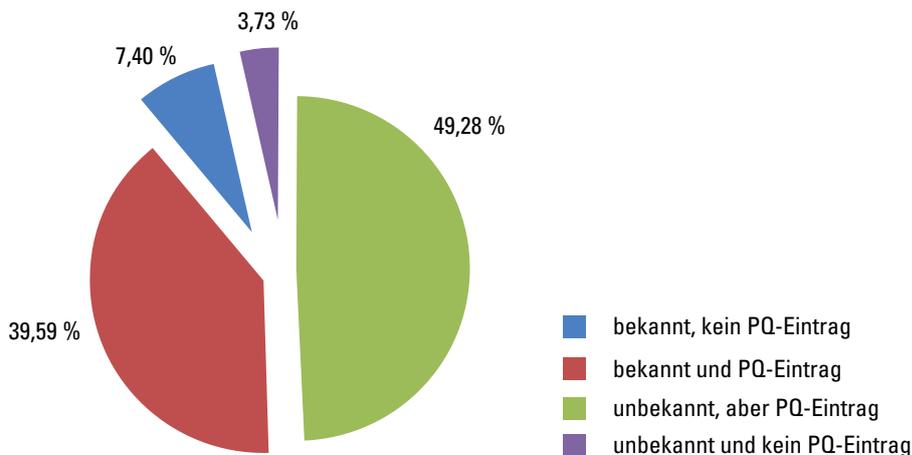
Abbildung 5
Häufigkeit PQ und Nicht-PQ bei Vergabeverfahren oberhalb und unterhalb der EG-Schwellenwerte



Die geringere Anzahl auswertbarer Antworten bei der Frage zur Anwendung von PQ bei Vergabeverfahren oberhalb der EG-Schwellenwerte ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass nur etwas mehr als jede zweite Vergabestelle überhaupt Vergabeverfahren oberhalb der Schwellenwerte durchführt. Die relative Ausgeglichenheit der Antworten im Oberschwellenbereich (52 % zu 48 %) im Vergleich zum Verhältnis der Antworten im Unterschwellenbereich (36 % zu 64 %) kann darauf zurückgeführt werden, dass insbesondere bei den Vergabeverfahren oberhalb der Schwellenwerte vermehrt mittelgroße und große Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen. Diese verfügen i. d. R. auch über eine Eintragung in der PQ-Liste. Demgegenüber sind bei Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich häufig auch Kleinbetriebe beteiligt, die nicht PQ-gelistet sind.

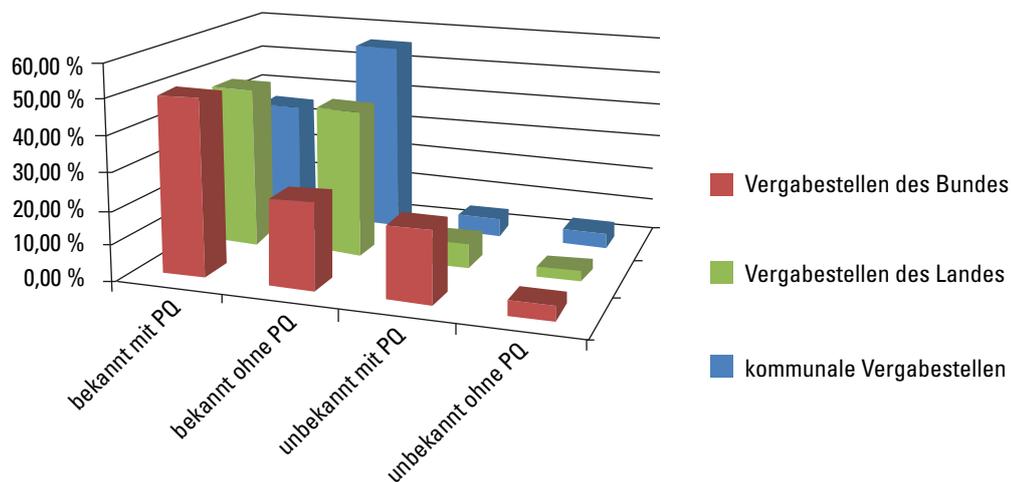
Die Vergabestellen wurden in Ergänzung zur Thematik der Präqualifikation von Bietern und Bewerbern gefragt, aus welchem Teilnehmerkreis sie sich bei Beschränkten Ausschreibungen (ohne Teilnahmewettbewerb) und Freihändigen Vergaben die jeweiligen Unternehmen aussuchen. Hierbei ist insbesondere die Frage interessant, ob Vergabestellen hierbei ausschließlich auf präqualifizierte Unternehmen zurückgreifen, die eventuell sogar schon in vergangenen Vergabeverfahren beteiligt waren, oder ob Vergabestellen auch neuen und bisher unbekanntem Teilnehmern die Möglichkeit zur Teilnahme am Wettbewerb ermöglichen. Die Verteilung der Antworten ist in Abbildung 6 veranschaulicht. Insgesamt haben 393 Vergabestellen diese Frage beantwortet. Es ist ersichtlich, dass Vergabestellen nahezu ausschließlich (zu ca. 90 %) bekannte Unternehmen für Beschränkte Ausschreibungen und Freihändige Vergaben berücksichtigen. In nahezu 40 % der Fälle verfügen die bekannten Unternehmen zudem über eine Präqualifikation. Einige wenige Vergabestellen geben allerdings auch unbekanntem nicht präqualifizierten Unternehmen die Möglichkeit, am Vergabeverfahren teilzunehmen. Diese Maßnahme dient hierbei in erster Linie zur Erweiterung des Bieterkreises und zur Öffnung des Marktes für neue Unternehmen.

Abbildung 6
Wahl der Teilnehmer für Beschränkte Ausschreibungen und Freihändige Vergaben



Dennoch werden nicht bekannte Unternehmen, die jedoch über eine Präqualifizierung verfügen, nur in etwas mehr als 7 % der Fälle als Teilnehmer ausgewählt, unbekannte Unternehmen ohne Präqualifizierung hingegen nur in knapp 4 % der Fälle. Vergleicht man hierbei die Antworten zwischen Vergabestellen auf Bundesebene mit denen von Vergabestellen auf Landes- und kommunaler Ebene, werden folgende Unterschiede ersichtlich.

