



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Präqualifikation von Bauunternehmen in Deutschland

Struktur und Einrichtung seit
Inkrafttreten der Präqualifikation
für Bauunternehmen



IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
Michael Alvermann
michael.alvermann@bbr.bund.de

Ingrid Strohe
ingrid.strohe@bbr.bund.de

Bezugsquelle

julia.behr@bbr.bund.de
Stichwort: Präqualifikation von Bauunternehmen

Stand

Juli 2015

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Bildnachweis

Titelfoto: Bernd Sterzl/pixelio.de
S. 11: Verein für die Präqualifikation von Bauunternehmen e.V.

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

ISBN 978-3-87994-162-9



Liebe Leserinnen, liebe Leser,

das Präqualifikationsverfahren für Bauunternehmen wurde 2006 durch das damalige Bundesbauministerium initiiert. Seitdem haben Bauunternehmen die Möglichkeit, die Eignungsnachweise gemäß § 6 Abs. 3 VOB/A auftragsunabhängig von einer Präqualifizierungsstelle prüfen zu lassen und in der online geführten Präqualifizierungsliste des Vereins für die Präqualifikation von Bauleistungen e. V. aufgenommen zu werden. Öffentliche Auftraggeber akzeptieren einen Eintrag in der Liste des Vereins als Eignungsnachweis.

Für Unternehmen lohnt sich die Aufnahme in die Liste als Qualitätsnachweis im Wettbewerb. Sie vermeiden den Ausschluss ihrer Angebote aus formalen Gründen wegen unvollständiger oder nicht aktueller Eignungsnachweise. Zudem verbessern die Unternehmen ihre Chancen, an beschränkten Ausschreibungen und Verhandlungsverfahren teilzunehmen. Für öffentliche Auftraggeber bedeutet das Präqualifikationsverfahren weniger Zeitaufwand und Kostenersparnis, wenn sie ihrer Verpflichtung zur Eignungsprüfung durch den Zugriff auf die PQ-Liste nachkommen können.

Das PQ-System hat sich weitgehend etabliert. Inzwischen haben sich mehr als 8.700 Bauunternehmen präqualifizieren lassen. Nach über achtjähriger Praxis wurde im Rahmen des Forschungsprogramms „Zukunft Bau“ zudem eine Evaluierung des PQ-Systems durchgeführt. Die Sonderveröffentlichung des BBSR stellt das PQ-System, die beteiligten Institutionen und das Verfahren vor und gibt einen Überblick über das Forschungsprojekt.

Ich wünsche Ihnen viel Spaß beim Lesen.

A handwritten signature in blue ink that reads "H. Herrmann". The signature is written in a cursive, flowing style.

Harald Herrmann, Direktor und Professor des BBSR

Inhalt

1	Einleitung	5
2	Grundlagen der Präqualifikation	7
2.1	Rechtliche Grundlagen	7
2.2	Beteiligte Institutionen	7
2.3	Einzelne Aspekte der Präqualifikation	10
3	Evaluation des PQ-Systems	12
4	Fazit	15

1 Einleitung

Unter Präqualifizierung bzw. Präqualifikation (PQ) versteht man die vorgelagerte, auftragsunabhängige Eignungsprüfung von Unternehmen. Das Präqualifikationsverfahren für Bauunternehmen wurde mit Erlass des ehemaligen Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) vom 16. Januar 2006 eingeführt. Seitdem besteht für die interessierten Bauunternehmen die Möglichkeit, die Eignungsnachweise gemäß § 6 Abs. 3 VOB/A auftragsunabhängig von einer Präqualifizierungsstelle (PQ-Stelle) prüfen zu lassen und in der Präqualifizierungsliste (PQ-Liste) des Vereins für die Präqualifikation von Bauleistungen e.V. (PQ-Verein) als präqualifiziertes Unternehmen aufgenommen zu werden.

Für öffentliche Auftraggeber bedeutet das Präqualifikationsverfahren weniger Zeitaufwand und Kostenersparnis, wenn sie ihrer Verpflichtung zur Eignungsprüfung durch den Zugriff auf die PQ-Liste nachkommen. Auch für Unternehmen lohnt sich die Aufnahme in die Liste als Qualitätsnachweis im Wettbewerb.

Die PQ-Liste wird online geführt und ist jeder autorisierten Vergabestelle zugänglich. Das präqualifizierte Unternehmen teilt im Falle einer Bewerbung für einen Bauauftrag dem öffentlichen Auftraggeber zum Nachweis der Eignung die PQ-Nummer mit und kann auf die Vorlage der Einzelnachweise verzichten. Allerdings können Auftraggeber im Einzelfall ergänzende projektspezifische Nachweise verlangen. Ein-

Abbildung 1
Verteilung von präqualifizierten Unternehmen auf Bundesländer

Quelle: Verein für die Präqualifikation von Bauunternehmen e.V.



zelle Bundesländer fordern zudem nicht in der PQ enthaltene Nachweise wie z. B. Tariftreueerklärungen.

Bis zum jetzigen Zeitpunkt haben sich über 8.700 Bauunternehmen präqualifizieren lassen (Stand: Juli 2015). Parallel dazu sind bisher knapp 6.100 Vergabestellen bzw. von diesen beauftragte Architekten- und Ingenieurbüros beim PQ-Verein registriert und haben eine Zugangsberechtigung zur PQ-Liste erhalten.

Abbildung 1 und 2 veranschaulichen die Verteilung der präqualifizierten Unternehmen sowie der zugangsberechtigten Vergabestellen auf die Bundesländer.

