



Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie

# Kostenmessung der Prozesse öffentlicher Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge aus Sicht der Wirtschaft und der öffentlichen Auftraggeber

Endbericht

März 2008

Die im Folgenden dargestellte Studie wurde durchgeführt vom Beratungshaus Rambøll Management und dem Institut für Mittelstandsforschung Bonn in fachlicher Begleitung durch Leinemann & Partner Rechtsanwälte.

## **Ansprechpartner:**

### **Rambøll Management GmbH**

Robert Kröber

Saarbrücker Str. 20  
10405 Berlin

Tel: +49 (0)30 / 274 990-0  
Fax: +49 (0)30 / 274 990-19  
E-Mail: [robert.kroeber@ramboll-management.com](mailto:robert.kroeber@ramboll-management.com)

### **Institut für Mittelstandsforschung Bonn**

Jörn Fieseler

Maximilianstraße 20  
53111 Bonn

Tel: +49 (0)228 / 72 99 7-59  
Fax: +49 (0)228 / 72 99 7-90  
E-Mail: [fieseler@ifm-bonn.org](mailto:fieseler@ifm-bonn.org)

### **Leinemann & Partner Rechtsanwälte**

Dr. Thomas Kirch

Friedrichstraße 185-190  
10117 Berlin

Tel: +49 (0)30 - 20 64 19-0  
Fax: +49 (0)30 - 20 64 90-92  
E-Mail: [thomas.kirch@leinemann-partner.de](mailto:thomas.kirch@leinemann-partner.de)

# Inhaltsverzeichnis

<b>Kurzfassung</b>	<b>8</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>14</b>
1.1 Hintergrund	14
1.2 Zielsetzung	14
1.3 Umfang und Gegenstand der Studie	15
1.4 Erläuterung zur Systematisierung des Vergaberechts als Gegenstand der Untersuchung	16
<b>2. Ablauf und methodisches Vorgehen der Untersuchung</b>	<b>19</b>
2.1 Phase I: Ermittlung der ablaufenden Prozesse und prozessualen Kosten der Vergabe öffentlicher Aufträge auf Basis des geltenden Rechts	19
2.1.1 Grundlagen der methodischen Herangehensweise zur Ermittlung der Kosten	19
2.1.2 Ablauf der ersten Projektphase	21
2.2 Phase II: Online-Erhebung von Fallzahlen und Durchschnittswerten zu Vergabeverfahren	24
2.3 Phase III : Wirkungsabschätzung zu Vereinfachungsvorschlägen und Novellierungsansätzen	24
2.3.1 Grundlagen des methodischen Vorgehens	24
2.3.2 Ablauf der dritten Projektphase	25
<b>3. Ergebnisse der Prozessanalyse als Grundlage der Strukturierung der Erhebung</b>	<b>28</b>
3.1 Darstellung der übergreifenden Prozessabläufe auf Seiten der Unternehmen	28
3.2 Darstellung der übergreifenden Prozessabläufe auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber	31
3.3 Einzelfallunabhängige Tätigkeiten	32
<b>4. Ergebnisse der Online-Erhebung zu Fallzahlen und Durchschnittswerten</b>	<b>34</b>
4.1 Verfahrensverteilung im Bereich der VOL/A unterhalb des EU-Schwellenwertes	34
4.2 Beschaffungen unterhalb einer Wertgrenze von 500 Euro	35
4.3 Beteiligung an Verfahren	35
4.4 Elektronische Einreichung und Bearbeitung von Angeboten und Teilnahmeanträgen	36
<b>5. Ergebnisse der Kostenmessung der Vergabe öffentlicher Aufträge</b>	<b>38</b>
5.1 Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse der Kostenmessung – Gesamtkosten und relevante Kostentreiber	38
5.1.1 Darstellung der übergreifenden Kostentreiber in der Vergabe öffentlicher Aufträge	39
5.2 Prozessabläufe und Kosten auf Seiten der Unternehmen	42
5.2.1 Verteilung der Kosten auf die drei Verdingungsordnungen	42

5.2.2	Ablauf und Kosten der unterschiedenen Verfahren	43
5.2.3	Kostentreiber und Problembereiche in der Vergabe öffentlicher Aufträge für Unternehmen	56
5.2.4	Zusammenfassung der zentralen Vereinfachungsvorschläge auf Unternehmensseite	66
5.3	Prozessabläufe und Kosten auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber	67
5.3.1	Kostenverteilung und Kostenverhältnis in den drei Verdingungsordnungen	67
5.3.2	Ablauf und Kosten der unterschiedlichen Verfahren	68
5.3.3	Kostentreiber und Problembereiche für öffentliche Auftraggeber	77
5.3.4	Zusammenfassung der zentralen Vereinfachungsvorschläge auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber	84
5.4	Zusammenführung der Vereinfachungsvorschläge	84
<b>6.</b>	<b>Ergebnisse der Wirkungsabschätzung von Vereinfachungs- und Novellierungsvorschlägen</b>	<b>87</b>
6.1	Überblick über die untersuchten Vorschläge	87
6.2	Beschreibung der berücksichtigten Wirkdimensionen	88
6.3	Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse der Wirkungsabschätzung	89
6.4	Detaillierte Darstellung der ermittelten Auswirkungen der einzelnen Vorschläge	95
6.4.1	Vorschläge 1-3: Neustrukturierung der VOL/A durch Abschaffung der Abschnitte	95
6.4.2	Vorschlag 4: Integration der VOF in die VOL/A	96
6.4.3	Vorschlag 5: Einheitliche Begriffe gleicher Sachverhalte und einheitliche Strukturen in VOL/A und VOB/A	97
6.4.4	Vorschlag 6: Erstellung eines einheitlichen Vergabehandbuches	98
6.4.5	Vorschlag 7: Angleichung der landesrechtlichen und kommunalen Vorschriften	99
6.4.6	Vorschlag 8: Stärkung der E-Vergabe:	100
6.4.7	Vorschlag 9: Verwendung einheitlicher, elektronisch ausfüllbarer Formulare	103
6.4.8	Vorschlag 10: Geltung der VOL/A erst ab einer Bagatellgrenze von 500 Euro	105
6.4.9	Vorschlag 11: Strukturierung der Vergabeverfahren	107
6.4.10	Vorschlag 12: Zentrale Veröffentlichung der Vergabebekanntmachungen auf <a href="http://www.bund.de">www.bund.de</a>	111
6.4.11	Vorschlag 13: Festschreibung der Kostenfreiheit des Vergabeverfahrens	112
6.4.12	Vorschlag 14: Streichung der Mindestangabenkataloge über die Bekanntmachung in § 17 Nr. 1 Abs. 2 und Nr. 2 Abs. 2 VOL/A	113
6.4.13	Vorschlag 15: Vereinfachung der Eignungsprüfung	114
6.4.14	Vorschlag 16: Einführung einer Frist zur Nachreichung von Nachweisen und Unterschriften	118
6.4.15	Vorschlag 17: Nennung aller geforderten Nachweise in einer „Checkliste“	119
6.4.16	Vorschlag 18: Zusammenfassung der §§ 23 und 25 VOL/A	120
6.4.17	120	
6.4.18	Vorschlag 19: Streichung des § 4 VOL/A: Erkundung des Bewerberkreises	120
6.4.19	Vorschlag 20: Streichung des § 6 VOL/A: Mitwirkung von Sachverständigen	121

6.4.20	Vorschlag 21: Streichung des § 7 Nr. 6 VOL/A: Wettbewerbsausschluss Jugendvollzugsanstalten, Jugendeinrichtungen, Aus- und Fortbildungsstätten oder ähnliche Einrichtungen	122
6.4.21	Vorschlag 22a: Benachrichtigungsanträge gegen Benachrichtigungsverpflichtung ersetzen	122
6.4.22	Vorschlag 22b: Einführung einer „schlanken“ Benachrichtigungspflicht im Sinne der Ergebnismitteilung	123
6.4.23	Vorschlag 23: Reduzierung der Arten der Vertragsbedingungen sowie Streichung des Mindestangabenkatalogs in § 9 Nr. 4 VOL/A	124
6.4.24	Vorschlag 24: Streichung des § 11 VOL/A: Ausführungsfristen sind ausreichend zu bemessen	125
	<b>Anhang A: Tabellen der bemessenen Einzelschritte und Anforderungen</b>	<b>126</b>
	<b>Anhang B: Erläuterung der verwendeten Daten</b>	<b>137</b>
	<b>Anhang C: Erläuterung des methodischen Vorgehens der Kostenmessung</b>	<b>145</b>
	<b>Anhang D: Ergebnisse der Analyse zum Wettbewerblichen Dialog</b>	<b>154</b>
	<b>Anhang E: Ergebnisse der Online-Erhebung</b>	<b>160</b>
	<b>Anhang F: Abkürzungen</b>	<b>162</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Überblick über die Ergebnisse der Wirkungsabschätzung .....	10
Abbildung 2: Übersicht der Vergabeverfahren nach Vergaberecht .....	17
Abbildung 3: Überblick über den Projektverlauf .....	19
Abbildung 4: Darstellung der angewendeten Methode der standardisierten Prozess- und Vollzugskostenmessung .....	20
Abbildung 5: Überblick über den Ablauf der Phase I .....	21
Abbildung 6: Darstellung des Vorgehens der Wirkungsabschätzung .....	24
Abbildung 7: Tabelle zur beispielhaften Darstellung der Auswirkungen .....	25
Abbildung 8: Ablauf der dritten Projektphase .....	26
Abbildung 9: Basisprozess zur Bewerbung um öffentliche Aufträge auf Seiten der Unternehmen .....	29
Abbildung 10: Basisprozess zur Vergabe öffentlicher Aufträge auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber .....	31
Abbildung 11: Verfahrensverteilung der Verfahren nach VOL/A unterhalb des EU-Schwellenwerts .....	34
Abbildung 12: Verfahren nach VOL/A mit einem Auftragswert unterhalb von 500 Euro .....	35
Abbildung 13: Anzahl teilnehmender Unternehmen .....	36
Abbildung 14: Möglichkeit der elektronischen Übermittlung von Angeboten über eine elektronische Signatur .....	36
Abbildung 15: Nutzung der elektronischen Vergabe bei Bund, Land und .....	37
Abbildung 16: Verteilung der Kosten auf die drei Verdingungsordnungen .....	38
Abbildung 17: Darstellung der Kostenverteilung auf Seiten der Unternehmen .....	42
Abbildung 18: Zusätzliche Kosten auf Unternehmensseite im Rahmen von EG-Verfahren .....	44
Abbildung 19: Kosten der Verfahren für Unternehmen .....	45
Abbildung 20: Basisprozess Unternehmen offenes Verfahren/Öffentliche Ausschreibung .....	47
Abbildung 21: Kosten der Prozessphasen der öffentlichen Ausschreibung auf Unternehmensseite .....	48
Abbildung 22: Ablauf des Nichtoffenen Verfahrens bzw. der beschränkten Ausschreibung auf Unternehmensseite .....	50
Abbildung 23: Kosten der Prozessphasen der beschränkten Ausschreibung auf Unternehmensseite .....	51
Abbildung 24: Ablauf des Verhandlungsverfahrens bzw. der freihändigen Vergabe auf Unternehmensseite .....	53
Abbildung 25: Kosten der Verhandlungsverfahren und der freihändigen Vergaben nach VOL/A und VOF für das erfolgreiche Unternehmen .....	54
Abbildung 26: Kosten der Phasen der Verhandlungsverfahren und freihändigen Vergaben für das erfolgreiche Unternehmen .....	55
Abbildung 27: Kosten der Prozessphasen auf Seiten der Unternehmen .....	56
Abbildung 28: Darstellung der Kostenverteilung auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber .....	67

Abbildung 29: Zusätzliche Kosten im Rahmen von EU-Verfahren für die öffentlichen Auftraggeber .....	68
Abbildung 30: Zusätzliche jährlich anfallende Kosten im Zuge von EU-Verfahren für die öffentlichen Auftraggeber .....	69
Abbildung 31: Kosten der Verfahren für Vergabestellen .....	69
Abbildung 32: Ablauf Offenes Verfahren bzw. Öffentliche Ausschreibung auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber .....	71
Abbildung 33: Kosten der einzelnen Prozessphasen des Offenen Verfahrens auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber .....	72
Abbildung 34: Ablauf des Nichtoffenen Verfahrens bzw. der beschränkten Ausschreibung auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber .....	73
Abbildung 35: Kosten der Phasen des Nichtoffenen Verfahrens bzw. der beschränkten Ausschreibung auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber .....	73
Abbildung 36: Ablauf des Verhandlungsverfahrens bzw. der freihändigen Vergabe auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber .....	75
Abbildung 37: Volkswirtschaftliche Kosten der Verhandlungsverfahren im Vergleich zwischen VOL/A und VOF auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber in Euro .....	75
Abbildung 38: Kosten der Phasen des Verhandlungsverfahrens bzw. der freihändigen Vergabe .....	76
Abbildung 39: Volkswirtschaftliche Kosten je Prozessphase auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber .....	78
Abbildung 40: Auflistung der Vereinfachungsvorschläge .....	86
Abbildung 41: Überblick über die untersuchten Vorschläge .....	87
Abbildung 42: Berücksichtigte Wirkdimensionen zur Beurteilung der Vereinfachungsvorschläge .....	88
Abbildung 43: Bewertungsmatrix aller Vereinfachungsvorschläge .....	90
Abbildung 44: Ermittelte Reduktionspotenziale der einzelnen Vorschläge .....	94
Abbildung 45: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 4 .....	97
Abbildung 46: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 5 .....	98
Abbildung 47: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 6 .....	99
Abbildung 48: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 7 .....	100
Abbildung 49: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 8a .....	101
Abbildung 50: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 8b .....	103
Abbildung 51: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 9 .....	104
Abbildung 52: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 10 .....	106
Abbildung 53: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 11a .....	108