Abbildung 7
Wahl der Teilnehmer für Beschränkte Ausschreibungen und Freihändige Vergaben Vergabestellen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene



Vergabestellen auf Bundesebene wählen in nahezu 50 % der Fälle bekannte Unternehmen mit Präqualifikation für Beschränkte Ausschreibungen und Freihändige Vergaben. Bekannte Unternehmen ohne Präqualifikation sowie unbekannte Unternehmen mit Präqualifikation werden nur in 25 % bzw. 21 % der Fälle ausgewählt. Vergabestellen auf Landesebene wählen hingegen in fast 90 % der Fälle ausschließlich bekannte Unternehmen. Ungefähr die Hälfte davon entfällt auf bekannte Unternehmen mit Präqualifikation und die andere Hälfte entfällt auf bekannte Unternehmen ohne Präqualifikation. Vergabestellen auf kommunaler Ebene hingegen wählen ebenfalls in knapp 90 % der Fälle ausschließlich bekannte Unternehmen. Hierbei entfallen allerdings nur 35 % auf bekannte Unternehmen mit Präqualifikation. Der weitaus größere Anteil von 55 % fällt auf bekannte Unternehmen ohne Präqualifikation. Insbesondere der letzte Aspekt bestätigt die eingangs erwähnte Vermutung, dass auf kommunaler Ebene vermehrt Kleinbetriebe tätig sind, die nicht präqualifiziert sind.

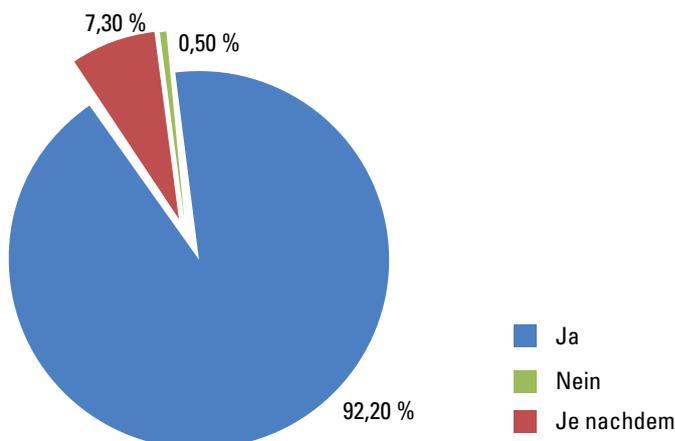
Zulassung von und Umgang mit Eigenerklärungen

Gemäß VOB/A können die Vergabestellen die Entscheidung treffen, für die Eignungsprüfung zunächst nur Eigenerklärungen von den Bietern oder Bewerbern zu verlangen. Diese Entscheidung kommt in erster Linie für alle Unternehmen zum Tragen, die über keine Präqualifizierung verfügen.

Nahezu alle Vergabestellen lassen Eigenerklärungen zu. Die Gründe hierfür sind offensichtlich. Die Vorlage von Eigenerklärungen ist für alle Beteiligten einfacher zu handhaben als die sofortige Vorlage von umfangreichen Nachweisen. In diesem Zusammenhang verweisen auch namhafte Autoren in der umfangreich vorhandenen Kommentarliteratur¹ auf die in der VOB/A gegebene Möglichkeit und empfehlen allen öffentlichen Auftraggebern, das Zulassen von Eigenerklärungen in Erwägung zu ziehen. Auch einige Länder haben in ihre Landesvergabegesetze die Vorgabe formuliert, Eigenerklärungen zuzulassen.²

Die Vergabestellen wurden explizit befragt, ob sie Formblätter wie das Formblatt VHB 124³ für die Eigenerklärungen der Bieter vorgeben. Die Formblätter dienen der weiteren Vereinfachung des Ablaufs der Eignungsprüfung. In diesen Formblättern müssen die Bieter oder Bewerber lediglich durch Unterschrift die einzelnen zur Eignungsprüfung geforderten Angaben nach VOB/A bestätigen. Abbildung 8 zeigt die Verteilung der Antworten zu dieser Frage.

Abbildung 8
Verwendung von Formblättern für die Eigenerklärungen



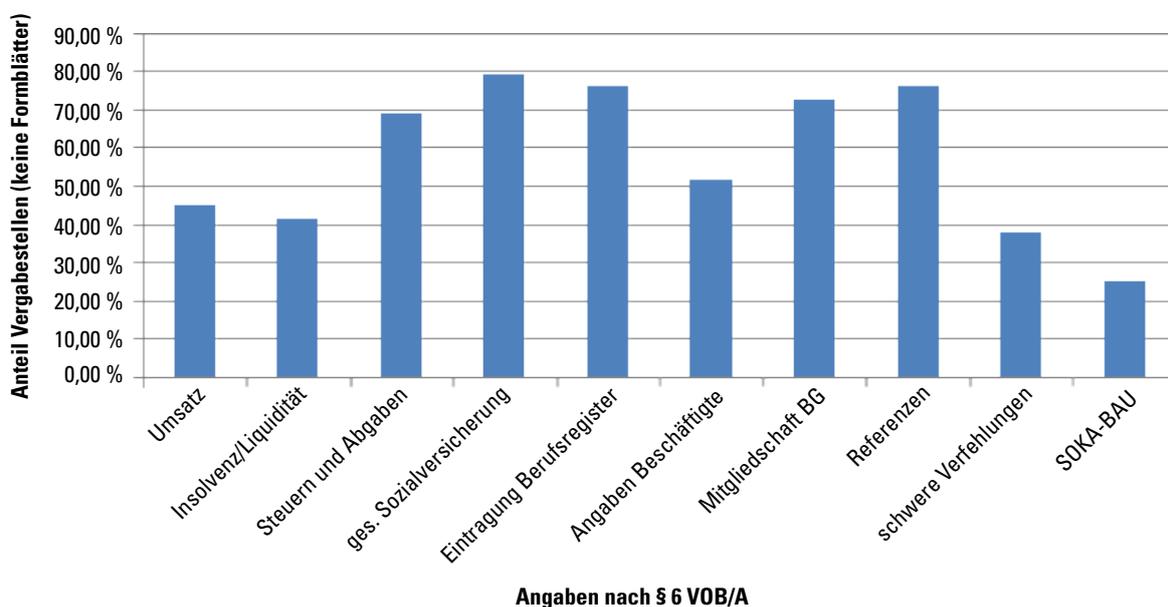
¹ Vgl. z. B. Kapellmann/Messerschmidt-Glahs, 4. Aufl. VOB/A § 6 Rdn. 62

² Siehe hierzu z. B. Hessisches Vergabegesetz (§7) oder Sächsisches Vergabegesetz (§3)

³ Hierbei handelt es sich um das Formblatt „Eigenerklärung zur Eignung“ aus dem VHB.