Die Präqualifikation dient der Verwaltungsvereinfachung und der Entlastung von Unternehmen. Zudem soll sie den Qualitätswettbewerb von Bauunternehmen in Deutschland stärken. Nach mehr als achtjähriger

Erfahrung mit der Präqualifikation sollte eine Evaluierung des Systems erfolgen. Im Vorlauf dazu fand bereits im November 2013 auf Einladung des BBSR in Berlin ein Erfahrungsaustausch mit Verbänden, Unternehmen und öffentlichen Auftraggebern statt. Kernpunkt der Evaluierung ist ein im Rahmen der Forschungsinitiative „Zukunft Bau“ der Bundesregierung vergebenes Forschungsprojekt zur Präqualifikation. Ergänzend soll die Evaluierung genutzt werden, erforderliche Anpassungen vorzunehmen, die sich aus der Umsetzung der neuen EU-Vergaberichtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 ergeben.

Die Broschüre stellt in einem ersten Abschnitt die Grundlagen der Präqualifikation vor und in einem zweiten Abschnitt die wesentlichen Ergebnisse des Forschungsprojektes.

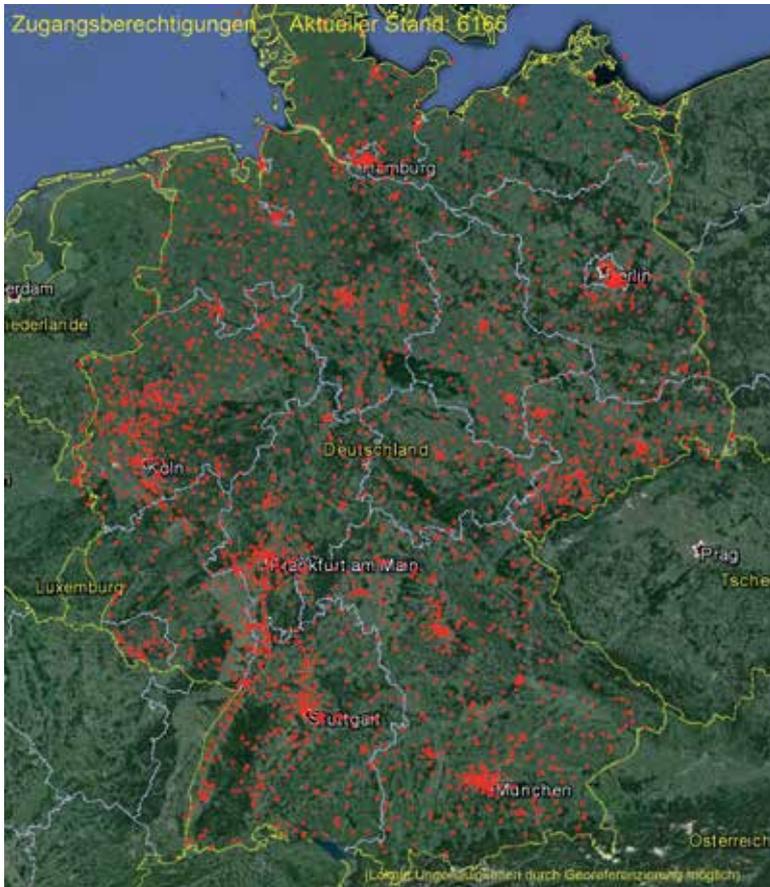


Abbildung 2
Verteilung von Zugangsberechtigungen auf Bundesländer

Quelle: Verein für die Präqualifikation von Bauunternehmen e.V.

2 Grundlagen der Präqualifikation

2.1 Rechtliche Grundlagen

Die Regelungen zur bundesweit einheitlichen Durchführung eines Präqualifikationsverfahrens bei öffentlichen Bauaufträgen trifft die Leitlinie des ehemaligen BMVBS (jetzt Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau- und Reaktorsicherheit – BMUB) vom 25. April 2005 in der Fassung vom 17. Dezember 2013 nebst Anlagen 1 und 2 (abrufbar unter www.pq-verein.de). Die Leitlinie enthält insbesondere nähere Regelungen über das Antrags- und Prüfungsverfahren für die Präqualifikation, zur Eintragung in die Liste präqualifizierter Unternehmen, zur Ablehnung und Streichung der Präqualifikation sowie zur Vertraulichkeit und zum Datenschutz. In der Anlage 1 sind die Kriterien der Präqualifikation „Eignungsnachweise und Ausschlussstatbestände nach § 6 Abs. 3 und § 16 Abs. 1 und 2 VOB/A zusammengefasst; Anlage 2 enthält die Einteilung der Leistungsbereiche, für die sich Bauunternehmen präqualifizieren lassen können.

Gemäß § 6 Abs. 3 Nr. 2 VOB/A können Bewerber den Nachweis ihrer Eignung (Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit) mit der direkt abrufbaren Eintragung in die allgemein zugängliche Liste des PQ-Vereins erbringen. Öffentliche Auftraggeber, die zur Anwendung der VOB/A verpflichtet sind, müssen diese Eintragung als Eignungsnachweis akzeptieren. Nach § 6 Abs. 3 Nr. 2 am Ende VOB/A können Bewerber ihre Eignung auch weiterhin durch Einzelnachweise erbringen.

Mit Erlass vom 1. Januar 2008 hat das Ministerium verfügt, dass bei Vergaben des Bundeshochbaus im Verfahren der „Beschränkten Ausschreibung ohne öffentlichen Teilnahmewettbewerb“ und im Verfahren der „Freihändigen Vergabe“ grundsätzlich nur präqualifizierte Unternehmen zur Angebotsabgabe aufzufordern sind, es sei denn, für einen Leistungsbereich stehen nicht genügend präqualifizierte Unternehmen zur Verfügung, um einen echten Wettbewerb zu garantieren. Eine Reihe Bundesländer haben diese Regelung für ihren Hochbau übernommen.

2.2 Beteiligte Institutionen

Verein für die Präqualifikation von Bauleistungen e.V.