Abbildung 54: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 11b.....	109
Abbildung 55: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 11c.....	110
Abbildung 56: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 12.....	111
Abbildung 57: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 13.....	112
Abbildung 58: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 14.....	113
Abbildung 59: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 15a.....	115
Abbildung 60: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 15b.....	116
Abbildung 61: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Variante 15c.....	117
Abbildung 62: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 16.....	119
Abbildung 63: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 17.....	120
Abbildung 64: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 22a.....	123
Abbildung 65: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 22b.....	123
Abbildung 66: Auflistung der Einzelschritte auf Seiten der Unternehmen.....	126
Abbildung 67: Auflistung der Einzelschritte auf Seiten der Vergabestellen.....	130
Abbildung 68: Gehaltstarife Unternehmen.....	138
Abbildung 69: Zuordnung der Tarifgruppen zu den Verdingungsordnungen.....	139
Abbildung 70: Verwendete Tarifwerte für die Seite der Unternehmen.....	139
Abbildung 71: Tarifgruppen im öffentlichen Dienst.....	140
Abbildung 72: Verwendete Stundensätze für die öffentliche Verwaltung.....	140
Abbildung 73: Durchschnittswerte für die Teilnahmezahlen/Häufigkeiten.....	141
Abbildung 74: Verwendete Werte für die Verfahrensverteilung für die VOB/A.....	143
Abbildung 75: Verwendete Werte für die Verfahrensverteilung für die VOL/A.....	143
Abbildung 76: Verwendete Werte für die Fallzahlen der Verfahren.....	144
Abbildung 77: Gegenstand einer SKM-Messung - Informationspflichten.....	146
Abbildung 78: Verbindung von Gesetzesanalyse und Prozesskostenmessung.....	148
Abbildung 79: Standardisierungsprozess im Rahmen der SKM-Messung am Beispiel einer Pflicht zur Anerkennung als Prüferingenieur.....	149
Abbildung 80: Varianten der prozessualen Auswirkung gesetzlicher Anforderungen.....	150
Abbildung 81: Darstellung der Methode des Standardkosten-Modells.....	152
Abbildung 82: Darstellung der angewendeten Methode der standardisierten Prozess- und Vollzugskostenmessung.....	153
Abbildung 83: Basisprozess des Wettbewerblichen Dialogs auf Seiten der Unternehmen.....	155
Abbildung 84: Kosten Wettbewerblicher Dialog.....	157



Abbildung 85: Abkürzungen..... 162

## Kurzfassung

Die Vergabe öffentlicher Aufträge unterliegt in Deutschland den Vorgaben gesetzlicher Regelungen. Laut Beschluss der Bundesregierung vom Juni 2006 sollen diese Regelungen im bestehenden System verschlankt und vereinfacht werden. Das Ziel soll dabei unter anderem sein, den damit einhergehenden Aufwand für Unternehmen und öffentliche Auftraggeber zu verringern.

Im Kontext dieses Vorhabens wurde im Jahr 2007 die hier dargestellte Untersuchung durchgeführt. Im Zentrum der Studie stand dabei die Analyse der entstehenden prozessualen und laufenden Kosten, daraus ableitbarer Kostentreiber sowie die Untersuchung möglicher Vereinfachungsmaßnahmen.

### **Die Ergebnisse der Untersuchung lauten zusammengefasst wie folgt:**

Die Vergabe öffentlicher Aufträge erzeugt in Deutschland **jährlich prozessuale Kosten in Höhe von 19 Mrd. Euro**<sup>1</sup>. Davon entfallen 8,8 Mrd. Euro auf die Seite der öffentlichen Auftraggeber und 10,2 Mrd. Euro auf die Seite der sich um öffentliche Aufträge bewerbenden Unternehmen.

Bei den angenommenen rund 2,4 Mio. Vergaben in Deutschland kostet ein **Vergabeverfahren für alle Beteiligten im Durchschnitt 7.870 Euro**.

Als **größte Kostenblöcke der Vergabe öffentlicher Aufträge** ließen sich auf Seiten der Unternehmen feststellen<sup>2</sup>:

- die Angebotslegung (4,4 Mrd. Euro),
- die Recherche von Ausschreibungen (2 Mrd. Euro),
- die Auswertung von Vergabeunterlagen (1,7 Mrd. Euro) und
- die Prüfung und Sammlung von Eignungsnachweisen (1 Mrd. Euro inkl. der laufenden Aufwände und Kosten für die Erstellung von Nachweisen).

Auf Seiten der Vergabestellen entfallen die Kosten vor allem auf die Bereiche:

- Erstellung der Vergabeunterlagen (1,7 Mrd. Euro),
- Auswahl eines Angebots durch Prüfung und Wertung (1,5 Mrd. Euro),
- Aufforderung zur Angebotsabgabe (886 Mio. Euro),
- Durchführung von Verhandlungen (659 Mio. Euro) und
- Durchführung von Eignungsprüfungen (454 Mio. Euro).

In diesen Bereichen sind dementsprechend die höchsten Einsparpotenziale zu finden.

---

<sup>1</sup> Die hier ausgewiesene Summe enthält alle prozessualen und laufenden Kosten für Unternehmen und öffentliche Auftraggeber im Rahmen der Durchführung von Vergaben oberhalb und unterhalb der EU-Schwellenwerte. Die hier ausgewiesenen Kosten umfassen dabei mehr als die Summe der reinen „Informationskosten“, die direkt und ausschließlich aus den gesetzlichen Vorgaben entstehen, sondern basieren auf den Aufwänden im gesamten Vollzug. Darin nicht enthalten sind die Kosten für Nachprüfungsverfahren.

Der übergreifende und zugleich maßgebliche Kostentreiber liegt darüber hinaus in der angenommenen Anzahl von 2,4 Mio. Verfahren pro Jahr.

Als Ergebnis der Kostenanalyse und der parallel durchgeführten Befragungen von Experten und Betroffenen konnten die folgenden Bereiche als **zentrale Handlungsfelder für eine Novellierung des Vergaberechts und die Anpassung der Vergabepaxis** identifiziert werden:

- Verschlankung und Vereinheitlichung der rechtlichen Grundlagen,
- Veränderung der Regelungen zur Verfahrensanwendung insb. bei geringen Auftragswerten,
- Zentralisierung der Bekanntmachung,
- Verschlankung der Eignungsprüfung und Reduktion der Nachweise insb. im Rahmen von Teilnahmewettbewerben,
- Verringerung der Ausschlussstatbestände,
- Verwendung elektronischer und einheitlicher Formulare,
- Ausbau der elektronischen Übermittlungs- und Verarbeitungsmöglichkeiten.

Basierend auf den Ergebnissen der Analyse der Ist-Situation wurden **30 konkrete Vorschläge zur Vereinfachung der Vergabe im Bereich der VOL/A** in Bezug auf ihre Wirkung hin beurteilt. Dabei wurden neben der Kostenwirkung auch weitere Auswirkungen für die Betroffenen ermittelt und durch diese bewertet.

Als übergreifendes Ergebnis lässt sich zusammenfassen, dass:

- **19 Vorschläge übergreifend positiv eingeschätzt wurden,**
- bei **acht Vorschlägen sowohl gravierende positive als auch negative Folgen** angenommen wurden, während
- drei Vorschläge in allen Aspekten als negativ eingestuft wurden.

In Bezug auf die Kosten erscheint übergreifend **im Bereich der VOL/A eine Kostenreduktion um circa 15 bis 20 Prozent erreichbar** (rund 3 Mrd. von 16,2 Mrd. Euro).

Die höchsten Kostenreduktionen können dabei vor allem durch organisatorische Maßnahmen erreicht werden, die jedoch in Teilen durch gesetzliche Vorgaben (wie die Begründungspflicht für Nachweise oder die Kostenverlagerung auf Vergabestellen) gefördert werden können.

---

<sup>2</sup> unterteilt nach den im Rahmen des Projekts ermittelten Prozess- bzw. Verfahrenselementen.

Die ermittelten Ergebnisse sind in der folgenden Matrix zusammengefasst:

**Abbildung 1: Überblick über die Ergebnisse der Wirkungsabschätzung<sup>3</sup>**

Nr.	Vorschlag	Übergreifende Bewertung durch Betroffene	Einsparungen in Mio. Euro		
			Unternehmen	Vergabestellen	Gesamt
<b>Block I</b>					
<b>Verschlanung und Vereinheitlichung der rechtlichen Grundlagen</b>					
1-3	Neustrukturierung der VOL/A (Abschaffung der Abschnitte)	+	positiv (keine Ausweisung möglich)		
4	Integration der VOF in die VOL/A	+	positiv (keine Ausweisung möglich)		
5	Einheitliche Begriffe VOB/A und VOL/A	+	0,0	9,0	9,0
6	Erstellung eines einheitlichen Vergabehandbuchs (VOB, VOF, VOL)	+	positiv (keine Ausweisung möglich)		
7	Angleichung der landesrechtlichen und kommunalen Vorschriften	+	8,2	4,6	12,8
<b>Block II</b>					
<b>Stärkung der elektronischen Vergabe</b>					
8a	Ausbau der e-Vergabe mit dem Ziel der Abschaffung der Papierform	++	316,7	1019,0	1335,7
8b	E-Vergabe stärken, aber Papierform beibehalten	+/-	249,9	734,6	984,5
9	Verwendung elektronisch ausfüllbarer und einheitlicher Formulare	++	651,4	163,3	814,7
<b>Block III</b>					
<b>Änderung der Vorgaben zur Verfahrensanwendung</b>					
10	Geltung der VOL/A erst ab einer Bagatelgrenze von 500 Euro	+ / (-)	340,6	315,0	655,6
11a	Einführung von Vergabefreigrenzen für die Vergabeverfahren (10.000 Euro/ 50.000 Euro) auf Bundesebene	+/-	7,2	0,8	8,0
11b	Obligatorischer Teilnahmewettbewerb bei beschränkte Ausschreibungen und Beibehaltung der Hierarchie	+/-	-19,7	-8,4	-28,1
11c	Aufgabe der Hierarchie der Vergabearten und Einschränkung der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb	+/-	38,0	5,0	43,0
<b>Block IV</b>					
<b>Änderungen im Rahmen der Veröffentlichung/ Bekanntmachung und der Vergabeunterlagen</b>					
12	Verbindliche zentrale Veröffentlichung aller Vergabebekanntmachungen auf www.bund.de	++	799,8	8,4	808,2
13	Festschreibung der Kostenfreiheit des Vergabeverfahrens	++	40,0	0,0	40,0
14	Streichung der Mindestangabekataloge über die Bekanntmachung in § 17 Nr. 1 Abs. 2 und Nr. 2 Abs. 2 VOL/A	--	-5,9	-26,8	-32,7
<b>Block V</b>					
<b>Änderungen im Rahmen der Eignungs- und Angebotsprüfung sowie der Ausschlussstatbestände</b>					
15a	Die VOL/A geht künftig grundsätzlich von der Eignung (Zuverlässigkeit und finanz. Leistungsfähigkeit) der Bewerber/Bieter aus, die Forderung behördlicher Nachweise ist zu begründen	++	59,7	132,6	192,3
15b	Ausschließliche Verwendung von Eigenerklärungen im Rahmen von Teilnahmewettbewerben.	+	31,4	40,8	72,2
15c	Weitere Etablierung von PQ-Verfahren	+	9,3	16,1	25,4
16	Einführung einer Frist zur Nachreichung von Nachweisen und Unterschriften	+/-	0,0	-17,0	-17,0
17	Verbindliche Nennung aller geforderten Nachweise in einer „Checkliste“	++	57,0	0,0	57,0
18	Zusammenfassung der §§ 23 und 25 VOL/A	+	keine Ausweisung möglich		
19	Streichung des § 4 VOL/A: Erkundung des Bewerberkreises	+	keine Ausweisung möglich		
20	Streichung des § 6 VOL/A: Mitwirkung von Sachverständigen	-	keine Ausweisung möglich		
21	Streichung des § 7 (6) VOL/A: Wettbewerbsausschluss Jugendvollzugsanstalten, Jugendeinrichtungen, Aus- und Fortbildungsstätten	-	0,0	0,0	0,0
<b>Block VI</b>					
<b>Änderung spezifischer Umsetzungsvorgaben</b>					
22a	Benachrichtigungsanträge gegen Benachrichtigungsverpflichtung ersetzen	+/-	21,5	-43,8	-22,3
22b	Einführung einer „schlanken“ Benachrichtigungspflicht im Sinne einer Ergebnismitteilung ohne Begründung	+	6,5	6,1	12,6
23	Reduzierung der Arten der Vertragsbedingungen sowie Streichung des Mindestangabekataloges in § 9 Nr. 4 VOL/A	+	positiv (keine Ausweisung möglich)		
24	Streichung des § 11 VOL/A: Ausführungsfristen sind ausreichend zu bemessen	+	keine Ausweisung möglich		

<sup>3</sup> Die hier ermittelten Werte basieren ausschließlich auf einer Änderung im Bereich der VOL/A. Das Potenzial bei vergleichbaren Änderungen in der VOB/A läge entsprechend der Kostenverteilung bei rund 15 Prozent der hier angegebenen Werte.