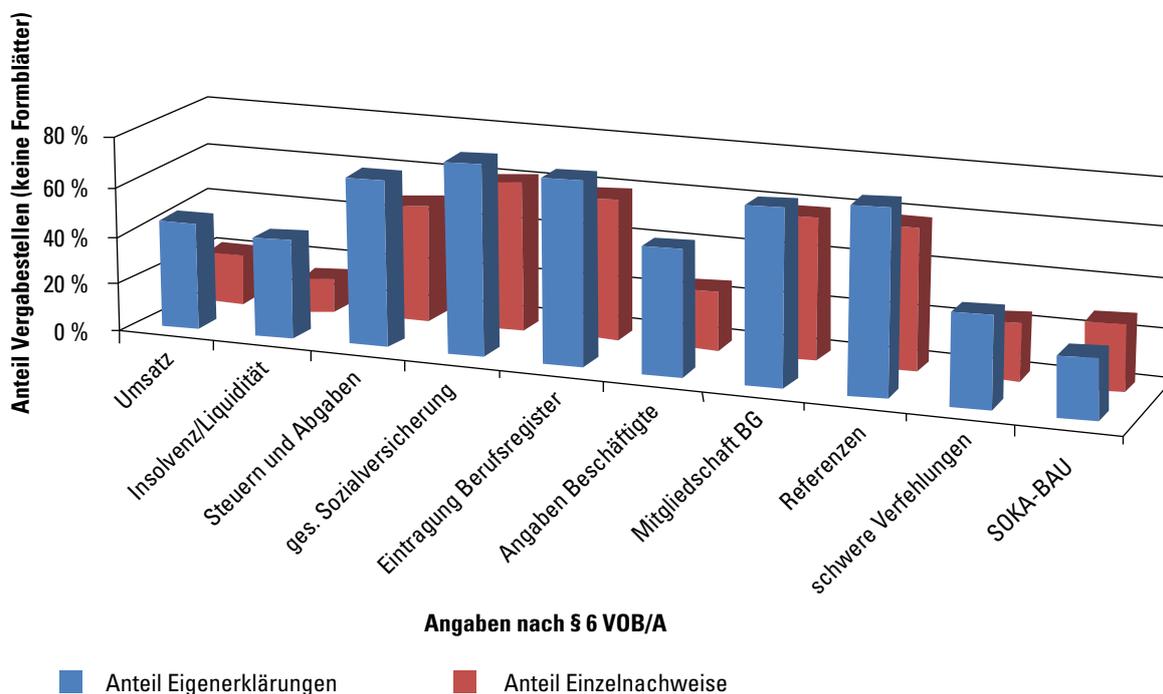
Die Auswertung zeigt, dass die Mehrzahl der Vergabestellen (ca. 92 %) Formblätter zu Eigenerklärungen verwendet. Lediglich knapp 7 % der Vergabestellen verwenden hingegen keine Formblätter. Diese Vergabestellen wurden im Anschluss gefragt, welche der nach VOB/A geforderten Angaben sie sich durch Eigenerklärungen des Bieters oder Bewerbers vorlegen lassen. Abbildung 9 zeigt die Verteilung der Antworten. Auf der Ordinate wird der prozentuale Anteil der 29 Vergabestellen (entspricht den knapp 7 % der Vergabestellen) dargestellt, die die auf der Abszisse angegebenen Angaben nach VOB/A in Form von Eigenerklärungen von den Bewerbern oder Bietern verlangen.

Abbildung 9
Verteilung der verlangten Eigenerklärungen über die jeweiligen Angaben nach VOB/A, falls Vergabestellen keine Formblätter verwenden



Es ist ersichtlich, dass diese Vergabestellen nur teilweise bzw. unvollständig die nach VOB/A geforderten Angaben als Eigenerklärungen von den Bewerbern oder Bietern verlangen. Insbesondere Angaben über den Umsatz, Angaben zu den Beschäftigten, Angaben zu schweren Verfehlungen und Angaben zur SOKA-Bau werden nur von weniger als der Hälfte der 29 Vergabestellen verlangt. Abbildung 10 zeigt hierzu ergänzend mit roten in zweiter Reihe dargestellten Säulen, wie viele der 29 Vergabestellen sich die einzelnen Angaben durch die Vorlage von Einzelnachweisen der für den Zuschlag in Frage kommenden Unternehmen bestätigen lassen.

Abbildung 10
Verteilung der verlangten Eigenerklärungen und Einzelnachweise über die jeweiligen Angaben nach VOB/A, falls Vergabestellen keine Formblätter verwenden



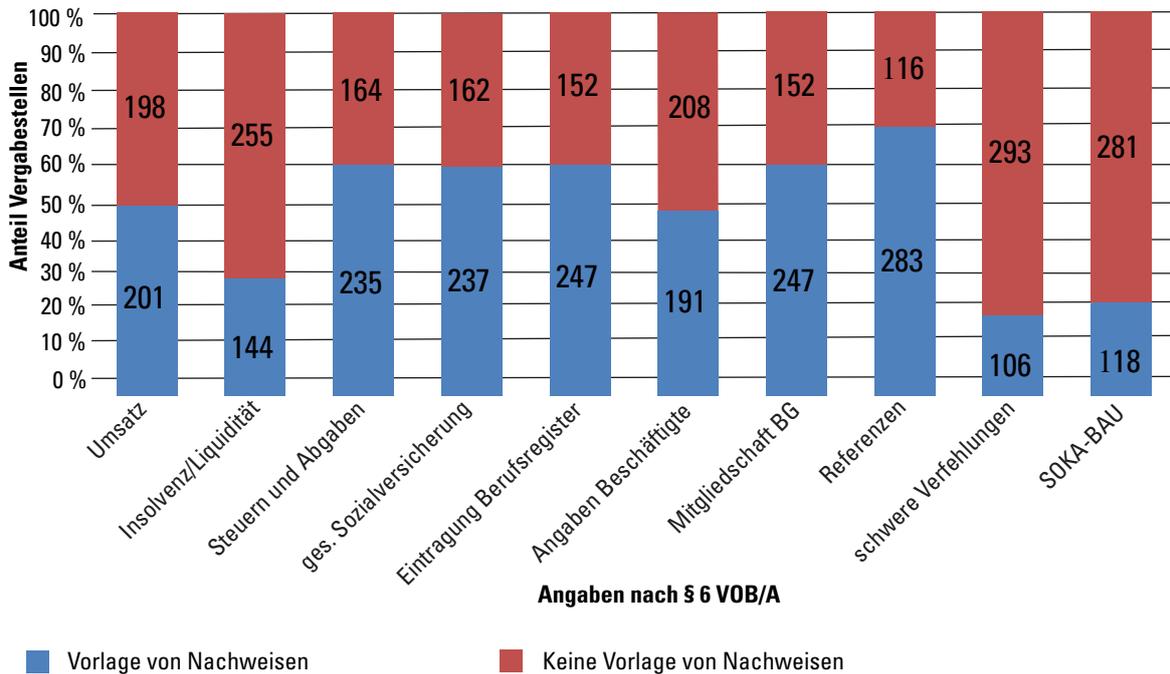
Aus Abbildung 10 wird deutlich, dass sich nur ein mittlerer bis geringer Anteil der Vergabestellen, die keine Formblätter für die Eigenerklärung verwenden, die Angaben nach § 6 VOB/A durch Einzelnachweise bestätigen lässt. Eine vollständige Eignungsprüfung gemäß VOB/A in der Form, dass sämtliche Angaben ggf. durch Eigenerklärungen aber zumindest durch Einzelnachweise überprüft werden, wird an dieser Stelle lediglich von einer der 29 Vergabestellen durchgeführt.