Der PQ-Verein wurde am 20. Juni 2005 durch öffentliche Bauauftraggeber und Vertreter der Bauwirtschaft gegründet. Zweck und Aufgaben des Vereins ergeben sich im Einzelnen aus der Vereinssatzung vom 25. April 2005 (auf der Homepage des Vereins abrufbar unter www.pq-verein.de).

Nach § 2 der Satzung obliegt dem Verein insbesondere,

- ein PQ-System für Bauunternehmen bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge in Deutschland einzuführen,
- PQ-Stellen zu beauftragen und zu überwachen sowie
- die bundesweit einheitliche Liste aller präqualifizierten Bauunternehmen zu führen.

Die Mitglieder des Vereins sind u. a. die für das Bauwesen zuständigen Ressorts von Bund und Ländern, die Spitzenorganisationen der Landkreise, Städte und Gemeinden, deren Mitglieder als potenzielle Auftraggeber im Baubereich tätig sind sowie die Spitzenverbände der Bauindustrie, des Baugewerbes und spezieller Fachbereiche des Bauens (siehe Anlage 1 zur Vereinssatzung).

Der Verein finanziert sich aus Entgelten der PQ-Stellen, die für die Einstellung und Aktualisierung der Datensätze mit den Angaben der präqualifizierten Unternehmen in die Liste zu entrichten sind. Die Höhe des Entgelts pro Eintrag/Aktualisierung wird durch die Mitgliederversammlung des Vereins festgelegt. Die Tätigkeit des Vereins ist nach § 7 der Satzung nicht auf wirtschaftlichen Gewinn, sondern ausschließlich auf Kostendeckung ausgerichtet. Allerdings muss der Verein noch für mehrere Jahre Überschüsse erwirtschaften, da die PQ-Stellen dem Verein eine Anschubfinanzierung gewähren mussten, die aus aktuellen Überschüssen des Vereins jeweils jährlich anteilig zurückgezahlt wird.

Die Organe des Vereins sind nach § 8 der Satzung die Mitgliederversammlung und der Vorstand. Während die Mitgliederversammlung vor allem für Angelegenheiten grundsätzlicher Bedeutung zuständig ist (vgl. § 9 der Satzung), werden die laufenden Geschäfte durch den Vorstand wahrgenommen. Der Vorstand wird von einem Geschäftsführer und einer Geschäftsstelle unterstützt (vgl. §§ 11 ff. der Satzung).

Die PQ-Liste enthält neben dem Namen des präqualifizierten Unternehmens die Angaben zu den Leistungsbereichen, für die sich das Unternehmen präqualifiziert hat. Dieser Teil der Liste ist öffentlich zugänglich und damit auch durch private Auftraggeber nutzbar. Die Vergabestellen öffentlicher Auftraggeber, die über die Benennung der präqualifizierten Unternehmen hinaus Informationen für die Abwicklung ihres Vergabeverfahrens benötigen, können zusätzlich die im nicht öffentlichen Teil der Liste enthaltenen hinterlegten Eignungsnachweise und Referenzen einsehen. Dafür ist aus Datenschutzgründen eine Zugangsberechtigung erforderlich, die für sie auf Antrag erteilt wird.

Der Verein arbeitet eng mit dem Beirat „Präqualifikation für Bauunternehmen“ beim Deutschen Vergabe- und Vertragsausschuss für Bauleistungen (DVA) zusammen; der Beirat kann z. B. einzelne Fragen im Zusammenhang mit der VOB/A für den PQ-Verein beantworten.

Präqualifizierungsstellen

Für die praktische Durchführung der Präqualifikation sind derzeit fünf PQ-Stellen tätig (Kontakt Daten im Internet abrufbar unter www.pq-verein.de). Die PQ-Stellen stehen im Wettbewerb mit einander, ihre Arbeitsweise ist transparent und nicht-diskriminierend zu organisieren. Sie erheben für die Durchführung der Präqualifikation nach den verschiedenen Leistungsbereichen unterschiedlich hohe Gebühren von den Unternehmen.

Die Unternehmen legen der PQ-Stelle die nach § 6 VOB/A erforderlichen Eignungsnachweise vor. Die Prüfung der Einzelnachweise erfolgt durch die PQ-Stellen, die nach Abgleich aller Angaben der Unternehmen einschließlich einer Plausibilitätsprüfung einen Datensatz mit den für die Präqualifizierung erforder-

lichen Angaben zur Einstellung in die beim PQ-Verein geführte PQ-Liste weiterleiten. Die PQ-Stellen erteilen den präqualifizierten Unternehmen eine PQ-Nummer, die diese bei späteren Bewerbungen angeben, und übermitteln die Datensätze mit den geprüften unternehmensbezogenen Angaben der Präqualifikation an die Geschäftsstelle des Vereins. Die Geschäftsstelle prüft stichprobenhaft die Datensätze und weist ggfs. die PQ-Stellen auf Unstimmigkeiten hin.