Die **ausschlaggebenden Gründe der Bewertungen der einzelnen Vorschläge** werden im Folgenden zusammengefasst wiedergegeben.

Im Bereich der Ansätze zur **Verschlinkung des Vergaberechts (Block I)**:

- Die Abschaffung der Abschnitte (1-3) sowie die Integration der VOF in die VOL/A (4) wurden insbesondere von Seiten der Vergabestellen als eine Vereinfachung der Handhabung des Rechtstextes erachtet. Von Seiten der Unternehmen wurde hingegen angemerkt, dass diese Änderung für Unternehmen, die sich rein national oder nur nach VOF bewerben, zu einer Erhöhung der Komplexität führen kann. Dieser negative Aspekt kann in den Auswirkungen jedoch als gering eingeschätzt werden, da Unternehmen weniger mit dem Gesetz direkt arbeiten und sich das Vergaberecht vornehmlich an die Verwaltung richtet.
- Die übrigen Vorschläge (5-7) wurden hingegen von beiden Seiten als durchweg positiv bewertet, da sie die Komplexität der Rechtsvorschriften durch Vereinheitlichung reduzieren und die Vergabe damit vereinfachen.

Im Bereich der Ansätze zur **Stärkung der elektronischen Vergabe (Block II)**:

- Im direkten Vergleich der Varianten (8a/8b) wurde die Abschaffung der Papierform (8a) als langfristig in allen Aspekten effektiverer Ansatz angesehen. So betrachteten die Befragten eine langfristige Beibehaltung der Papierform als nicht notwendig und für die Umsetzung als eher hinderlich, da die Einsparpotenziale auf Seiten der Vergabestellen stark eingeschränkt blieben, solange beide Medien bedient werden müssen. Ein langfristiges Festhalten an der Möglichkeit der Einreichung in Papierform wurde dementsprechend nicht als notwendig erachtet.
- Positive Auswirkungen wurden auch im Vorschlag zur erweiterten Nutzung einheitlicher elektronischer Formulare (9) gesehen, da diese die Bearbeitungszeiten verkürzen, Angebote besser vergleichbar und elektronisch auswertbar machen. Hierzu wurde jedoch ein modularer Aufbau mit Anpassungsmöglichkeiten vorgeschlagen, um der Ausgestaltung möglichst viel Spielraum zu lassen und Besonderheit abbilden zu können.
- Da die vergaberechtlichen Voraussetzungen für eine medienbruchfreie elektronische Vergabe bereits in der 1. Stufe der Vergaberechtsreform geschaffen wurden, sind zur Erreichung der Kostenreduktionen verstärkt organisatorische Maßnahmen erforderlich.

Im Bereich der **Änderung der Vorgaben zur Verfahrensanwendung (Block III)**:

- Dem Vorschlag zur Einführung einer Bagatellgrenze von 500 Euro (10) wurde ein hohes Einsparpotenzial und positive Auswirkungen für die Rechtssicherheit und die Durchlaufzeiten bescheinigt, gleichzeitig

wurde jedoch auch auf mögliche negative Auswirkungen für den Wettbewerb und einen möglichen Missbrauch insbesondere in Markt-bereichen mit geringen Auftragsvolumina durch die potentielle Etablierung eines lokalen „Hoflieferantentums“ hingewiesen. Die negativen Auswirkungen wurden im Bereich unter 500 Euro aufgrund der lokalen Begrenzung jedoch als sehr gering bzw. marginal eingeschätzt.

- Von den drei Varianten zur Änderung der Anwendungsvorgaben (11a-11c) erwies sich in der Beurteilung keine als überwiegend positiv. Die Vorschläge zu Vergabefreigrenzen (11a) und der Aufhebung der Hierarchie (11c) können nach Urteil der Befragten zu einer Abnahme des Wettbewerbs, der Gleichbehandlung und der Transparenz führen, da infolge der Umsetzung eine höhere Anzahl von Vergaben beschränkt oder freihändig und eine geringere Anzahl an Vergaben öffentlich durchgeführt werden würden. Die Aufgabe der Beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb (11b) würde hingegen Mehrkosten (ca. 28,1 Mio. Euro) mit sich bringen.

#### Im Bereich der **Änderung im Rahmen der Bekanntmachung (Block IV):**

- Die zentrale Veröffentlichungspflicht auf [www.bund.de](http://www.bund.de) (Vorschlag 12) sowie die Festschreibung der Kostenfreiheit der Vergabeunterlagen (13) wurden von beiden Seiten durchweg positiv bewertet. Bei den Vorschlägen wurden dabei positive Auswirkungen insbesondere auf die Kosten und den Wettbewerb bescheinigt.
- Die Streichung des Mindestangabenkataloges (14) wurde hingegen aufgrund des möglicherweise eintretenden Informationsmangels, der Uneinheitlichkeit, der Missbrauchsmöglichkeit sowie der Erhöhung der Anfragen negativ bewertet.

#### Im Kontext der Eignungsprüfung und des Ausschlusses (Block V):

- Der Vorschlag, grundsätzlich von der Eignung auszugehen und die Forderung behördlicher Nachweise zu begründen (15a) wurde grundsätzlich von beiden Seiten positiv bewertet. Offen blieb für die Vergabestellen jedoch, inwieweit sich hieraus negative Rechtsfolgen bei Nachprüfungsverfahren ergeben können bzw. wie sich diese ausschließen lassen, wenn beispielhaft die Begründung unterlassen oder nur unzureichend dokumentiert wurde. Diese Befürchtung erweist sich jedoch als unbegründet, da die Vergabestelle beim Fordern von Eignungsnachweisen einen nur eingeschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraum besitzt und dem Bieter kein subjektives Recht auf Einhaltung einer formell ordnungsgemäßen Begründung zusteht.
- Die Variante der grundsätzlichen Verwendung von Eigenerklärungen im Teilnahmewettbewerb (15b) wurde hingegen als weniger problematisch, jedoch zugleich als weniger Kosten sparend, erachtet. Dasselbe trifft auch auf die letzte Variante der weiteren Etablierung von PQ-Verfahren (15c) zu. Auch hier sahen die Befragten weitgehend positive Effekte, jedoch mit den vergleichsweise geringsten Auswir-

kungen, da die PQ-Verfahren aufgrund der dafür anfallenden Kosten nur für einen Teil der Unternehmen interessant seien und die Zertifikate momentan keine ausreichende Aussagekraft besäßen bzw. zu wenige Nachweise abdeckten. Im Vergleich erschien den Befragten dementsprechend die erste Variante als attraktivster Weg, unter der Bedingung, dass sich die Rechtsfragen lösen ließen.

- Unabhängig davon wurde die verbindliche Nennung aller geforderten Nachweise in einer Checkliste (17) in jeder Hinsicht positiv bewertet mit besonders hohen Auswirkungen auf Kosten und Wettbewerb, da hierdurch das Übersehen einer Forderung nahezu ausgeschlossen werden könne.
- Der Vorschlag, eine generelle Nachreichungsmöglichkeit von Nachweisen (16) einzuführen, wurde hingegen als problematisch eingestuft. So würden sich hierdurch nicht nur die Verfahrenslaufzeiten erhöhen, sondern insbesondere auch die Kosten für die Vergabestellen, während bei einem Großteil der Nachweise eine solche Nachforderung als nicht sinnvoll oder bereits jetzt möglich angesehen wurde.
- Der Vorschlag zur Zusammenfassung der §§ 23 und 25 VOL/A (18) wurde als sinnvoll erachtet, da diese Vorgaben auch in der Praxis ineinandergreifen.
- Ebenso befürwortet wurde die Streichung des § 4 VOL/A (19), da dieser die Nutzung der Auftragsberatungsstellen eher einschränke.
- Negativ standen die Befragten hingegen einer Streichung der §§ 6 und 7 VOL/A (Vorschlag 20/21) entgegen, da dies zu einer Minderung des Wettbewerbs und der Gleichbehandlung führen könnte, ohne einen Mehrwert zu bieten. In beiden Fällen wurde hingegen eine Neuformulierung als sinnvoll angesehen, um die derzeit damit verbundenen Probleme zu beseitigen.

#### **In Block VI:**

- Der Ansatz einer generellen Benachrichtigungspflicht (22a) wurde zwar von Seiten der Unternehmen favorisiert, da sich hierdurch die Anträge erübrigen und mehr Transparenz geschaffen wird. Von Seiten der Vergabestellen wurde hingegen auf den damit verbundenen Aufwand hingewiesen. Eine „einfache“ Form der Benachrichtigung ohne Begründung (22b) wurde jedoch hinsichtlich des Aufwands als annehmbar und damit als besserer Weg erachtet.
- Einer Reduzierung der Arten der Vertragsbedingungen (23) sowie einer Streichung des § 11 VOL/A (24) standen hingegen beide Seiten positiv gegenüber, um das Recht zu verschlanken und dadurch Bearbeitungszeiten und Fehlerquellen im Umgang mit der Rechtsmaterie zu verringern.

# 1. Einleitung

## 1.1 Hintergrund

Mit einem Gesamtvolumen von rund 260 Mrd. Euro pro Jahr<sup>4</sup> stellen Aufträge der öffentlichen Hand einen beachtlichen volkswirtschaftlichen Faktor dar. Aufgrund der damit einhergehenden hohen politischen und wirtschaftlichen Bedeutung unterliegt die Vergabe öffentlicher Aufträge der gesetzlichen Regelungen durch das Vergaberecht. Der grundlegende Zweck des Vergaberechts besteht dabei in der Sicherstellung einer wirtschaftlich sinnvollen Beschaffung unter Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, des Wettbewerbs, der Gleichbehandlung und der Transparenz.

Dem Vergaberecht wird jedoch eine hohe Komplexität bescheinigt, die insbesondere dem Zweck der Transparenz der staatlichen Beschaffung widerspricht und zugleich die Ziele des Wettbewerbs und der Gleichbehandlung gefährdet. Im Jahr 2003 wurde daher von der Bundesregierung eine Arbeitsgruppe zur Verschlankeung des Vergaberechts im BMWA eingerichtet, deren Arbeit zunächst in einem Eckpunktepapier mündete. Die darin vorgeschlagene umfassende Strukturreform des Vergaberechts fand jedoch keine Mehrheit.

Im Koalitionsvertrag vom 11.11.2005 und dem Schwerpunktebeschluss der Bundesregierung vom 28.06.2006 wurde daher festgelegt, das Vergaberecht im bestehenden System zu reformieren.

Die Novellierung des Rechts soll dabei aufgrund der Dringlichkeit der Umsetzung von EU-Recht in Stufen erfolgen. So sind zum 1. November 2006 die novellierten VOL/A 2006, VOF 2006 sowie VOB/A 2006 in Kraft getreten, womit der Gesetzgeber die Vorgaben der im Jahre 2004 neu gefassten EG-Vergaberichtlinien umgesetzt hat.

In weiteren Schritten soll das national bestehende Regelwerk novelliert werden. Das Vergaberecht soll sich dabei unter anderem an folgenden Leitlinien orientieren:

- Transparenz
- Aufhebung von über das EU-Recht hinausgehenden strengeren Verpflichtungen für Auftraggeber (sog. „gold-plating“)
- Beschränkung und Entbürokratisierung der Vergaberegeln auf das notwendige Maß
- mittelstandsgerechte Ausgestaltung.