Um den Umgang der Vergabestellen mit den Eigenerklärungen besser einordnen zu können, wurden die Vergabestellen im Weiteren befragt, zu welchem Zeitpunkt im Vergabeverfahren sie sich die Eigenerklärungen der Bieter vorlegen lassen. Die Darstellung der Ergebnisse hierzu muss dem Abschlussbericht vorbehalten bleiben.

Gemäß VOB/A ist die Eignungsprüfung anhand von Eignungsnachweisen durchzuführen. Sollten zunächst Eigenerklärungen zugelassen worden sein, müssen die Angaben aus den Eigenerklärungen von Biestern in der engeren Wahl durch Bescheinigungen der zuständigen Stellen (Einzelnachweise) nachträglich belegt werden. Es wurde der Frage nachgegangen, wie viele Vergabestellen tatsächlich einzelne oder alle Einzelnachweise fordern. Daneben wird ebenfalls ausgewertet, wie die Vergabestellen mit bereits vorliegenden, aber eventuell nicht mehr gültigen Einzelnachweisen der Bewerber oder Bieter verfahren und wie regelmäßig sich die Vergabestellen diese aktualisieren lassen.

Zunächst wurden die Vergabestellen gefragt, welche der Angaben nach § 6 VOB/A sie sich von Biestern in der engeren Wahl durch Nachweise bestätigen lassen. Abbildung 11 zeigt die Verteilung der Antworten sämtlicher Vergabestellen. Der blaue untere Teil der Säule stellt die Anzahl der Vergabestellen dar, die einen Nachweis für die jeweilige auf der Abszisse dargestellte Angabe nach § 6 VOB/A verlangen. Der rote obere Balken hingegen stellt diejenige Anzahl an Vergabestellen dar, die auf einen Nachweis verzichten. Es wurden die Antworten von allen 399 Vergabestellen ausgewertet.

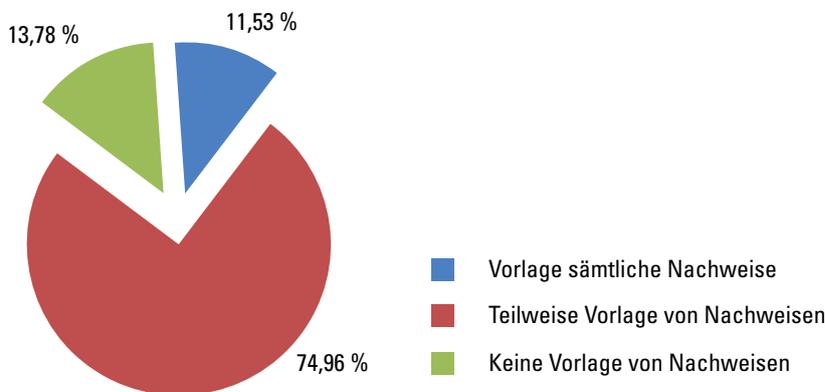
Abbildung 11
Geforderte bzw. nicht geforderte Einzelnachweise von Bietern in der engeren Wahl (gesamt)



In Abbildung 11 ist zu erkennen, dass keine der im § 6 der VOB/A gelisteten Angaben von wesentlich mehr als 70 % der Vergabestellen in Form von Einzelnachweisen verlangt wird. Auf einen Nachweis bezüglich nicht begangener bzw. nicht nachgewiesener schwerer Verfehlungen wird von 73 % der Vergabestellen verzichtet. Ähnlich verhält es sich mit einem Nachweis der Beiträge zur SOKA-BAU, auf den immerhin 70 % der Vergabestellen verzichten.

Insgesamt lassen sich gemäß Abbildung 12 lediglich knapp 12 % der befragten Vergabestelle entsprechend den Forderungen nach § 6 Abs. 3 Nr. 2 S. 4 VOB/A sämtliche Einzelnachweise für die Angaben nach § 6 Abs. 3 Nr. 2 lit. a bis i VOB/A von den Bewerbern oder Bietern vorlegen.⁴

Abbildung 12
Verteilung nach „vollumfänglicher“, „teilweiser“ oder „gar keiner“ Vorlage von Einzelnachweisen (insgesamt)



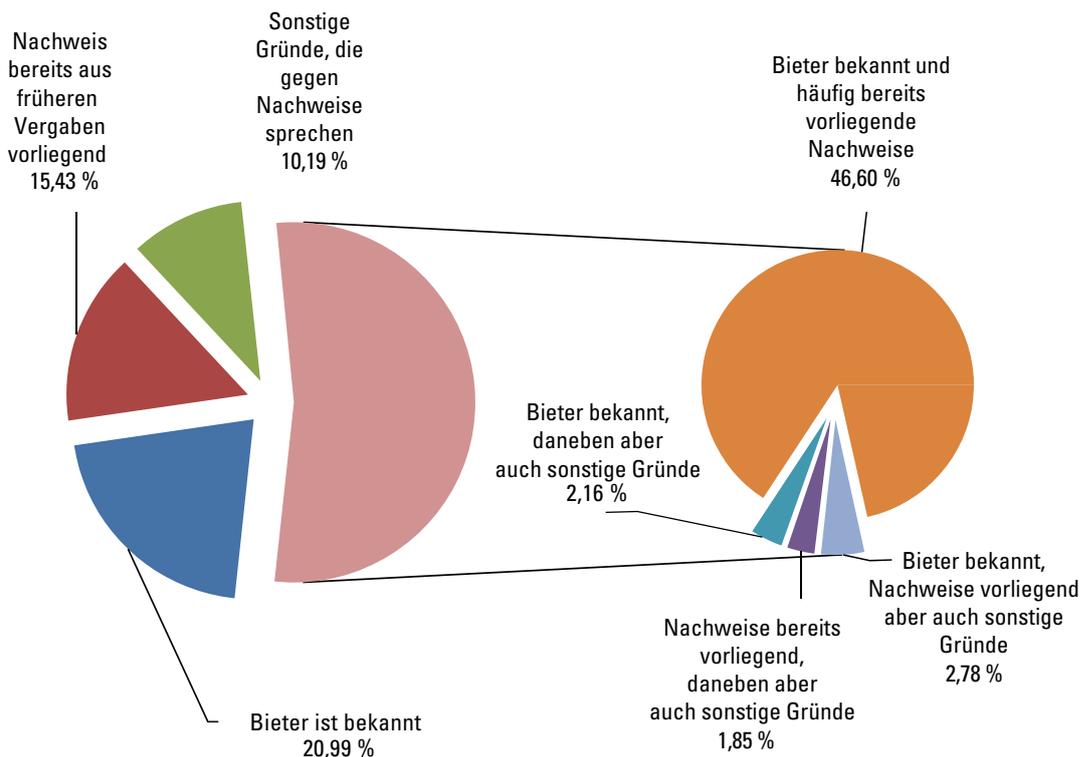
⁴ Diese Vergabestellen haben sich zuvor bereits alle Angaben nach § 6 VOB/A durch Eigenerklärung (z. B. durch das Formblatt VHB 124) bescheinigen lassen.