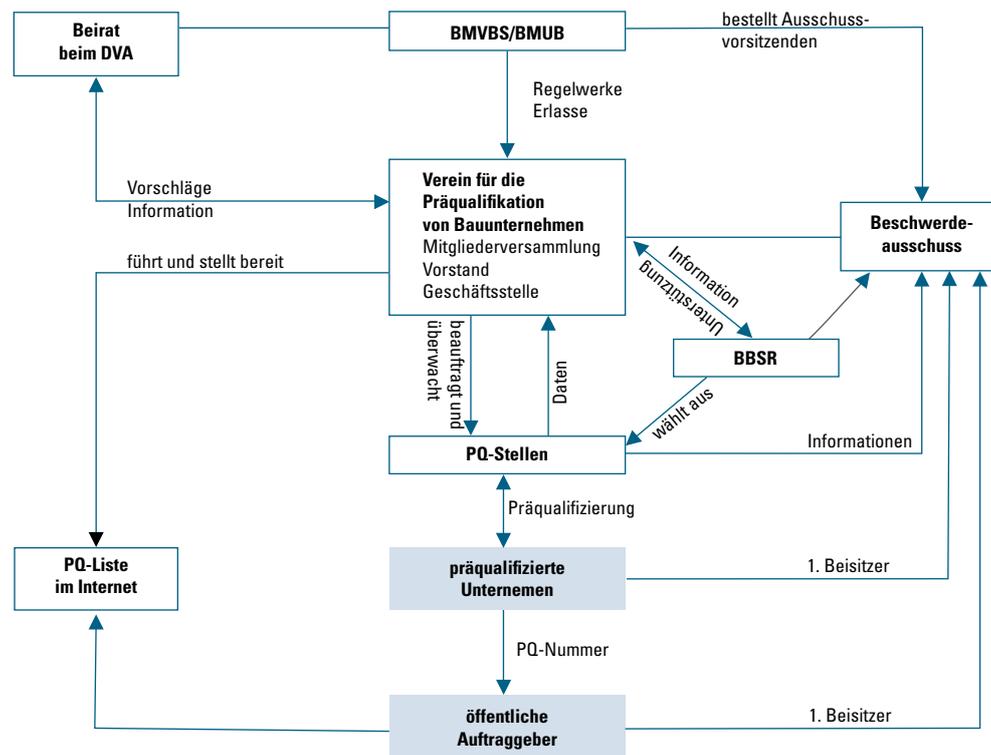
Die Aufnahme in die im Internet geführte PQ-Liste erfolgt unmittelbar nach Weiterleitung und Prüfung der Datensätze durch die Geschäftsstelle. Der Nachweis der Präqualifikation ergibt sich für die Vergabestellen durch die tagesaktuelle Eintragung des präqualifizierten Unternehmens in die PQ-Liste, die die Vergabestellen anhand der PQ-Nummer überprüfen können.

Die Beauftragung der bisherigen PQ-Stellen sollte ursprünglich 2015 auslaufen. Allerdings ist nunmehr bis Ende April 2016 die o. a. neue EU-Vergaberichtlinie in nationales Recht umzusetzen. Hier dürfte insbesondere die Einheitliche Europäische Eigenerklärung Auswirkungen auf das PQ-System haben. Im Hinblick auf diese Umsetzung und unter Berücksichtigung des Umstandes, dass auch das EDV-technische System des PQ-Vereins einer Überarbeitung bedarf, hat der Vorstand des PQ-Vereins die für 2015 vorgesehenen Neuausschreibung der PQ-Stellen zunächst bis 2017 zurückgestellt.

Beschwerdeausschuss

Der Beschwerdeausschuss entscheidet über Beschwerden von Unternehmen gegen Entscheidungen der Präqualifizierungsstellen und Entscheidungen des Vereins für die Präqualifikation von Bauunternehmen e.V. im Zusammenhang mit der Präqualifikation von Bauunternehmen gemäß der Leitlinie in der jeweils aktuell gültigen Fassung. Er ist beim PQ-Verein eingerichtet. Dem Ausschuss gehören neben dem Ausschussvorsitzenden je ein Beisitzer/eine Beisitzerin der öffentlichen Auftraggeber und der Auftragnehmer an. Das Verfahren richtet sich nach der Beschwerdeordnung vom 14. Februar 2006 (in der Fassung vom 7. April 2011) zur Durchführung von Beschwerdeverfahren im Zusammenhang mit der Präqualifikation von Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträ-

Abbildung 3
Ablauf einer Präqualifikation (schematische Darstellung)



Quelle: Verein für die Präqualifikation von Bauunternehmen e.V.

ge. Der Aufwand des Beschwerdeausschusses wird kostendeckend durch die Verfahrensbeteiligten finanziert. Kostenpflichtig ist der/die unterliegende Verfahrensbeteiligte. Die Höhe der Kostenbeiträge wird vom Vorstand des Vereins festgelegt und ist auf der Homepage des PQ-Vereins einsehbar.

Seit Einführung des PQ-Verfahrens hat es bisher fünf Beschwerden gegeben. Davon sind vier als unbegründet zurückgewiesen worden; eine Beschwerde wurde positiv im Sinne des Beschwerdeführers entschieden.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)

Das BMUB gibt die Regelwerke und Erlasse zur Präqualifikation heraus. Es stellt den Vorsitzenden des Vorstands des PQ-Vereins und bestimmt den Ausschussvorsitzenden für den Beschwerdeausschuss.

Die besondere Bedeutung des Ministeriums für die Präqualifikation ergibt sich nicht nur aus dem Umstand, dass das Ministerium die Leitlinie herausgibt, sondern auch daraus, dass gemäß § 12 Abs. 6 der Vereinsatzung Beschlüsse des Vorstandes nicht gegen die Stimme des Vorstandsvorsitzenden gefasst werden dürfen.

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

Das BBSR unterstützt den PQ-Verein bei der Erfüllung seiner Aufgaben. Ihm sind alle Informationen hinsichtlich der Präqualifizierungstätigkeit von den PQ-Stellen und vom Verein zur Verfügung zu stellen. Das BBSR stellt bisher zudem den Vorsitzenden des Beschwerdeausschusses.