## 1.2 Zielsetzung

Mit dieser Studie wurde das Ziel verfolgt, die Belastungen im Rahmen der Vergabe öffentlicher Aufträge durch das nationale Regelwerk zu erfassen, um

---

<sup>4</sup> Laut Angabe und Berechnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, basierend auf den statistischen Daten von 2006.



diese systematisch abbauen zu können. Hierzu sollten zunächst die gesamten Verfahrensprozesse und die dadurch entstehenden Kosten auf Basis der Vergabevorschriften sowohl auf Seiten der Unternehmen als auch auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber erfasst werden. Basierend auf den Ergebnissen dieser Analyse sollten im Anschluss Problembereiche und Vereinfachungsmöglichkeiten identifiziert werden, um dadurch Ansätze zur Novellierung des Vergaberechts gewinnen zu können. Schließlich sollten ausgewählte Änderungsvorschläge und -maßnahmen im Rahmen einer Ex-ante-Evaluation auf ihre Kostenfolgen hin untersucht werden.

Die Zielsetzung der Studie wurde im Laufe der Untersuchung zudem in Bezug auf weitere zu untersuchende Wirkungsbereiche hin erweitert, um dadurch ein umfassenderes Bild möglicher Auswirkungen gewinnen zu können.

### 1.3 Umfang und Gegenstand der Studie

Die Grundlage der Studie bildeten die gesetzlichen Regelungen zur Vergabe öffentlicher Aufträge. Im Mittelpunkt standen dabei die Pflichten und Anforderungen, die sich aus den Verdingungsordnungen für Bauleistungen (VOB/A)<sup>5</sup>, für Dienst- und Lieferleistungen (VOL/A)<sup>6</sup> und für freiberufliche Leistungen (VOF)<sup>7</sup> ergeben. Als gesetzliche Grundlagen wurden zudem das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB)<sup>8</sup> und die Verordnung für die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV)<sup>9</sup> in die Analyse einbezogen. Landesrechtliche und kommunale Vorschriften sowie Dienstanweisungen wurden nur wo notwendig in den Erhebungen berücksichtigt.

Im Rahmen der Studie wurde dabei nicht nur der aus direkten gesetzlichen Anforderungen resultierende Aufwand gemessen, sondern auch jener, der durch zusätzlich notwendige und in der Praxis durchgeführte Prozessschritte und Aktivitäten entsteht, da die Gesamtkosten der Prozesse erhoben werden sollten. Nicht bemessen wurde hingegen der Aufwand für Rügen und Nachprüfungsverfahren.<sup>10</sup> Ebenfalls nicht einbezogen wurden die Kosten, die durch Schulungen und die Hinzuziehung von Rechtsexperten zur Verfahrensdurchführung entstehen.

---

<sup>5</sup> In der Fassung der Bekanntmachung vom 20.03.2006, Bundesanzeiger Nr. 94a vom 18.05.2006.

<sup>6</sup> In der Fassung der Bekanntmachung vom 06.04.2006, Bundesanzeiger Nr. 109 vom 13.06.2006.

<sup>7</sup> In der Fassung der Bekanntmachung vom 16.03.2006, Bundesanzeiger Nr. 100a vom 30.05.2006 (mit Berichtigung im Bundesanzeiger Nr. 91a vom 13.05.2006).

<sup>8</sup> In der Fassung der Bekanntmachung vom 15.07.2005 (BGBl. I S. 2114), zuletzt geändert durch Gesetz vom 01.09.2005 (BGBl. I S. 2676).

<sup>9</sup> In der Fassung der Bekanntmachung vom 11.02.2003 (BGBl. I S. 169, zuletzt geändert durch Verordnung vom 23.10.2006 (BGBl. I S. 2334).

<sup>10</sup> Im Mittelpunkt der Untersuchung standen der eigentliche Vergabeprozess und die darin enthaltenden primären Kostenauslöser. Rügen und Nachprüfungsverfahren können als Folge von Unsicherheiten und Fehlern im Vergabeprozess angesehen werden. Es wurden daher nicht die prozessualen Kosten der Rechtsfolgen gemessen. Dennoch würde sich eine Untersuchung der relevanten Auslöser für Rügen und Klagen als sinnvoll erweisen, um die Rechtssicherheit transparent zu machen und im Nachgang erhöhen zu können. Dies stand im Rahmen dieses Projektes jedoch nicht im Mittelpunkt und wurde daher nur qualitativ an geeigneten Stellen berücksichtigt.

Gemessen wurde der Aufwand sowohl auf Seiten der Verwaltung, also der öffentlicher Auftraggeber, als auch für Bewerber, also Unternehmen. Dabei wurden auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber Vergabestellen des Bundes, der Länder und der Kommunen sowie zentrale und dezentrale Vergabestellen mit einbezogen. Auf Seiten der Unternehmen wurden kleine (bis 49 Mitarbeiter), mittlere (50 - 249 Mitarbeiter) und große (mehr als 250 Mitarbeiter) Betriebe einbezogen. Auf diese Weise konnte sichergestellt werden, dass auch Unterschiede zwischen den verschiedenen Betroffenenengruppen erfasst werden und in die Untersuchung einfließen.

Neben den reinen Kostenfolgen der Prozesse der Vergabe öffentlicher Aufträge wurde im Rahmen der zweiten Projektphase auch eine Beurteilung weiterer Folgen von Novellierungsansätzen vorgenommen.

#### **1.4 Erläuterung zur Systematisierung des Vergaberechts als Gegenstand der Untersuchung**

Das Vergaberecht in Deutschland wird sowohl durch die EU und den Bund als auch durch die Länder bestimmt. Es ist oberhalb der Schwellenwerte durch die Kaskade: Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB) – Vergabeverordnung (VgV) – Verdingungsordnungen (VOL/A, VOB/A, VOF) geprägt. Die zentrale Rechtsgrundlage für Aufträge von Bedeutung für den europäischen Binnenmarkt bildet dabei der vierte Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung (§§ 97ff. GWB), in dem nach Maßgabe der europäischen Vergaberichtlinien die Grundsätze der Vergabeverfahren festgelegt sind.<sup>11</sup> Die darauf basierende Vergabeverordnung (VgV) bestimmt, ab welchem Schwellenwert der Auftragshöhe ein spezifisches europaweites Vergabeverfahren durchzuführen ist.<sup>12</sup> Die konkrete Ausgestaltung der Vergabeverfahren wird schließlich durch die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A), die Verdingungsordnung für Lieferungen und Leistungen (VOL/A) sowie die Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) geregelt.

Unterhalb der EU-Schwellenwerte regelt der jeweils erste Abschnitt von VOB/A und VOL/A (sog. Basisparagrafen) die rein nationalen Ausschreibungen. Oberhalb der Schwellenwerte ist zu unterscheiden nach „klassischen“ Aufträgen öffentlicher Auftraggeber (2. Abschnitt der VOL/A bzw. VOB/A – sog. a-Paragrafen), nach Aufträgen öffentlicher Sektorenauftraggeber (3. Abschnitt der VOL/A bzw. VOB/A – sog. b-Paragrafen) und schließlich nach Aufträgen privater Sektorenauftraggeber, für die nur die vereinfachten Regelungen des 4. Abschnitts gelten. Die VOF kennt diese Unterscheidungen nicht.

---

<sup>11</sup> Grundlage für die nationale Ausschreibungspflicht ist zudem der §30 des Gesetzes über die Grundlagen des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG). Darin heißt es: „Dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen muss eine Öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen“.

<sup>12</sup> § 2 VgV gibt je nach Auftragsgegenstand und der Art der ausschreibenden Stelle unterschiedliche Schwellenwerte vor.

Sie ist nur dann zu beachten, wenn ein öffentlicher Auftraggeber freiberufliche Leistungen oberhalb der EG-Schwellenwerte ausschreibt.

*Rechtliche Grundlage dieser Studie*

Da das GWB und die VgV vor allem übergreifende Regulierungsgrundsätze und Zielsetzungen des Vergaberechts definieren, jedoch nur geringfügig Prozesse regeln, wurden diese nur zur Systematisierung der Untersuchung verwendet.<sup>13</sup> Die Vorschriften für die prozessuale und inhaltliche Ausgestaltung der Vergabeverfahren sind hingegen in den drei Verdingungsordnungen enthalten, die somit zentraler Untersuchungsgegenstand dieser Studie waren.

In den Verdingungsordnungen werden mehrere Verfahrensarten oberhalb und unterhalb der Schwelle unterschieden. Da die nationalen und EU-weiten Verfahren sich im Prinzip prozessual kaum unterscheiden, lassen sich in Hinblick auf Verfahrenswege und Prozesse die folgenden Verfahren ausdifferenzieren:

**Abbildung 2: Übersicht der Vergabeverfahren nach Vergaberecht**

Unterhalb der Schwellenwerte	Oberhalb der Schwellenwerte	
<b>Grundsatz</b>		
<b>Öffentliche Ausschreibung</b>	<b>Offenes Verfahren</b>	
<b>Ausnahme</b>		
<b>Beschränkte Ausschreibung</b>	<b>Nichtoffenes Verfahren</b>	
<b>Mit oder ohne öffentlichen Teilnahmewettbewerb</b>	<b>stets mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb</b>	
<b>Ausnahme der Ausnahme</b>		
<b>Freihändige Vergabe</b>	<b>Verhandlungsverfahren,</b>	
	<b>nach vorheriger öffentlicher Vergabe- bekanntmachung</b>	<b>ohne öffentliche Vergabe- bekanntmachung</b>
	<b>Wettbewerblicher Dialog</b>	

Quelle: Leinemann und Partner

Bei der **öffentlichen Ausschreibung** als nationalem Verfahren und dem **Offenen Verfahren** als EU-Verfahren wird die zu vergebende Leistung öffentlich bekannt gegeben, somit kann jeder Interessent ein Angebot abgeben. Im Anschluss werden alle Bewerber auf ihre Eignung hin überprüft und das entsprechend den benannten Kriterien beste bzw. wirtschaftlichste Angebot ausgewählt. Es gibt weder eine Vorauswahl noch eine Verhandlung bzw. Anpassungsmöglichkeit der Angebote. Diese beiden Verfahren sollen die Regel darstellen, da sie nach Ansicht des Gesetzgebers den Ansprüchen an die Vergabe öffentlicher Aufträge am besten gerecht werden (Wirtschaftlichkeit, Transparenz, Wettbewerbsförderung<sup>14</sup>).

In durch die Verdingungsordnungen geregelten Ausnahmefällen, zu denen im unterschwelligen Auftragsbereich auch die Unterschreitung von durch Lan-

<sup>13</sup> Eine Ausnahme bildet die Regelung des Vorgehens im Wettbewerblichen Dialog, die sich, neben der VOB/A, auch in der VgV findet.

desrecht und Dienstanweisungen festgelegten Auftragswerten gehört, kann die Vergabe von Aufträgen auch **beschränkt** (national) bzw. **nichtoffen** (EU-weit) stattfinden. In diesen Verfahren wird ein Teilnahmewettbewerb vorgeschaltet, bei dem ein unbeschränkter Kreis von Unternehmen zunächst öffentlich zur Bewerbung aufgefordert wird. Anhand der zusammen mit der Bewerbung eingereichten Nachweise wird dann zunächst die Eignung geprüft. Nur die am besten geeigneten Unternehmen werden zur Abgabe eines Angebots aufgefordert. Bei nationalen Verfahren kann auch auf diese sog. „erste Runde“ verzichtet werden. In diesem Fall werden bestimmte Unternehmen direkt zur Angebotsabgabe aufgefordert, deren Eignung dem Auftraggeber bekannt ist (Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb).

Auch hierfür gibt es wiederum in den Verdingungsordnungen abschließend aufgeführte Ausnahmefälle, in denen auch von diesen Verfahren abgewichen werden und ein Auftrag **freihändig** (national) oder durch ein **Verhandlungsverfahren** (EU-weit) vergeben werden kann. Die Besonderheit dieser Verfahren besteht darin, dass sie die Möglichkeit der Verhandlung mit den Bewerbern um die inhaltliche Ausgestaltung der angebotenen Leistungen bereitstellen. Die VOF sieht – anders als die VOL/A und VOB/A - als einzige Verfahrenart das Verhandlungsverfahren vor. Auch in einer weiteren Verfahrensart, dem **Wettbewerblichen Dialog**, finden oberhalb der Schwellenwerte nach der VOL/A und VOB/A Verhandlungen statt. Mit den nach dem Teilnahmewettbewerb ausgewählten Bewerbern wird hier ein auf die Lösung eines komplexen Beschaffungsbedarfs gerichteter Dialog geführt, an dessen Ende die Ausarbeitung von grundsätzlich zuschlagsfähigen Angeboten steht.