Die überwiegende Anzahl der Vergabestellen (ca. 75 %) verzichtet hingegen auf einen oder mehrere Einzelnachweise und begnügt sich in diesen Fällen mit Eigenerklärungen. Von den befragten Vergabestellen verzichteten jedoch insgesamt ca. 14 % gänzlich auf die Vorlage von Einzelnachweisen.

Es wurde detailliert untersucht, wie sich das Verhalten auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene unterscheidet. Dies wird im Abschlussbericht dargestellt. Insgesamt werden Einzelnachweise im Mittel nur von 60 % der befragten Vergabestellen auf Bundesebene, von 59 % der befragten Vergabestellen auf Landesebene und von 44 % der befragten kommunalen Vergabestellen verlangt. Keine Vergabestelle gab an, generell auf die Eignungsprüfung (d. h. keinerlei Eigenerklärungen über die Angaben nach § 6 VOB/A und keine diesbezüglichen Einzelnachweise) zu verzichten.

Die Vergabestellen wurden anschließend befragt, aus welchen Gründen sie eventuell auf die Vorlage von Einzelnachweisen verzichteten. Folgende Abbildung zeigt die Verteilung der Antworten. Insgesamt haben 324 Vergabestellen diese Frage beantwortet. Mehrfachnennungen waren möglich und werden im rechten Kreis dargestellt.

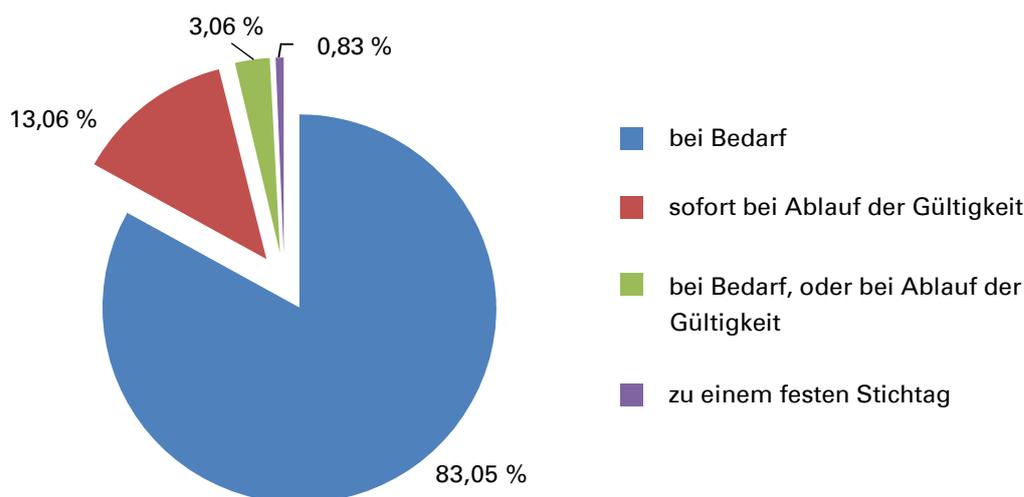
Abbildung 13
Gründe für den Verzicht auf Einzelnachweise



Die Auswertung der Antworten auf diese Fragestellung ergab, dass zumindest die 324 Vergabestellen, die diese Frage beantwortet haben, aus einem oder mehreren Gründen teilweise auf die Vorlage von Nachweisen verzichten. Insgesamt ca. 21 % der Vergabestellen gaben an, auf Nachweise zu verzichten, wenn die Unternehmen den Vergabestellen bereits bekannt sind. Weitere ca. 15 % der Vergabestellen gaben an, auf die Vorlage von Nachweisen zu verzichten, wenn die Nachweise bereits aus vergangenen Vergabeverfahren vorliegen. Der größte Anteil von immerhin knapp 47 % der Vergabestellen gab hingegen an, auf die Vorlage von Nachweisen zu verzichten, wenn die Unternehmen entweder bekannt sind oder aber die Nachweise bereits vorliegen.

Die Einzelnachweise haben in der Regel eine begrenzte Gültigkeitsdauer. Sofern sich Vergabestellen Einzelnachweise nicht bei jedem Vergabeverfahren erneut vorlegen lassen, sondern sich vielmehr auf bereits vorliegende Nachweise beziehen, müssten die Gültigkeitsdauern der jeweiligen Nachweise beachtet werden. In diesem Zusammenhang wurden die Vergabestellen befragt, wie regelmäßig sie sich die bereits vorliegenden Nachweise aktualisieren lassen. Abbildung 14 zeigt die Verteilung der Antworten. Diese Frage wurde von 360 Vergabestellen beantwortet.

Abbildung 14
Angabe verschiedener Zeitpunkte, zu denen sich Vergabestellen bereits vorliegende Nachweise aktualisieren lassen



Der größte Anteil der Vergabestellen (über 83 %) lässt sich die vorliegenden Nachweise bei Bedarf in aktualisierter Form vorlegen. Lediglich etwas mehr als 13 % der Vergabestellen gaben hingegen an, sich bereits unmittelbar nach Ablauf der Gültigkeit des jeweiligen Nachweises eine Aktualisierung desselben vorlegen zu lassen.