2.3 Einzelne Aspekte der Präqualifikation

Kriterien der Präqualifikation, Nachweise und Aussagekraft

Die maßgeblichen Eignungsvoraussetzungen, die im Rahmen eines PQ-Systems nachgewiesen werden müssen, ergeben sich aus § 6 Abs. 3 VOB/A, ergänzt durch die Ausschlussstatbestände nach § 16 Abs. 1 Nr. 2 VOB/A. Die Leitlinie hat die Eignungsnachweise und Ausschlussstatbestände in der Anlage 1 zusammengefasst. Anlage 1 enthält zudem Angaben über die Art der zu erbringenden Nachweise sowie deren jeweiliger Aktualisierung. Verschiedene Nachweise können durch eine Eigenerklärung erbracht werden, z. B. hinsichtlich des Nichtvorliegens einer schweren Verfehlung, die die Zuverlässigkeit als Bewerber in Frage stellt sowie hinsichtlich von Verstößen gegen das Schwarzarbeitsgesetz – SchwarzArbG – oder das Arbeitnehmerentsendegesetz – AEntG. Für den Fall, dass der Unternehmer unzutreffende Eigenerklärungen abgibt, bestimmt Ziffer 9.3. der Leitlinie, dass eine Präqualifikation insgesamt zu streichen ist. In diesen Fällen kann ein neuer Antrag nicht vor Ablauf von 24 Monaten gestellt werden.

Generalunternehmerhaftung

Nach § 28e Abs. 3b SGB IV entfällt die Haftung für Generalunternehmen, wenn ein Generalunternehmer nachweist, dass er davon ausgehen konnte, dass der Nachunternehmer oder ein von ihm beauftragter Verleiher seine Zahlungspflichten für die tarifvertraglichen Sozialversicherungsbeiträge erfüllt. Ein Verschulden des Generalunternehmers ist ausgeschlossen, soweit und solange er Fachkunde, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit des Nachunternehmers oder des von diesem beauftragten Verleihers durch eine Präqualifikation nachweist, die die Eignungsvoraussetzungen erfüllt.

Referenzen

Von wesentlicher Bedeutung für die Praxis des PQ-Verfahrens sind die vom Unternehmen eingereichten

Referenzen. Derzeit sind für die letzten drei abgelaufenen Geschäftsjahre jeweils drei Referenzobjekte über durchgeführte Baumaßnahmen einzustellen. Anhand dieser Referenzen kann die Vergabestelle Rückschlüsse über die Kapazitäten ziehen, über die das Unternehmen verfügt. Denn die bloße Angabe etwa eines Leistungsbereiches sagt nichts darüber aus, ob das Unternehmen kleine oder große Baumaßnahmen abgewickelt hat. Außerdem kann die Vergabestelle sich anhand von Referenzangaben ein Bild über spezielle Fähigkeiten eines Bewerbers machen.

Qualitätssteigerung durch Plausibilitätsprüfungen

Das PQ-VOB-System leistet mehr als nur eine formale Prüfung der Eignungsnachweise. Bei der Prüfung der von den Unternehmen eingereichten Nachweise durch die PQ-Stellen steht nicht nur deren Vollständigkeit im Vordergrund, sondern gemäß Ziffer 6 der Leitlinie sind ähnliche und zusammenhängende Informationen in verschiedenen Nachweisen ausdrücklich auf Plausibilität zu überprüfen. So spiegelt sich üblicherweise das Firmenprofil entsprechend der Eigenerklärung zu den Umsatzanteilen mit den Inhalten der Gewerbebeanmeldung, des Handelsregisterauszuges, den Referenzen und der Eigenerklärung „Mitarbeiter nach Lohngruppen“ wider. Bei ordnungsgemäßer Beschäftigung von Mitarbeitern (ohne illegale Beschäftigung) decken sich die Angaben in der qualifizierten Unbedenklichkeitsbescheinigung der Berufsgenossenschaft mit der Eigenerklärung „Mitarbeiter nach Lohngruppen“.

Bei ordnungsgemäßer Bezahlung von Mindestlohn oder Beiträgen an die tarifvertraglichen Sozialkassen ergeben sich bei dieser Plausibilitätsprüfung keine Widersprüche oder Unklarheiten, sondern eine zweifelsfreie Übereinstimmung von zusammenhängenden Informationen in den jeweiligen Nachweisen. Um aus den Umsatzzahlen für die jeweiligen Leistungsbereiche die überwiegende Betätigung und die Anzahl von Mitarbeitern abschätzen zu können, verfolgen die PQ-Stellen gezielte Ansätze. Häufig wird ein branchenbezogener Index genutzt, wobei unterschiedliche Zeiträume durch Extrapolation vergleichbar gemacht werden. Beispielsweise könnte

ein Straßenbauunternehmen, das auch im Bereich Landschaftsbau tätig ist, angeben, dass es von Beiträgen an eine tarifvertragliche Sozialkasse befreit ist und dieses durch eine Negativbescheinigung der SOKA-Bau belegen. Eine derartige Bescheinigung ist für das Unternehmen erhältlich, indem es angibt, überwiegend im Landschaftsbau tätig zu sein. Ohne vertiefte Kenntnisse über tarifvertragliche Sozialkassen würde eine Vergabestelle hier in der Regel die Bescheinigung akzeptieren. Die PQ-Stellen hingegen fragen nach, wenn sie aufgrund der Referenzen und Eigenerklärungen hinsichtlich der Umsatzanteile für die jeweiligen Leistungsbereiche feststellen, dass die Angabe „überwiegend Landschaftsbau“ nicht plausibel ist.

Ziele und Stärken des Systems

Präqualifikation ist ein offenes Verfahren, das von allen Beteiligten genutzt werden kann und so wettbewerbsfördernd wirkt. Für präqualifizierte Unternehmen erhöht sich die Chance, zur Angebotsabgabe bei

„Beschränkter Ausschreibung“ und „Freihändiger Vergabe“ aufgefordert zu werden, denn die PQ-Liste im Internet hält alle erforderlichen Daten aktuell für die Vergabestellen bereit. Darüber hinaus sind aufgrund des o. a. Erlasses des BMUB zur Beschränkten Ausschreibung und Freihändigen Vergabe auf Bundesebene und, soweit der Erlass von den Ländern übernommen wurde, auch auf Landesebene präqualifizierte Bauunternehmen bevorzugt zu beteiligen. Mit ihrer Eintragung in der PQ-Liste dokumentieren die Bauunternehmen auch gegenüber privaten Auftraggebern und anderen Unternehmen die Qualität ihrer Dienstleistungen.