Die drei klassischen Verfahrensarten (Öffentliche Ausschreibung/Offenes Verfahren, Beschränkte Ausschreibung/Nichtoffenes Verfahren sowie Freihändige Vergabe/Verhandlungsverfahren) wurden für die Untersuchung zunächst als zu unterscheidende Abläufe zugrunde gelegt. Der Wettbewerbliche Dialog wurde hingegen einzeln analysiert, da es sich um ein noch neues Verfahren handelt, zu dem zum Zeitpunkt der Untersuchung nur wenige Erfahrungen vorlagen und bei dem die Erhebung daher gesondert durchgeführt werden musste.

---

<sup>14</sup> Diese Grundprinzipien sind in den Vorschriften der § 97 GWB, §§ 2 VOL/A, 2 VOB/A sowie § 4 VOF normiert. Ausführlich hierzu Leinemann, Die Vergabe öffentlicher Aufträge, Rn. 3 ff..

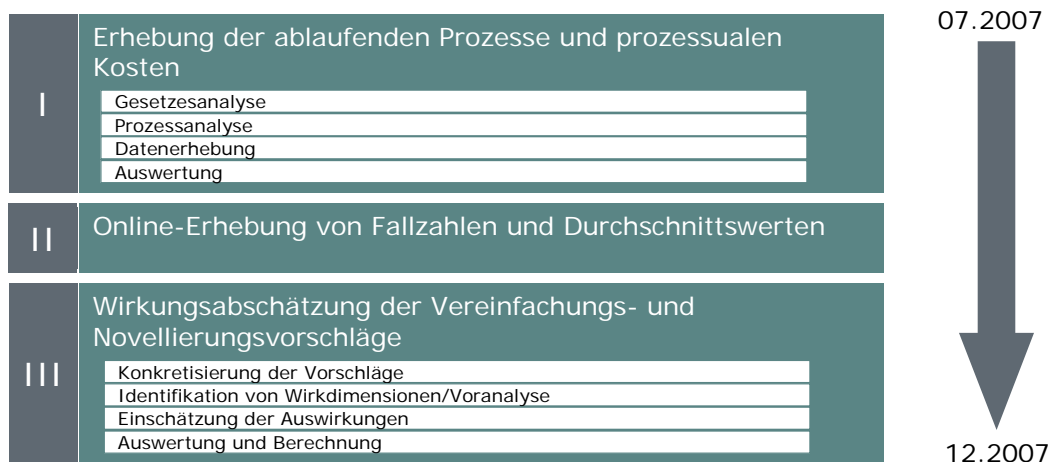
## 2. Ablauf und methodisches Vorgehen der Untersuchung

Die Untersuchung verlief in drei voneinander getrennten Phasen, denen unterschiedliche methodische Herangehensweisen zugrunde liegen:

- I. Ermittlung der ablaufenden Prozesse und prozessualen Kosten auf Basis des geltenden Rechts,
- II. Online-Erhebung von Fallzahlen und Durchschnittswerten zu Vergabeverfahren,
- III. Wirkungsabschätzung von Vereinfachungsvorschlägen und Novellierungsansätzen.

Die folgende Darstellung illustriert den Gesamtverlauf des Projekts:

**Abbildung 3: Überblick über den Projektverlauf**



Die methodische Herangehensweise sowie der Ablauf in den drei Phasen werden im Folgenden gesondert für jede Phase dargestellt.

### 2.1 Phase I: Ermittlung der ablaufenden Prozesse und prozessualen Kosten der Vergabe öffentlicher Aufträge auf Basis des geltenden Rechts

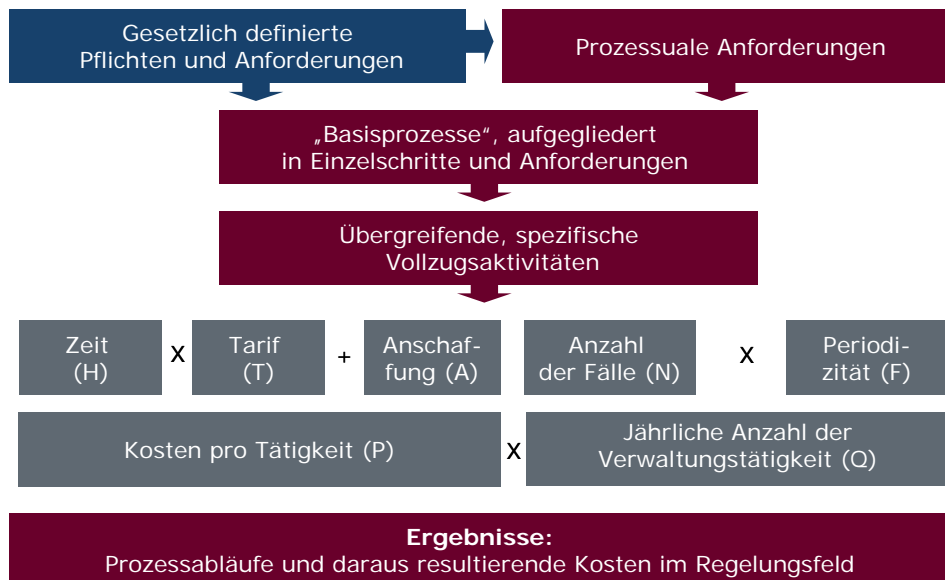
#### 2.1.1 Grundlagen der methodischen Herangehensweise zur Ermittlung der Kosten

Die Grundlage des methodischen Vorgehens zur Kostenermittlung bildete das Standardkosten-Modell, das international und in Deutschland für die Messung von Bürokratiekosten angewendet wird.<sup>15</sup> Dieses Modell musste für die hier durchgeführte Untersuchung allerdings in einigen Bereichen erweitert und angepasst werden, da es derzeit auf die Ermittlung von Informationspflichten und eine Betrachtung der Kosten für Unternehmen beschränkt ist und keine Prozessanalyse enthält. Im Folgenden wird dieses erweiterte Modell kurz vorgestellt. Eine ausführliche Erläuterung zum Standardkosten-Modell und den vorgenommenen Anpassungen findet sich in Anhang C.

<sup>15</sup> Siehe dazu: Statistisches Bundesamt (Hrsg): Handbuch der Bundesregierung zur Ermittlung und Reduzierung der durch bundesstaatliche Informationspflichten verursachten Bürokratielasten. 2006.

Die folgende Abbildung verdeutlicht das methodische Vorgehen im Projekt:

**Abbildung 4: Darstellung der angewendeten Methode der standardisierten Prozess- und Vollzugskostenmessung**



Entsprechend einer Messung nach Standardkosten-Modell besteht auch hier der erste Schritt in der Identifikation der gesetzlich festgelegten Pflichten und Anforderungen. Im Gegensatz zum Standardkosten-Modell werden dabei jedoch nicht nur Informationspflichten, sondern alle prozessauslösenden und -beeinflussenden Pflichten und Vorgaben für Unternehmen und die Verwaltung einbezogen, um neben den reinen Informationskosten auch weitere Befolgungskosten für beide Seiten erfassen zu können.

Ergänzend dazu wird in einem zweiten Schritt - ebenso abweichend zum Standardkosten-Modell - eine Analyse der konkret ablaufenden Prozesse vorgenommen. Im Standardkosten-Modell wird hingegen mit Standardprozessen gearbeitet, die sich aus den gesetzlichen Anforderungen ergeben. Diese Ergänzung verfolgt dabei drei Ziele. So sollen hierdurch:

1. über das untersuchte Gesetz hinausgehende Anforderungen identifiziert werden, die sich durch Vorschriften anderer Gesetze, Vollzugsvorschriften oder -anforderungen sowie gegenstandsspezifischen Anforderungen ergeben,
2. die prozessualen Zusammenhänge der einzelnen Anforderungen erkennbar werden, da gesetzliche Anforderungen teilweise ineinandergreifen und sowohl Teil verschiedener Prozesse sein können als auch in einem Prozess zusammenlaufen können und
3. die in der Praxis ablaufenden einzelnen Prozessschritte identifiziert werden.

Dieses Vorgehen ermöglicht damit nicht nur die Ermittlung von gesetzlich hervorgerufenen Kosten, sondern der gesamten prozessualen Kosten, die

den Unternehmen und der Verwaltung im Kontext der Regulierungsziele entstehen. Um dabei organisationsspezifische Unterschiede auszuklammern und im Regelfall vorkommende Abläufe ermitteln zu können, erfolgt die Analyse durch Einbindung verschiedener Betroffenengruppen und übergreifender Experten.

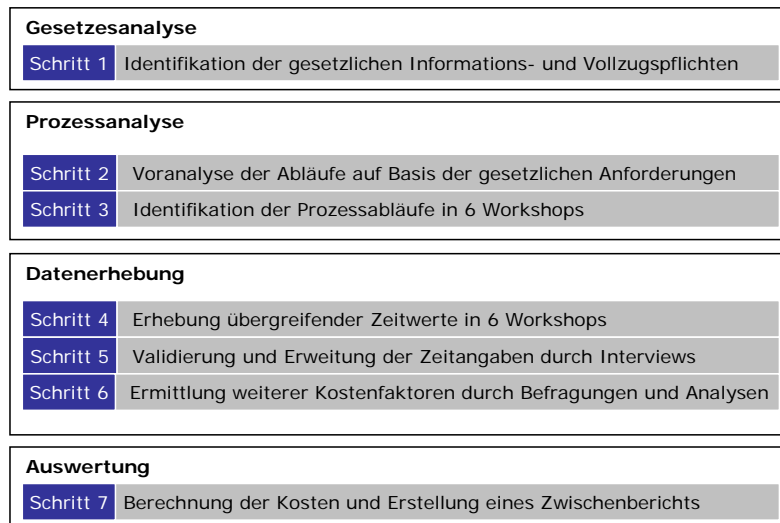
Im Ergebnis der kombinierten Gesetzes- und Prozessanalyse können so alle übergreifenden Einzelanforderungen und Einzelschritte im Kontext der Regelungsmaterie identifiziert und bemessen werden.

Die Ermittlung der Kosten erfolgt anschließend parallel zum Standardkosten-Modell durch eine getrennte Erhebung und anschließende Multiplikation der zentralen Kostenfaktoren: der benötigten Zeit zur Erledigung eines Einzelschritts, des anzusetzenden Stundenlohns, zusätzlicher Kosten sowie der Anzahl der Fälle. Hierzu werden in der Regel Expertenpanels, Interviews mit Betroffenen und Auswertungen statistischer Daten vorgenommen.

### 2.1.2 Ablauf der ersten Projektphase

Folgende Darstellung gibt einen Überblick über den Ablauf der ersten Projektphase:

**Abbildung 5: Überblick über den Ablauf der Phase I**



#### *Schritt 1: Identifikation der gesetzlichen Informations- und Vollzugspflichten*

Der erste Schritt im Projekt bestand in der Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen. Hierbei wurden die drei Verdingungsordnungen einer Analyse auf gesetzliche Informations- und Vollzugspflichten<sup>16</sup> unterzogen, die in tabellarischer Form aufgenommen und mit Experten validiert wurden. Die ge-

<sup>16</sup> Die Begriffe der Informations- und Vollzugspflichten werden im Anhang C näher erläutert. Der Begriff der Vollzugspflichten wurde dabei im Rahmen des Projekts neu eingeführt, um die für diese Messung relevanten, prozessgestaltenden Pflichten für die öffentliche Verwaltung zu bezeichnen.

setzlichen Regelungen bildeten dabei den Ausgangspunkt zur Strukturierung der Soll-Prozesse.

#### *Schritt 2: Voranalyse der Verfahrensabläufe auf Basis der gesetzlichen Anforderungen*

Auf Basis der identifizierten Anforderungen wurde anschließend ein interner Workshop mit den Projektpartnern durchgeführt, bei dem die übergreifenden Abläufe im Rahmen der Vergabe öffentlicher Aufträge diskutiert wurden. Im Ergebnis wurde hierdurch ein so bezeichneter „Basisprozess“ jeweils für die Seite der Unternehmen und die der öffentlichen Auftraggeber (siehe Kap. 3.1) erstellt, der die grundlegenden und alle Verdingungsordnungen übergreifenden Prozesse im Rahmen der Vergabe skizzierte. Die Unterschiede zwischen den Verfahren wurden dabei in Form von Ablaufvarianten in den Basisprozess integriert, um ein übergreifendes Schema zu erhalten. Diese (vorläufigen) Basisprozesse wurden anschließend zur Systematisierung der identifizierten gesetzlichen Anforderungen genutzt und bildeten die Grundlage für eine erste Ergänzung der gesetzlichen Aspekte um Prozessanforderungen und -schritte, die sich aus den skizzierten Abläufen ergaben.