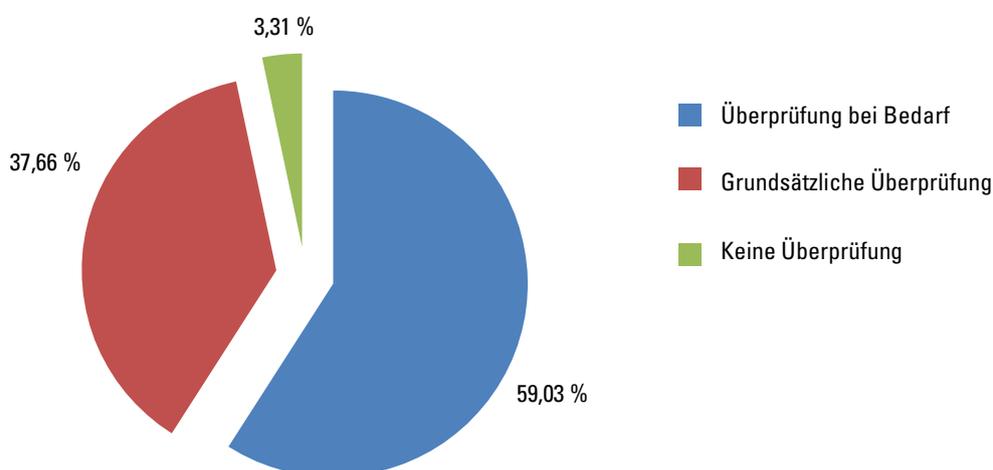
Inhaltliche Überprüfung der Eignungsnachweise im Detail

Im letzten Teil der Umfrage werden konkrete einzelfallspezifische Fragen zur Eignungsprüfung ausgewertet. Es sollte erfasst werden, wie die Vergabestellen die gemäß § 6 Abs. 3 Nr. 1 VOB/A geforderte Eignungsprüfung der Bieter und Bewerber anhand der Eigenerklärungen und Einzelnachweise im Detail durchführen.

Zur Überprüfung der Fachkunde eines Bewerbers oder Bieters stehen grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung. Eine Möglichkeit zur Überprüfung der Fachkunde stellt beispielsweise die Analyse der Eintragung des jeweiligen Unternehmens im Berufsregister (siehe § 6 Abs. 3 Nr. 2 lit. d VOB/A) dar. Eine weitere Möglichkeit ist z. B. die Analyse der vom Unternehmen vorgelegten Unterlagen bezüglich seiner in den letzten drei abgeschlossenen Geschäftsjahren jahresdurchschnittlich beschäftigten Arbeitskräfte (siehe § 6 Abs. 3 Nr. 2 lit. c VOB/A).

In diesem Zusammenhang wurden die Vergabestellen zunächst gefragt, wie regelmäßig sie anhand beispielsweise des Berufsregisters überprüfen, ob die Bewerber oder Bieter ihre Betätigung in zulässiger und genehmigter Art und Weise ausüben. Abbildung 15 zeigt die Verteilung der Antworten. Die Frage wurde von 393 Vergabestellen beantwortet.

Abbildung 15
Wie häufig überprüfen Vergabestellen, ob Unternehmen ihre Betätigung in zulässiger und genehmigter Art ausüben?



Von den 393 Vergabestellen überprüfen immerhin ca. 38 % die Fachkunde dahingehend, dass sie grundsätzlich untersuchen, ob die Bewerber oder Bieter ihre Betätigung in zulässiger und genehmigter Art und Weise ausüben. Über 59 % der Vergabestellen führen diese Überprüfung nur im Bedarfsfall durch. Weitere 3 % der Vergabestellen geben an, auf eine solche Überprüfung generell zu verzichten, da sie beispielsweise über keine ausreichenden personellen Kapazitäten dafür verfügen oder der Meinung sind, dass Eigenerklärungen für diesen Nachweis besser geeignet sind als dezidierte Nachweise.

Die Vergabestellen wurden ebenfalls gefragt, ob sie die Qualifikation der vom Bewerber oder Bieter eingesetzten Arbeitskräfte überprüfen. Das Ergebnis wird im Abschlussbericht dargestellt.

Die Überprüfung der Leistungsfähigkeit muss sowohl aus technischer als auch finanzieller Sicht erfolgen.⁵ Eine technische Leistungsfähigkeit ist dabei u. a. gegeben, wenn das Unternehmen über die notwendigen technischen Mittel (z. B. Maschinen, Geräte, Spezialwerkzeuge, Prüf- und Überwachungseinrichtungen, technische Hilfsmittel zur Projektsteuerung und ggf. auch Forschungsmöglichkeiten) verfügt.⁶ Eine finanzielle Lei-

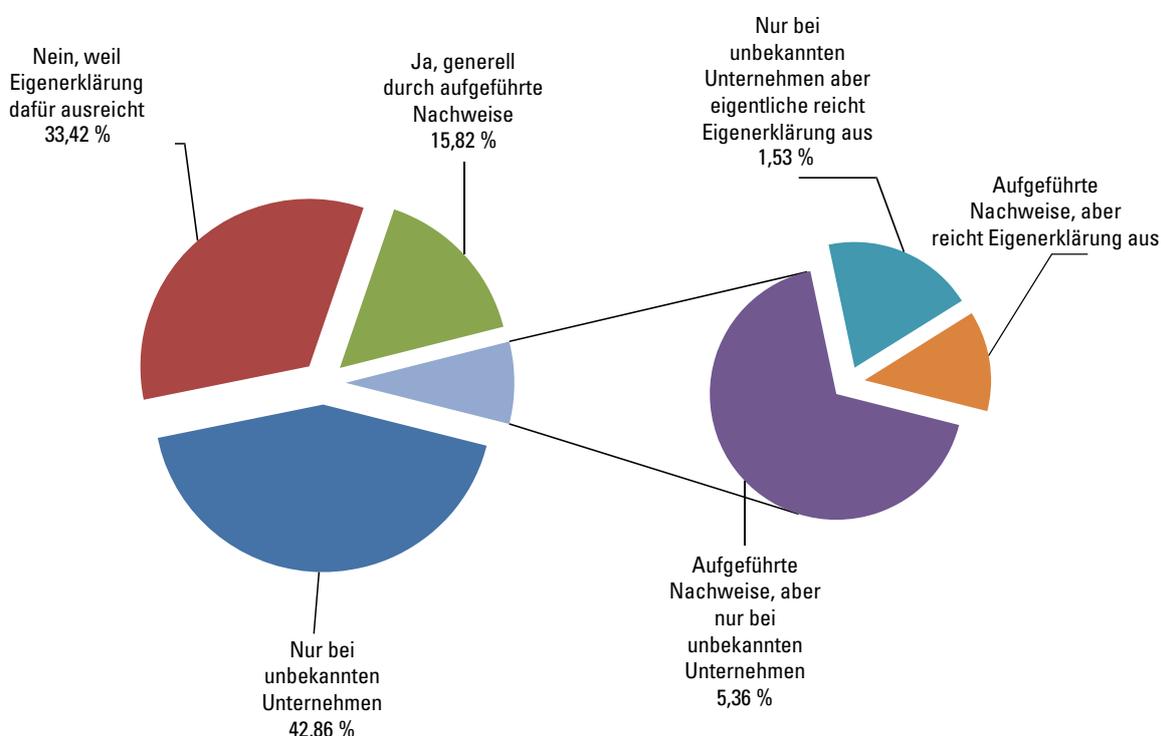
⁵ Vgl. u. a. Ingenstau/Korbion-Schranner, 18. Aufl. VOB/A § 2, Rdn. 36