Mit der Einführung des PQ-Systems sind insgesamt Qualitätsverbesserungen erzielt worden; die Präqualifizierung wirkt tendenziell illegalen Praktiken am Bau entgegen. Die PQ bringt dem öffentlichen Auftraggeber auch ein Mehr an Sicherheit, ein seriöses und qualitätsbewusstes Bauunternehmen zu finden und entlastet insofern Vergabestellen von ihrer Verantwortung.



Quelle: Verein für die Präqualifikation von Bauunternehmen e.V.

3 Evaluation des PQ-Systems

Nach achtjähriger Praxis des PQ-Systems sollte mit dem durch das BBSR beauftragten Forschungsprojekt „Evaluation des PQ-Systems“ das Präqualifikationsverfahren auf breiter Ebene analysiert, Verbesserungsmöglichkeiten identifiziert sowie einige juristische Fragestellungen im Zusammenhang mit der Präqualifikation beantwortet werden.

Das im Rahmen des Forschungsprogramms Zukunft Bau durchgeführte Forschungsprojekt wurde bearbeitet von Prof. Dr. Ralf-Peter Oepen, BWI-Bau GmbH – Institut der Bauwirtschaft, Düsseldorf (Projektlaufzeit: September 2013 bis Februar 2015). Der Forschungnehmer hat knapp 1.700 Bauunternehmen angeschrieben, von denen 193 den vollständigen Fragebogen online beantwortet haben; davon waren 152 Unternehmen präqualifiziert und 41 Unternehmen nicht präqualifiziert. Von ca. 1.000 angeschriebenen Vergabestellen haben 95 zugangsberechtigte und 14 nicht zugangsberechtigte Stellen an der Befragung teilgenommen.

Als ein wichtiges Ergebnis des Forschungsprojektes ist zunächst in qualitativer Hinsicht festzuhalten, dass mehr als drei Viertel aller präqualifizierten Unternehmen die Präqualifikation trotz einzelner Kritikpunkte

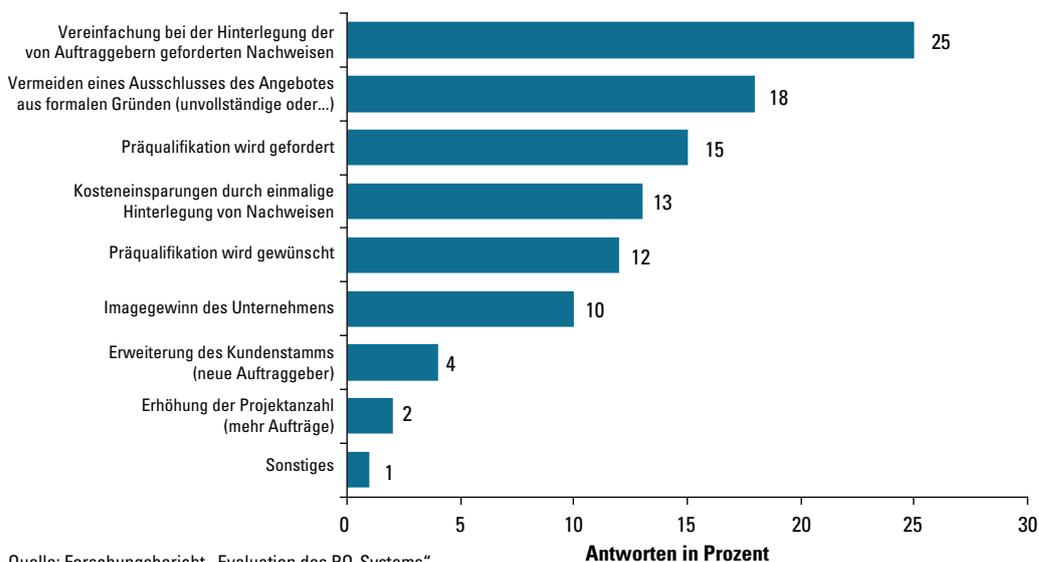
weiterempfehlen würden. Abbildung 4 fasst die von den Unternehmen genannten Gründe für die Präqualifikation zusammen.

Präqualifizierte Unternehmen verbinden mit der Präqualifikation außerdem in starkem Maße positive Attribute: 70 bis 80 % der präqualifizierten Unternehmen halten sich und ihre präqualifizierten Kollegen für zuverlässig, geprüft, geeignet, fachkundig und bewährt. Für über 60 % der präqualifizierten Unternehmen ist die Präqualifikation auch ein Gütezeichen. Dem entspricht die Feststellung, dass 87 % der präqualifizierten Teilnehmer die Präqualifikation für das eigene Unternehmen als sinnvoll und notwendig ansehen (vgl. Abb. 5). Nur 13 % der Unternehmen halten die Präqualifikation für bedeutungslos oder überflüssig.

Immerhin 79 % der präqualifizierten Unternehmen halten den Aufwand zur Erlangung der Präqualifikation im Vergleich zum individuellen Zusammenstellen von Einzelnachweisen für gering oder zumindest akzeptabel.

Nicht alle präqualifizierten Unternehmen sind vollständig über die Vorteile der Präqualifikation unterrichtet: So ist 40 % der Unternehmen unbekannt, dass gemäß

Abbildung 4
Gründe für Präqualifikation (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Forschungsbericht „Evaluation des PQ-Systems“

§ 28 e Abs. 3 b, S. 2 SGB IV für den (Haupt-)Unternehmer die Haftung für den Gesamtsozialversicherungsbeitrag des von ihm eingesetzten präqualifizierten Nachunternehmers entfällt. 27 % der präqualifizierten Bauunternehmen ist nicht bewusst, dass auch private Auftraggeber den öffentlichen Teil der PQ-Liste nutzen können, wenn sie auf der Suche nach Bauunternehmen sind. So lassen sich beispielsweise alle präqualifizierten Unternehmen für einen Leistungsbe- reich im Umkreis von 50 km (oder mehr) herausfiltern.