#### *Schritt 3: Identifikation der Prozessabläufe in 6 Workshops*

Im dritten Projektschritt wurden die zuvor erarbeiteten Grundlagen im Rahmen von insgesamt sechs Workshops mit Experten korrigiert, ergänzt und validiert sowie genaue Prozessabläufe, Einzelschritte und Problembereiche erhoben. Dabei wurden drei Workshops mit Vertretern von Unternehmen und drei mit Experten auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber durchgeführt, getrennt nach den drei Verdingungsordnungen bzw. Gegenstandsbereichen. Die Workshopteilnehmer/-innen haben sich dabei übergreifend aus Vertretern kleiner, mittlerer und großer Unternehmen sowie öffentlicher Auftraggeber seitens des Bundes, der Länder und der Kommunen zusammengesetzt. Die Ergebnisse dieser Workshops wurden zum einen direkt für die Auswertung verwendet, zum anderen für die Überarbeitung der zuvor skizzierten Basisprozesse und tabellarischen Auflistungen der Prozessschritte und Anforderungen.

#### *Schritt 4: Erhebung übergreifender Zeitwerte in 6 Workshops*

Die Zielsetzung des vierten Projektschritts bestand darin, übergreifende und durchschnittliche Zeitwerte für die im Anschluss an den dritten Projektschritt korrigierten und ergänzten Anforderungen und Prozessschritte zu erfassen. Auch hierzu wurden wiederum sechs Workshops mit Unternehmen und öffentlichen Auftraggebern durchgeführt. Dabei wurde zunächst zu jeder Anforderung festgestellt, welche übergreifenden Aktivitäten notwendig sind, um diese zu erfüllen. Auf Basis der so identifizierten vergabespezifischen Aktivitäten wurde anschließend eine Schätzung der Zeitwerte durch die Experten vorgenommen. Im Ergebnis konnte dadurch zunächst eine grobe, jedoch übergreifende Erhebung von Zeitaufwänden durchgeführt werden, die im weiteren Verlauf validiert und ergänzt wurden.



### *Schritt 5: Validierung und Erweiterung der Zeitangaben durch persönliche und telefonische Interviews*

Um genauere Werte und insbesondere Unterschiede erheben sowie vorhandene Werte validieren zu können, wurden im Nachgang zu den Workshops 27 Vor-Ort-Interviews sowie zahlreiche telefonische Interviews mit Betroffenen durchgeführt. In den Interviews wurden die in den Workshops ermittelten Durchschnittswerte als Grundlage verwendet, validiert und - soweit zielführend – auch Segmentunterschiede berücksichtigt. Zusätzlich wurde im Rahmen der Interviews abgefragt, durch welche Stelle und in der Konsequenz mit welchem Tarif eine Aktivität durchgeführt wird. Außerdem wurden weitere qualitative Angaben zu den Prozessschritten aufgenommen.

### *Schritt 6: Ermittlung weiterer Kostenfaktoren*

Zeitlich bereits nach dem zweiten Schritt begonnen, jedoch aufgrund der stetigen Ergänzung von Segmenten und Anforderungen erst nach Schritt 5 beendet, wurden die weiteren Kostenfaktoren für die Berechnung der volkswirtschaftlichen Kosten ermittelt. So wurde für die Ermittlung der Tarifgruppen auf statistische Daten zurückgegriffen.<sup>17</sup> Die Erhebung der Anzahl der Fälle hingegen gestaltete sich schwieriger, da auf Bundesebene nur sehr wenige statistische Daten insbesondere im Bereich der VOL/A vorlagen. Es wurden daher zunächst Hochrechnungen und Expertenschätzungen vorgenommen. Um eine bessere Datengrundlage zu erhalten, wurde schließlich eine Online-Befragung durchgeführt, durch die die Schätzwerte validiert und zusätzliche Werte erhoben wurden (siehe hierzu Kapitel 2.2).

### *Schritt 7: Berechnung der Kosten und Erstellung eines Zwischenberichts*

Als siebter und letzter Schritt der ersten Projektphase wurden auf Basis der ermittelten Kostenfaktoren die volkswirtschaftlichen Kosten berechnet und die gesammelten Ergebnisse und Expertenaussagen ausgewertet.

---

<sup>17</sup> Für die Seite der Unternehmen wurde auf die Gehalts- und Lohnstrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2005 zurückgegriffen, für die Seite der öffentlichen Auftraggeber auf die vom Bundesministerium der Finanzen veröffentlichten durchschnittlichen Personalkostensätze für Kostenberechnungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aus dem Jahr 2004.

## 2.2 Phase II: Online-Erhebung von Fallzahlen und Durchschnittswerten zu Vergabeverfahren

Da statistische Daten zu Vergabeverfahren nur sehr begrenzt vorlagen und die Einschätzungen von Experten zu Durchschnittswerten teilweise stark differierten, wurde ergänzend eine Online-Befragung bei Vergabestellen durchgeführt. Hierbei wurde ein Fragebogen entwickelt und im Internet für eine Online-Beantwortung über die Befragungssoftware Survey-X-act von Rambøll Management zugänglich gemacht. Die Vergabestellen wurden dabei insbesondere über die Bundesressorts, die Landesministerien und kommunale Spitzenverbände erreicht. Auf diese Weise sind letztlich 341 Antworten eingegangen, die teilweise auch aggregierte Daten von zentralen Stellen beinhalteten. Die ermittelte Summe von 207.000 gemeldeten Vergaben entspricht dabei rund neun Prozent aller Vergaben im unter-schweligen Bereich der VOL/A, so dass insbesondere die ermittelten Daten zu den Verfahren eine ausreichende Repräsentativität für den Zweck der Erhebung beanspruchen können.

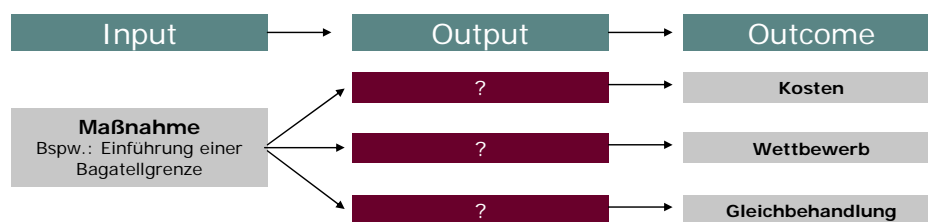
Die Online-Befragung umfasste dabei insgesamt 18 Fragen, die aus dem Fragebogen in Anhang E ersichtlich sind. Die Ergebnisse der Befragung wurden insbesondere als Grundlage für Fallzahlen und Durchschnittswerte, sowie zur Beurteilung von Novellierungsansätzen verwendet und in die Datenbasis gepflegt.

## 2.3 Phase III : Wirkungsabschätzung zu Vereinfachungsvorschlägen und Novellierungsansätzen

### 2.3.1 Grundlagen des methodischen Vorgehens

Neben der Ex-Ante Abschätzung der Kostenfolgen möglicher Novellierungsansätze, sollten im Rahmen der dritten Projektphase weitere relevante Auswirkungen erfasst und durch Experten und Betroffene beurteilt werden. Um diesem Vorhaben auf eine effiziente Weise gerecht zu werden, wurde eine einfache Form der indikatorenbasierten Wirkungsabschätzung durchgeführt. Dabei geht es im Kern darum, für eine Maßnahme (Input) Indikatoren zu bestimmen und zu bewerten (Output bzw. messbares Ergebnis), die auf vorher festgelegte, beabsichtigte oder zu vermeidende Wirkungen (Outcome) hinweisen, wie die folgende Darstellung verdeutlicht.

Abbildung 6: Darstellung des Vorgehens der Wirkungsabschätzung



Im Rahmen dieses Vorgehens werden zunächst die maßgeblich relevanten Wirkdimensionen identifiziert, auf die durch die angesetzten Maßnahmen Einfluss genommen wird bzw. die bei der Analyse berücksichtigt werden sollen. Die Auswahl der Wirkdimensionen basiert dabei auf drei Säulen:

- Grundsätze bzw. grundlegende Zielsetzungen der Regulierung (hier: Wirtschaftlichkeit, Wettbewerb, Gleichbehandlung und Transparenz)
- Grundsätze der Rechtsgestaltung (hier: Schaffung von Rechtssicherheit)
- Weitere Auswirkungen aus Sicht der direkten Betroffenen-gruppen (hier: Kosten und Durchlaufzeiten).

Im Anschluss daran werden Maßnahmen und Wirkdimensionen gegenübergestellt und im Rahmen von Expertenworkshops bzw. -interviews Wirkungsketten erstellt, durch die letztlich messbare Indikatoren identifiziert werden können (bspw. Reduktion des Zeitaufwands als Indikator für Kosteneinsparungen). Der letzte Schritt besteht in der anschließenden Beurteilung der Bedeutung und des Ausmaßes der Wirkung durch die Bestimmung der Indikatorenwerte. Im Rahmen dieses Projekts wurde dazu ein einfaches Beurteilungsschema genutzt, in dem die Auswirkungen in einem Spektrum zwischen gravierend positiv (++) und gravierend negativ (--) bewertet werden können. Ergänzend wurde die Kostenwirkung der einzelnen Maßnahmen auf Basis der vorhandenen Daten und Einschätzungen zu prozentualen Veränderungen berechnet.

Die Auswertung wird in Form einer Tabelle festgehalten, wie folgendes Beispiel illustriert:

**Abbildung 7: Tabelle zur beispielhaften Darstellung der Auswirkungen**

Wirkdimension	Indikator	Wert
Aufwand/Kosten Unternehmen	Reduktion des Zeitaufwands für die Bearbeitung von xy	- 50% (++)
Aufwand/Kosten Vergabestellen	Reduktion des Zeitaufwands für die Bearbeitung von xy	-5% (+)
Wirtschaftlichkeit der Vergabe	Mögl. Ausschluss von Bewerbern mit guten Preis-Leistungsverhältnis	--
Wettbewerb	Ausschluss von Bewerbern aufgrund von xy	--
Rechtssicherheit	keine Auswirkungen	0
Transparenz	Keine Auswirkungen	0
Durchlaufzeiten	Geringe Reduktion aufgrund xy	+

### 2.3.2 Ablauf der dritten Projektphase

Folgende Darstellung gibt einen Überblick über den Ablauf der dritten Projektphase:

### Abbildung 8: Ablauf der dritten Projektphase

Schritt 1	Festlegung und Konkretisierung der Vorschläge und Maßnahmen
Schritt 2	Identifikation der Wirkdimensionen und Voranalyse möglicher Indikatoren
Schritt 3	Einschätzung der Auswirkungen im Rahmen von zwei Workshops
Schritt 4	Auswertung und Berichtslegung

#### *Schritt 1: Festlegung und Konkretisierung der Vorschläge und Maßnahmen*

Da es sich bei den zu untersuchenden Novellierungsansätzen und Vereinfachungsvorschlägen teilweise noch um unspezifische Ansätze und nicht um abschließend kodifizierte Rechtstexte oder Maßnahmen handelte, bestand der erste Schritt der Untersuchung in der Konkretisierung und Operationalisierung der Vorschläge. Hierzu wurden die Vorschläge zunächst durch den Auftraggeber in Form von Entwurfsfassungen - soweit möglich - konkretisiert. Bei Vorschlägen, die zum Zeitpunkt der Untersuchung nicht vollständig operationalisiert werden konnten, wurden hingegen konkretisierende Annahmen durch den Auftragnehmer in Absprache mit dem Auftraggeber getroffen, um diese bewerten und hinsichtlich ihrer Wirkung beurteilen zu können. Im Anschluss an die Festlegung und Konkretisierung der zu bewertenden Vorschläge wurden diese in Bezug auf den Änderungskontext und damit verbundene Zielsetzungen hin systematisiert und aus Gründen der besseren Ermittelbarkeit in inhaltliche Blöcke geteilt.

#### *Schritt 2: Identifikation der Wirkdimensionen und Voranalyse möglicher Indikatoren*

Im zweiten Schritt der Wirkungsabschätzung wurden die in der Erhebung zu berücksichtigenden Wirkdimensionen identifiziert und festgelegt. Hierzu wurden zum einen die Grundsätze des Vergaberechts genutzt, zum anderen die im Rahmen der Erhebung identifizierten Problembereiche und ihre Auswirkungen aus Sicht der Betroffenenengruppen miteinbezogen. Im Ergebnis wurden so acht Wirkdimensionen identifiziert und mit dem Auftraggeber abgestimmt, die im Rahmen der Analyse berücksichtigt werden sollten. Für jede Maßnahme wurden anschließend durch vereinzelte Expertengespräche erste zentrale Indikatoren ermittelt.