⁶ Vgl. Dreher/Motzko, Beck'scher Vergaberechtskommentar, 2. Aufl. GWB § 97, Rdn. 36

stungsfähigkeit hingegen ist regelmäßig gegeben, wenn das Unternehmen z. B über die notwendigen finanziellen Rücklagen verfügt, um den laufenden Verpflichtungen, wie beispielsweise Lohn- und Gehaltszahlungen sowie Einkauf von Stoffen, nachkommen zu können.

In diesem Zusammenhang wurden die Vergabestellen zunächst gefragt, ob die technische Leistungsfähigkeit der Bewerber oder Bieter durch Überprüfung der für die zu vergebende Leistung zur Verfügung stehenden Maschinen und Geräte überprüft wird. Abbildung 16 zeigt die Verteilung der Antworten. Diese Frage wurde von 392 Vergabestellen beantwortet. Mehrfachnennungen waren auch bei dieser Frage möglich. Diese werden im rechten Kreis dargestellt.

Abbildung 16
Wird die technische Leistungsfähigkeit (Maschinen und Geräte) des Bewerbers oder Bieters überprüft?



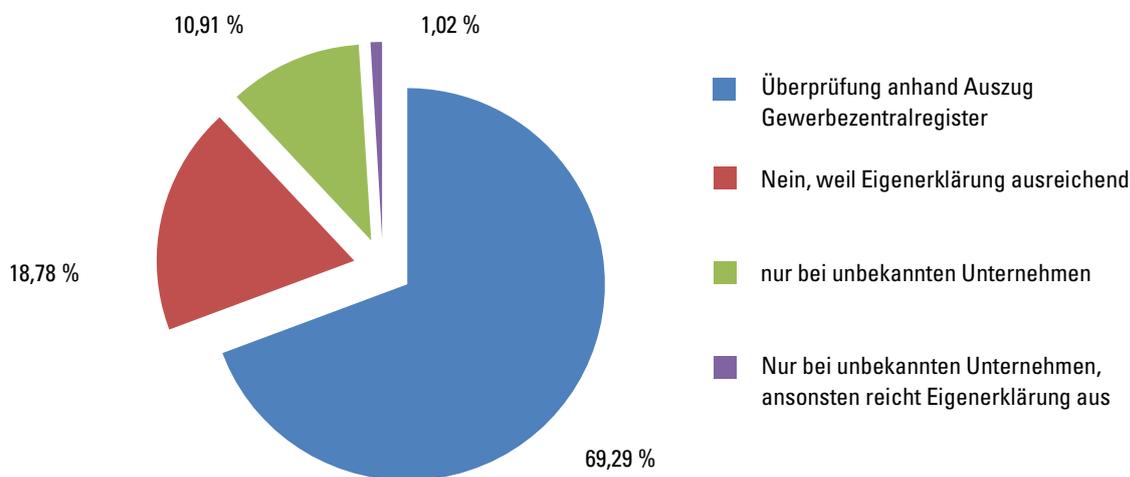
Die gegebenen Antworten verteilen sich wie folgt: Insgesamt geben ca. 33 % der Vergabestellen an, die technische Leistungsfähigkeit der Bewerber oder Bieter in Bezug auf zur Verfügung stehende Maschinen und Geräte nicht zu überprüfen, da die Eigenerklärung der Bewerber oder Bieter grundsätzlich ausreicht. Dass eine Abfrage zu vorhandenen Maschinen und Geräten in den für Eigenerklärungen regelmäßig verwendeten Formblättern (z. B. Formblatt VHB 124) nicht enthalten ist, wird an dieser Stelle nicht weiter kommentiert. Einige Vergabestellen geben ergänzend an, dass eine solche Überprüfung der Leistungsfähigkeit durch fehlende personelle Kapazitäten nicht durchgeführt werden kann.

Weitere ca. 43 % der Vergabestellen geben an, eine solche Überprüfung nur bei bisher unbekanntem Bieter durchzuführen. Für die diesbezüglich verwendeten Nachweise wird auf die Ausführungen im Abschlussbericht verwiesen.

Bewerber und Bieter müssen nicht nur über eine ausreichende Fachkunde und Leistungsfähigkeit verfügen, sondern es muss auch Zuverlässigkeit gegeben sein. Zum Kriterium der Zuverlässigkeit gehört auch, dass gegen das Unternehmen kein Ausschlussgrund aufgrund begangener schwerer Verfehlungen vorliegt. Des Weiteren gilt ein Unternehmen als unzuverlässig, wenn es beispielsweise seine Beiträge zur Sozialversicherung nicht abführt oder aber für allgemeinverbindlich erklärte Tariflöhne (Mindestlöhne) nicht bezahlt.

In diesem Zusammenhang wurden die Vergabestellen befragt, ob sie die Bewerber oder Bieter hinsichtlich eventuell begangener schwerer Verfehlungen, Verstöße gegen das Schwarzarbeitsgesetz oder Verstöße gegen das Arbeitnehmerentsendegesetz überprüfen. Eine solche Überprüfung kann durch Analyse der Eintragung im Gewerbezentralregister erfolgen. Abbildung 17 zeigt die Verteilung der Antworten. Die Frage wurde von 394 Vergabestellen beantwortet. Mehrfachantworten waren möglich.