Präqualifizierte Unternehmen sahen demgegenüber insbesondere folgende Punkte kritisch: 64 % der Unternehmen gaben an, dass bei Ausschreibungen Öffentlicher Auftraggeber weitere Nachweise verlangt werden, so neben spezifischen Gütezeichen wie Managementzertifizierungen oder RAL-Gütezeichen insbesondere Tariftreueerklärungen, Prüfzeugnisse, Qualifizierungsnachweise der Mitarbeiter sowie verschiedene Spezialnachweise. Hierbei handelt es sich nach Aussagen der Teilnehmer nicht nur um ergänzende Nachweise, wie sie aufgrund der komplexen Anforderungen an ein Bauwerk, z. B. schwierige Brückenbauwerke, notwendigerweise einzufordern sind, sondern oft auch um die Vorlage von Nachweisen, die bereits Bestandteil der Präqualifikation sind.

17 % der Unternehmen sehen noch Optimierungsbedarf bei der Beschaffung von Eignungsnachweisen und deren Aktualisierung, insbesondere im Zusammenhang mit Referenzen: so z. B. hinsichtlich der Signatur oder Authentifizierung bei Einreichung von Referenzen über ein Online-Portal, der Rücksendung von Referenzen durch den öffentlichen Auftraggeber, der Verpflichtung von Bauherren, Referenzen zu unterschreiben oder der Einbeziehung von Kundenbewertungen in die Referenzen.

Viele Unternehmen beklagen, dass auf kommunaler Ebene die Präqualifikation nur unzureichend genutzt werde. Auch die auf Bundes- und weitgehend Landesebene bestehende Verpflichtung, bei Beschränkten Ausschreibungen sowie freihändigen Vergaben bevorzugt präqualifizierte Unternehmen zu berücksichtigen, wird von Kommunen, kommunalen Unternehmen und sonstigen Öffentlichen Auftraggebern (u. a. Verbände, Kammern, Kirchen, Forschungseinrichtungen etc.) nur in begrenztem Ausmaß praktiziert. Im ausbaugewerblichen Bereich, in dem ein großer Anteil der präqualifizierten Unternehmen tätig ist, gehen viele öffentliche Aufträge an nicht präqualifizierte Unternehmen, da hier immer noch der größere Anteil an Unternehmen nicht präqualifiziert ist. Der Forschungs-

Abbildung 5
Stellenwert der Präqualifikation für das Unternehmen

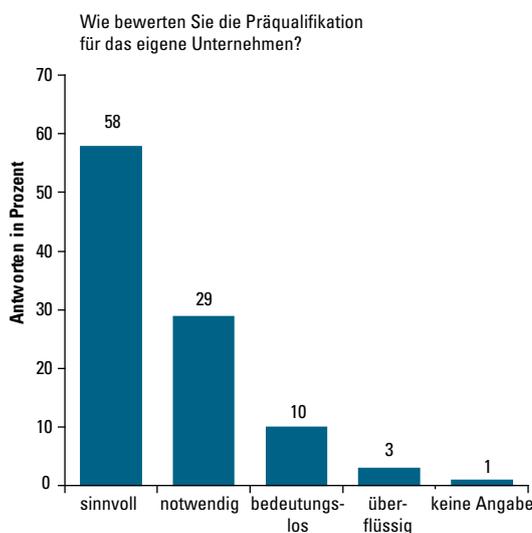
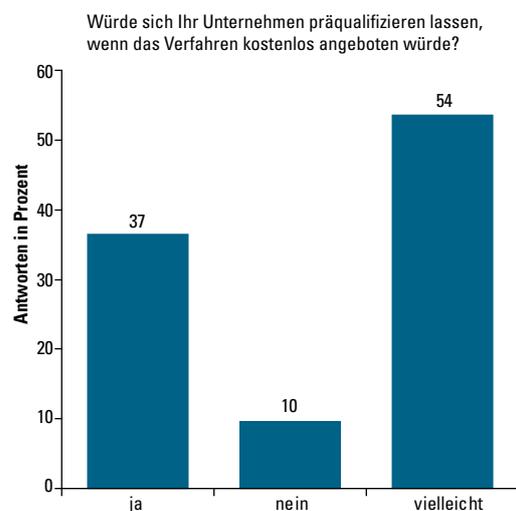


Abbildung 6
Rolle der Kosten des PQ-Verfahrens



Quelle für Abb. 5 und 6: Forschungsbericht „Evaluation des PQ-Systems“

nehmer kommt deshalb zu dem Ergebnis, dass insbesondere an diese Auftraggebergruppen gezielte Öffentlichkeitsarbeit zu richten ist.

Demgegenüber fällt die Kritik an den Kosten der Präqualifikation nicht so sehr ins Gewicht. Natürlich wünschen sich Unternehmen eine geringere oder gar keine Kostenbelastung durch die Präqualifikation: Von den nicht präqualifizierten Unternehmen würden sich immerhin 37 % präqualifizieren lassen, wenn die Präqualifikation kostenlos wäre (vgl. Abb. 6).

Keine große Rolle spielen allerdings die Kosten, wenn es um die Aufrechterhaltung der Präqualifikation geht: Für 95 % der präqualifizierten Unternehmen sind die Kosten hierbei allein nicht ausschlaggebend, immerhin 49 % halten die Kosten insgesamt für akzeptabel.