#### *Schritt 3: Einschätzung der Auswirkungen im Rahmen von zwei Workshops*

Die abschließende Identifikation der Indikatoren und Bewertung der Auswirkungen erfolgte durch zwei Workshops sowie weitere Interviews mit Betroffenen und Experten. Dabei wurde ein Workshop mit Unternehmensvertretern aus den Bereichen der VOL/A und VOF sowie Verbandsvertretern durchgeführt sowie ein zweiter Workshop mit Vergabestellen des Bundes, der Länder und der Kommunen. Die Ergebnisse der beiden Workshops wurden anschließend zusammengeführt und durch weitere Interviews validiert. Im Rahmen dieser Erhebung wurden dabei für jeden Indikator einfache Einschätzungen zum Ausmaß der Auswirkungen aufgenommen sowie im Bereich der Kosten-

wirkung zumeist prozentuale Werte zu Zeiteinsparungen oder Häufigkeiten identifiziert oder definiert.

#### *Schritt 4: Auswertung und Berichtslegung*

Im letzten Analyseschritt wurden die Ergebnisse zusammengeführt und eine Berechnung der potentiellen Einsparungen auf Grundlage der in der ersten und zweiten Projektphase ermittelten Werte vorgenommen. Die Ergebnisse wurden letztlich in diesem Bericht festgehalten sowie im DVAL (Deutscher Verdingungsausschuss für Leistungen) vorgestellt.

### **3. Ergebnisse der Prozessanalyse als Grundlage der Strukturierung der Erhebung**

Im Rahmen dieser Studie wurden Analysen in den folgenden vier Bereichen durchgeführt:

1. Prozessabläufe bei der Vergabe öffentlicher Aufträge,
2. Verfahrenszahlen und Durchschnittswerten von Vergabeverfahren,
3. Kosten der Vergabe für öffentliche Auftraggeber und Unternehmen,
4. anzunehmende Auswirkungen von Novellierungs- und Vereinfachungsmaßnahmen.

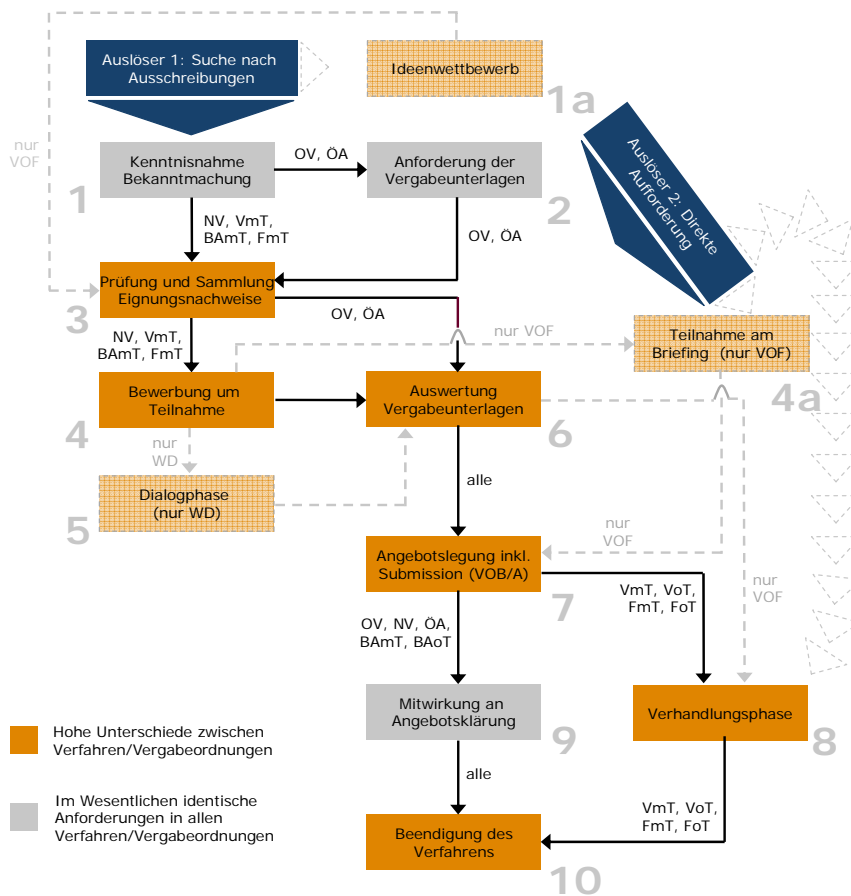
Die Ergebnisse zu diesen vier Bereichen werden in den Kapitel 3 ff. gesondert wiedergegeben. Da die Kostenmessung und Wirkungsabschätzung von Novellierungsansätzen im Zentrum dieser Studie standen, werden diese Bereiche ausführlich behandelt. Prozessabläufe und Durchschnittswerte von Vergabeverfahren dienen hingegen als Grundlagen und werden entsprechend nur ausschnitthaft wiedergegeben.

Als Grundlage der Kostenmessung und zugleich eigenständiges Ergebnis der Prozessanalyse wurden insbesondere zwei „Basisprozesse“ erarbeitet - einer für die Seite der Unternehmen und einer für die Seite der Vergabestellen - ,aus denen die grundlegenden Abläufe in allen Verfahren hervorgehen. Diese Basisprozesse werden im Folgenden dargestellt und erläutert. Eine Auflistung der einzelnen im Rahmen der Messung berücksichtigten Prozessanforderungen und -schritte findet sich (aufgrund einer besseren Übersichtlichkeit) in Anhang A. Die weiteren Ergebnisse der Prozessanalyse wurden in die Auswertung der Kostenmessung integriert.

#### **3.1 Darstellung der übergreifenden Prozessabläufe auf Seiten der Unternehmen**

Die folgende Darstellung gibt die übergreifenden Abläufe aller Vergabeverfahren auf Seiten der Unternehmen wieder:

**Abbildung 9: Basisprozess zur Bewerbung um öffentliche Aufträge auf Seiten der Unternehmen**



*Beschreibung des Basisprozesses auf Seiten der Unternehmen:*

Prozessauslöser auf Seiten der Unternehmen ist zunächst die Entscheidung des einzelnen Unternehmens, sich um öffentliche Aufträge zu bewerben, die in der Regel zur systematischen und geplanten Suche nach Vergabebekanntmachungen führt. Der einzelne Verfahrensprozess beginnt dann entsprechend mit der Kenntnisnahme von Ausschreibungen (1), die auch den ersten Entscheidungsprozess beinhaltet und auf die bei offenen Verfahren und öffentlichen Ausschreibungen die Anforderung der Vergabeunterlagen (2) folgt. Auf Basis der Bekanntmachung bzw. der Vergabeunterlagen wird anschließend eine Prüfung und Sammlung der Nachweise (3) vorgenommen, die im Rahmen der Bewerbung zur Beurteilung der Eignung vom Auftraggeber gefordert werden. Bei Verfahren mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb werden die Eignungsnachweise zu einem Teilnahmeantrag erweitert, auf dessen Basis eine Vorauswahl durch den Auftraggeber vorgenommen werden kann (4). Sowohl bei erfolgreichem Durchlauf des Teilnahmewettbewerbs als auch bei direkter Aufforderung ohne Bekanntmachung oder Teilnahmewettbewerb (Auslöser 2), erhält das Unternehmen in der Folge die Vergabeunterlagen zugesandt oder kann diese abrufen. Die Auswertung der Vergabeunterlagen (6) und die Erstellung eines Angebots (7) stellen daher in

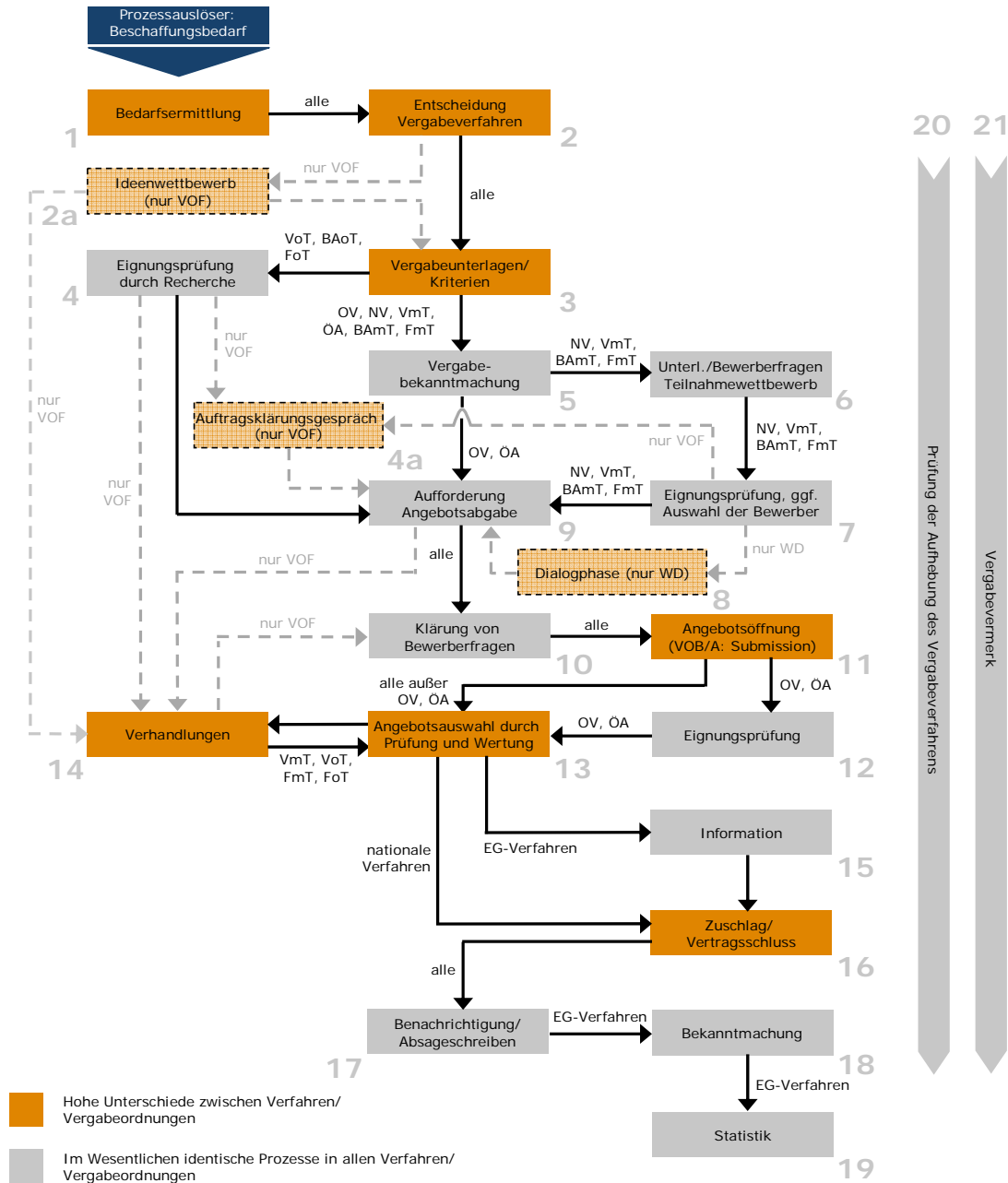
allen Verfahrensarten die nächsten Prozessphasen dar. Beim Verhandlungsverfahren und der freihändigen Vergabe folgt darauf eine Verhandlungsphase (8) bzw. bei den anderen Verfahren die Mitwirkung an der Angebotsklärung (9), bevor das Verfahren mit der Abwicklung der getroffenen Vergabeentscheidung beendet wird (10).



### 3.2 Darstellung der übergreifenden Prozessabläufe auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber

Folgende Darstellung gibt die übergreifend ablaufenden Prozesse auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber wieder:

**Abbildung 10: Basisprozess zur Vergabe öffentlicher Aufträge auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber<sup>18</sup>**



<sup>18</sup> Wie aus den Darstellungen und Beschreibungen ersichtlich, umfassen die gebildeten Basisprozesse nicht nur sämtliche Verfahrensarten, sondern integrieren zudem auch die drei Verdingungsordnungen. Dabei wird anhand der blassorange und gestrichelt hervorgehobenen Prozessphasen deutlich, dass die Verfahren der VOL/A und der VOB/A übergreifend identisch ablaufen, während in den Verfahren der VOF sowie beim Wettbewerblichen Dialog zusätzliche Elemente auftreten.