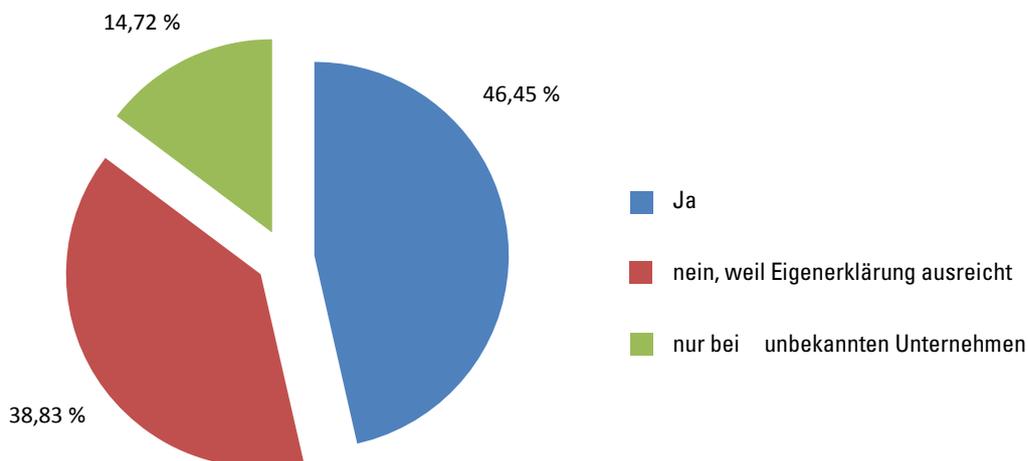
Abbildung 17
Überprüfung hinsichtlich schwerer Verfehlungen, Schwarzarbeit oder Verstöße gegen AEntG?



Anhand Abbildung 17 wird deutlich, dass ein Großteil der befragten Vergabestellen (fast 70 %) durch Analyse des Gewerbezentralregisterauszugs die Zuverlässigkeit der Bewerber oder Bieter in Bezug auf beispielsweise das Nichtvorhandensein schwerer Verfehlungen überprüft. Über 80 % dieser Vergabestellen holen dabei den Gewerbezentralregisterauszug beim Bundesamt für Justiz selbst ein (§ 150a GewO). 20 % dieser Vergabestellen lassen sich hingegen den Gewerbezentralregisterauszug durch die Bewerber oder Bieter vorlegen (§ 150 GewO). 19 % der befragten Vergabestellen insgesamt geben an, eine solche Überprüfung nicht durchzuführen, da die Eigenerklärung der Bewerber oder Bieter grundsätzlich ausreicht. 11 % der befragten Vergabestellen geben an, den Gewerbezentralregisterauszug nur bei bisher unbekanntem Unternehmen zu überprüfen.

In Bezug auf eine eventuelle Überprüfung der Bewerber oder Bieter hinsichtlich der ordnungsgemäßen Abführung der Sozialkassenbeiträge ergibt sich die in Abbildung 18 dargestellte Verteilung der gegebenen Antworten. Die damit verbundene Frage wurde von 394 Vergabestellen beantwortet.

Abbildung 18
Überprüfung hinsichtlich ordnungsgemäßer Abführung von Sozialbeiträgen?



Insgesamt geben ca. 46 % der befragten Vergabestellen an, die Bewerber oder Bieter dahingehend zu überprüfen, dass diese die Sozialbeiträge pflichtgemäß abführen. Hierfür lassen sich die Vergabestellen in nahezu sämtlichen Fällen Unbedenklichkeitsbescheinigungen vorlegen. In einigen wenigen Fällen erfolgt auch eine Abfrage beim Zoll. 15 % der befragten Vergabestellen lassen sich diese Unterlagen regelmäßig nur bei bisher unbekanntem Bieter oder Bewerber vorlegen. Weitere 39 % der befragten Vergabestellen sind dagegen der Meinung, dass Eigenerklärungen für diesen Sachverhalt ausreichend sind. Diese lassen sich daher keine Nachweise für eine pflichtgemäße Abführung der Sozialbeiträge vorlegen.

Einzelmeinungen von Vergabestellen zu ausgewählten Themen des Forschungsvorhabens

In Anlehnung an die Umfrage wurden von diversen Vergabestellen teilweise unaufgefordert recht umfangreiche schriftliche Kommentare abgegeben. Die Kommentare stammen dabei sowohl von kleineren Vergabestellen auf kommunaler Ebene als auch von großen Vergabestellen auf Landesebene.

Diese Einzelmeinungen bzw. konkreten Erfahrungen werden – mit gebotener Anonymität – im Abschlussbericht erfasst werden. Sie zeigen eine generelle Unzufriedenheit mit den bisherigen Regularien und unterstellen, dass diese in zu weitem Umfang praxisfremd seien und mit dem geforderten Aufwand von den Dienststellen nicht eingehalten werden könnten.

Diskussionsrunde

Es werden die Bereiche PQ für Architekten, die neuen EU-Richtlinien sowie die Ergebnisse eines Forschungsauftrages über die Vorlage von Eignungsnachweisen nach der VOB für PQ dargestellt.

Unter Bezugnahme auf die Ausführungen zum Forschungsergebnis werden Fälle geschildert, in denen die Vergabestellen die Prüfung der Einzelnachweise unzulänglich oder gar nicht vornehmen. Als Gründe hierfür wird u.a. angeführt, dass bei genauer Prüfung das Bauen zu teuer würde. Hiergegen wird eingewandt, dass die genaue Prüfung unerlässlich sei, um Vertrauen in das System zu schaffen. Solange die Praxis so sei, wie sie ist, bestünde zu wenig Anreiz, sich präqualifizieren zu lassen.

Als weitere Hemmschwelle für das PQ-System wurde seitens eines Unternehmers die Offenlegungspflicht von Betriebsdaten angeführt; es wurde darauf hingewiesen, dass vielfach über das PQ-System hinausgehende Nachweise verlangt würden. Die Kostenfrage wurde von diesem Unternehmer als vernachlässigbar angesehen.

Im Lichte dieser Ausführungen wurde der Ansatz der neuen EU-Richtlinie in die Diskussion eingebracht, wonach nur noch derjenige Bieter, der den Zuschlag erhalten soll, die Eignungsnachweise unmittelbar vor Zuschlagserteilung vorlegen muss. Bis zu diesem Zeitpunkt reichen Eigenerklärungen aus. Es könnte sein, dass auf diese Art und Weise ein gewisser Anreiz geschaffen wird, dass die Bieter Erklärungen auch wirklich nur abgeben, wenn sie der Nachweispflicht im Bedarfsfall auch wirklich nachkommen können. Denn ein Unternehmen wird bei der „neuen“ Regelung ein starkes eigenes Interesse daran haben, nicht im letzten Augenblick aus dem Verfahren herauszufallen. Im Prinzip werde durch die Regelungen des VHB zum Formblatt 124 für den Bundesbereich schon entsprechend verfahren.

Aus dem Plenum wurde unter Hinweis auf die Praxis der Wunsch geäußert, dass PQ-Systeme und Ländersysteme gegenseitig anerkannt würden, z. B. werde in Berlin das PQ-System nicht anerkannt.

Das zusätzliche Verlangen der Vergabestellen von weiteren Nachweisen sollte eingestellt werden.