Der Forschungsnehmer kommt zu dem Ergebnis, dass sich mit über 90 % Anteil vor allem mittlere und größere Unternehmen ab mindestens 1 Mio. Euro Jahresumsatz präqualifizieren lassen; kleine Unternehmen sind mit unter 10 % stark unterrepräsentiert. Dies spiegelt sich im Forschungsbericht auch in den Beschäftigtengrößenklassen wider: Nur 6 % der präqualifizierten Unternehmen haben weniger als zehn Mitarbeiter. Allerdings ist hier darauf hinzuweisen, dass dies deutlich der internen Statistik des PQ-Vereins widerspricht, nach der immerhin knapp 28 % der präqualifizierten Unternehmen maximal zehn Mitarbeiter haben; über 51 % der präqualifizierten Unternehmen gehören danach zu den kleineren „mittleren“ Unternehmen mit bis zu 50 Mitarbeitern. Möglicherweise ist diese Diskrepanz darauf zurückzuführen, dass sich kleinere Unternehmen aufgrund ihrer geringeren Kapazitäten nur unterrepräsentiert an der Befragung beteiligt haben.

Den zur Laufzeit des Forschungsvorhabens 8.600 präqualifizierten Unternehmen steht nach den Schätzungen des Forschungsnehmers – ausgehend von der Umsatzsteuerpflicht – ein theoretisches Potenzial von ca. 390.000 Bauunternehmen* gegenüber. Unter Berücksichtigung eines Anteils der Öffentlichen Bauinvestitionen von rd. 12 % ergäbe sich rechnerisch ein Potenzial von knapp 47.000 Unternehmen; davon schätzt der Forschungsnehmer zunächst ein Potenzial von 20.000 Bauunternehmen, die für eine PQ in Frage kommen.

Von den Vergabestellen bescheinigen 78 % dem PQ-System eine Arbeitserleichterung. Allerdings sind nur 65 % der teilnehmenden Vergabestellen mit der Qualität der angebotenen Informationen zufrieden. Kritisch wird insbesondere die Verlässlichkeit der Referenzen und Eigenerklärungen sowie die Aktualität der Unterlagen beurteilt. Für 23 % der teilnehmenden Vergabestellen sind beispielsweise die hinterlegten Referenzen mit der ausgeschriebenen Leistung nicht vergleichbar, nicht aktuell genug oder zu wenig aussagekräftig. Verbesserungsmöglichkeiten sehen die Vergabestellen u. a. in einer Kurzfassung der Referenzen mit allen relevanten Informationen, einer direkten Anforderungen der Referenzen durch den PQ-Verein bei den Auftraggebern oder in einer Filterung nach ausgeführten Leistungen.

Ergänzt werden die Befragungsergebnisse durch die rechtsgutachterliche Stellungnahme der Rechtsanwaltskanzlei Kapellmann und Partner zu Fragen nach der rechtlichen Unterscheidung zwischen dem PQ-System und ähnlichen Systemen, der Präqualifikation von handelsrechtlich selbstständigen Niederlassungen sowie der Zulässigkeit weiterer Nachweisverlangen von präqualifizierten Unternehmen auf der Grundlage von Tariftreugesetzen.

Die Ergebnisse des Forschungsprojektes werden dem Vorstand des PQ-Vereins zugänglich gemacht; es bleibt abzuwarten, welche der angeführten Verbesserungsvorschläge der PQ-Verein aufgreifen und umsetzen wird. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bis Ende April 2016 die neue EU-Vergaberichtlinie in nationales Recht umzusetzen ist. Hier dürfte insbesondere die Einheitliche Europäische Eigenerklärung Auswirkungen auf das PQ-System haben. Im Hinblick auf diese Umsetzung und unter Berücksichtigung der bereits oben aufgeführten Tatsache, dass das EDV-System des PQ-Vereins auf einen aktuellen Stand gebracht werden muss, hat der Vorstand des PQ-Vereins die Neuausschreibung der PQ-Stellen bis Oktober 2017 zurückgestellt. Die nähere Zukunft wird zeigen, ob unabhängig hiervon einzelne Ergebnisse des Forschungsprojektes vorab umgesetzt werden können.

*) Nach Schätzung des BBSR 335.300 Betriebe, vgl. BBSR (Hrsg.): BBSR-Analysen KOMPAKT 11/2014 – Bericht zur Lage und Perspektive der Bauwirtschaft 2014, Bonn 2014.

4 Fazit

Das Präqualifikationsverfahren hat sich als offenes, transparentes, kosten- und zeitsparendes System in Deutschland etabliert. Auftraggeber und Auftragnehmer profitieren gleichermaßen von den Vorteilen des Systems. Gleichwohl besteht ein großes Potenzial an Baufirmen, die die Vorteile des Systems noch nicht nutzen.

Mit dem Forschungsprojekt zur Evaluierung des PQ-Systems wurden verschiedene Ansätze aufgezeigt, wie die Nutzung des Systems noch stärker ausgeweitet werden kann. Insbesondere auf kommunaler Ebene besteht noch ein großer Entwicklungsspielraum.

Mit dem PQ-System hat die deutsche Bauwirtschaft ein Instrument, das – ohne seinerseits neue Verwaltungsbürokratie aufzubauen – für Auftraggeber und Auftragnehmer zu einer Entlastung bei der Eignungsprüfung führt und präqualifizierten Auftragnehmern zugleich eine Art Qualitätssiegel verleiht. Nach nunmehr über neunjähriger Praxis mit dem PQ-System ist die Präqualifikation für Bauunternehmen in Deutschland nicht mehr wegzudenken.

Der vollständige **Forschungsbericht** ist auf den Internetseiten des BBSR abrufbar unter:
www.bbsr.bund.de > Programme > Zukunft Bau > Auftragsforschung > Rahmenbedingungen > Abgeschlossene Projekte > Evaluierung des PQ-Systems