*Beschreibung des Basisprozesses auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber:*

Auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber beginnt der Prozess mit der Feststellung eines Beschaffungsbedarfs beim Bedarfsträger, der in die Bedarfsermittlung durch die Vergabestellen (1) mündet. Im Anschluss muss auf Grundlage der Art der Leistung, des Auftragsvolumens sowie weiterer Kriterien entschieden werden, welche Verdingungsordnung zu verwenden ist und im Rahmen welcher Verfahrensart der Bedarf beschafft werden soll (2). Darauf basierend werden dann die Vergabeunterlagen ausgearbeitet, die dann auch die Grundlage des weiteren Verfahrens bilden (3). Im Falle einer Beschaffung ohne öffentliche Bekanntmachung folgt hierauf die Suche und Auswahl geeigneter Bewerber im Sinne einer Eignungsprüfung durch Recherche (4). Im Regelfall erfolgt jedoch eine öffentliche Vergabebekanntmachung (5), mit der die interessierten Unternehmen entweder direkt zur Unterbreitung eines Angebots oder aber zunächst zur Bewerbung um Teilnahme aufgefordert werden. Bei Verfahren mit Teilnahmewettbewerb werden daraufhin mögliche Fragen von Teilnehmern geklärt (6), woraufhin die eingegangenen Teilhmeanträge einer Eignungsprüfung unterzogen werden (7), um ggf. eine Vorauswahl treffen und nur noch die am besten geeigneten Bewerber zu Unterbreitung eines Angebots auffordern zu können. Mit der Aufforderung zur Angebotsabgabe erfolgt auch die Versendung bzw. bei der Vergabe die Bereitstellung der Vergabeunterlagen (9). Nach Aufforderung zur Angebotsabgabe werden wiederum Bewerberfragen geklärt (10), bis die Angebote an einem festgesetzten Termin geöffnet (11) und daraufhin geprüft werden (13). Bei öffentlichen Ausschreibungen bzw. beim Offenen Verfahren erfolgt an dieser Stelle auch eine Prüfung der Bewerbung anhand der geforderten Nachweise (12). Bei Verhandlungsverfahren und freihändigen Vergaben folgt anschließend die Verhandlungsphase (14). Nach der Entscheidung für ein Angebot im Zuge der Prüfung und Wertung (13) kommt es bei nationalen Verfahren unmittelbar zur Zuschlagserteilung (16). Bei EU-Verfahren sind zunächst die voraussichtlich nicht zum Zuge kommenden Bieter über die beabsichtigte Zuschlagserteilung zu informieren, um ihnen innerhalb der Vierzehntagefrist die Möglichkeit zu geben, ein Nachprüfungsverfahren einzuleiten (15). Die unterlegenen Bieter werden nach Zuschlagserteilung über die Gründe der Nichtberücksichtigung ihres Angebots informiert, sofern dies von ihnen beantragt wurde (17). Während die nationalen Verfahren an dieser Stelle beendet sind, folgt im Rahmen der EU-Verfahren noch die öffentliche Bekanntmachung über die erfolgte Vergabe (18) sowie die Dokumentation der Verfahrensdaten für die jährliche EU-Statistik (19). Durchgehend durch den gesamten Verfahrensverlauf müssen die Vergabestellen zudem ihre Entscheidungen und Feststellungen sowie alle weiteren Vorkommnisse im Vergabevermerk dokumentieren (21) sowie eventuell – beim Vorliegen entsprechender Tatbestände – die Aufhebung des Verfahrens prüfen (22).

### **3.3 Einzelfallunabhängige Tätigkeiten**

Neben den prozessualen Kosten durch die Vergabe öffentlicher Aufträge wurden im Rahmen des Projekts auch so genannte einzelfallunabhängige Tätigkeiten aufgenommen, die Vergabestellen und Unternehmen unabhängig

von einem laufenden Verfahren vollziehen müssen, um öffentliche Aufträge zu vergeben bzw. an der Bewerbung um öffentliche Aufträge teilnehmen zu können.

Hierzu gehören auf Unternehmensseite insbesondere:

- Recherche von Ausschreibungen,
- Turnusmäßige Aktualisierung von Nachweisen und Zertifikaten,
- Darstellung und Aktualisierung von Angaben zum Unternehmen und zentralen Fachkräften,

sowie auf Seiten der Vergabestellen:

- Marktbeobachtung,
- Zusammenstellung und Aktualisierung von Textbausteinen und
- Meldung statistischer Daten.

## 4. Ergebnisse der Online-Erhebung zu Fallzahlen und Durchschnittswerten

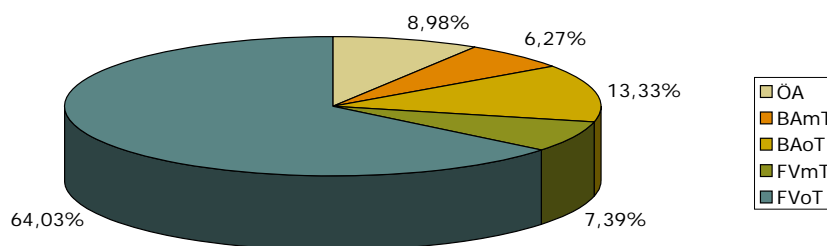
Die Online-Befragung von Vergabestellen wurde vor allem zur Ermittlung einzelner Faktoren im Bereich der VOL/A durchgeführt, die sich im Rahmen der Kostenberechnung als schwer ermittelbar herausstellten. Dabei wurden jedoch auch übergreifende Daten gewonnen, die eine weitergehende Aussagekraft beanspruchen können. Diese werden im Folgenden geschildert.<sup>19</sup>

An der Befragung haben sich insgesamt 341 Vergabestellen beteiligt, davon 12,1 Prozent Stellen des Bundes, 29,9 Prozent Landesstellen und 58 Prozent kommunale Vergabestellen, was annähernd der angenommenen Gesamtverteilung von Vergabestellen in Deutschland entspricht. Obwohl sich damit nur rund ein Prozent der Vergabestellen beteiligt haben, entspricht die Anzahl angegebener Verfahren mit 207.000 in etwa neun Prozent aller Verfahren nach VOL/A, wodurch eine annähernde Repräsentativität der Verfahrenswerte angenommen werden kann.

### 4.1 Verfahrensverteilung im Bereich der VOL/A unterhalb des EU-Schwellenwertes

Eine der zentralen Fragestellungen der Erhebung bezog sich auf die Anwendung bzw. Verteilung der Verfahren. Hierbei wurde gefragt, wie viel Prozent der durchgeführten Verfahren in einem Jahr einer bestimmten Verfahrensart zuzurechnen sind. Die durchschnittliche Verteilung ist aus der folgenden Darstellung ersichtlich:

**Abbildung 11: Verfahrensverteilung der Verfahren nach VOL/A unterhalb des EU-Schwellenwerts**



Wie aus der Darstellung ersichtlich, stellt die Freihändige Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb mit rund 64 Prozent das meistangewendete Verfahren in Deutschland dar. Zusammengenommen mit der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb (mit einem Anteil von 13 Prozent) ergibt sich damit ein Anteil von 77 Prozent an Vergaben, die nicht veröffentlicht werden.

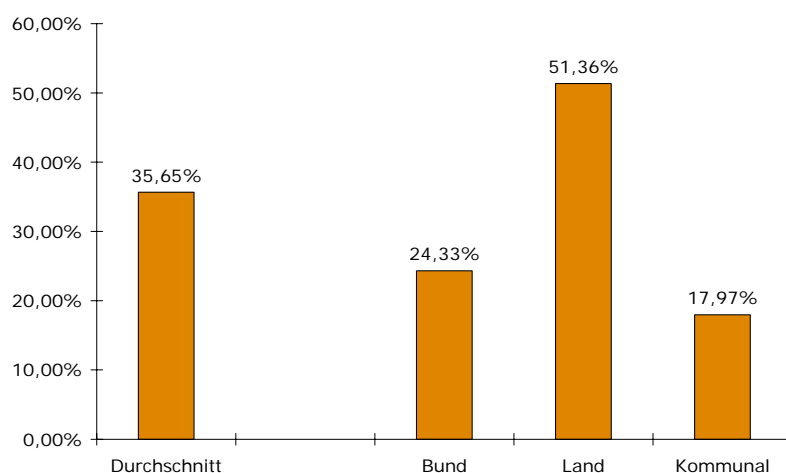
<sup>19</sup> Die gesamten Ergebnisse der Online-Befragung sind aus Anhang E ersichtlich.

Das rechtlich gesehen grundsätzlich anzuwendende Verfahren der öffentlichen Ausschreibung macht hingegen nur rund neun Prozent aller Verfahren im Bereich der VOL/A aus. Zusammengefasst ergibt sich somit, dass nur rund 23 Prozent der Verfahren nach VOL/A öffentlich bekannt gegeben werden.

#### 4.2 Beschaffungen unterhalb einer Wertgrenze von 500 Euro

Neben der Frage nach der übergreifenden Verteilung der Verfahren wurde auch nach der Verfahrensanwendung bei spezifischen Wertgrenzen gefragt. Hierbei wurde unter anderem gefragt, wie viele Verfahren nach VOL/A im Jahr 2005 unterhalb einer Wertgrenze von 500 Euro durchgeführt wurden. Die Ergebnisse sind aus der folgenden Grafik ersichtlich.

**Abbildung 12: Verfahren nach VOL/A mit einem Auftragswert unterhalb von 500 Euro**



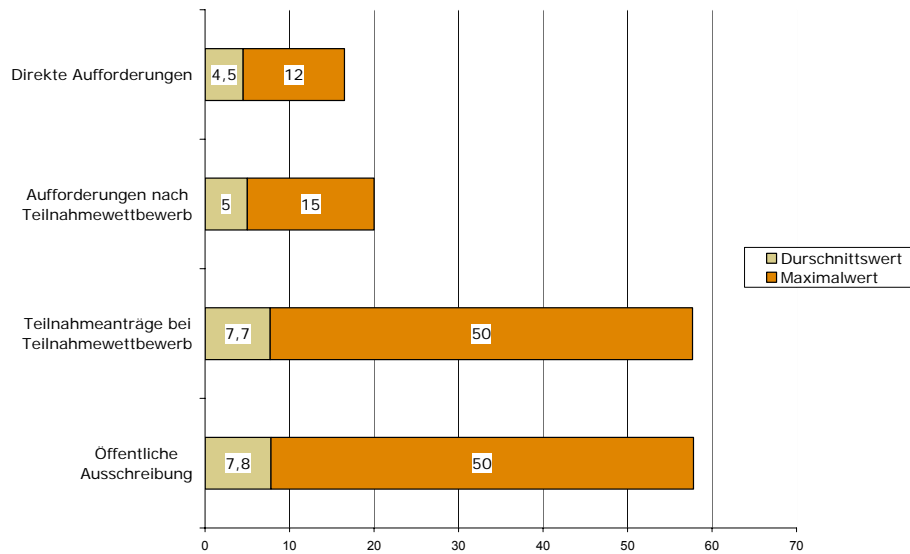
Diese Angabe von im Durchschnitt 36 Prozent aller Verfahren mit einem Auftragswert von unter 500 Euro würde im Grunde bedeuten, dass selbst für Beschaffungen mit einem sehr geringen Auftragswert aufwändige Verfahren durchgeführt werden, die den Auftragswert fast immer übersteigen dürften.<sup>20</sup>

#### 4.3 Beteiligung an Verfahren

Als Faktor zur Berechnung der Kosten für alle beteiligten Unternehmen wurde gefragt, wie viele Angebote bzw. Anträge und Aufforderungen im Schnitt bei den einzelnen Verfahren eingehen bzw. durchgeführt werden. Die Ergebnisse sind aus der folgenden Grafik ersichtlich.

<sup>20</sup> Nach Einschätzungen von Experten werden bei derartigen Auftragswerten nicht immer rechtmäßige Verfahren nach VOL/A durchgeführt, sondern durchaus auch Direktkäufe (De-Facto-Vergaben) getätigt. Gefragt wurde hingegen explizit nach Verfahren nach VOL/A, so dass die Angabe von 36 Prozent auf durchgeführte Verfahren bezogen werden muss, da Direktkäufe nach den Regelungen der VOL/A nicht rechtmäßig sind.

**Abbildung 13: Anzahl teilnehmender Unternehmen**



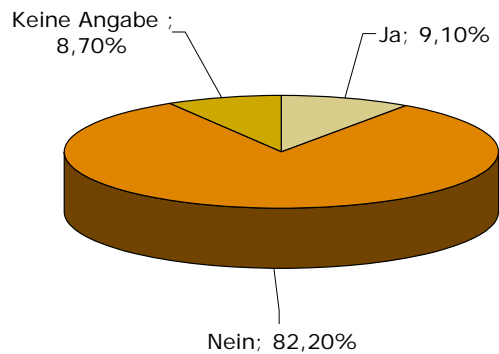
Aus den Ergebnissen wird zunächst deutlich, dass die Anzahl der sich im Durchschnitt bewerbenden Unternehmen bei öffentlichen Ausschreibungen und Ausschreibungen mit Teilnahmewettbewerb in etwa vergleichbar ist und bei rund 8 liegt. Die Ergebnisse weichen damit stark von den zeitlich vorher unternommenen Expertenschätzungen ab, nach denen sich ein Durchschnitt von 20 Angeboten und 40 Teilnahmeanträgen ergab. Aus den Ergebnissen zur direkten Aufforderung und Aufforderung nach Teilnahmewettbewerb wird zudem deutlich, dass damit auch der Unterschied zwischen den durchschnittlichen Anzahl teilnehmender Unternehmen zwischen den Verfahren eher gering ist. Während bei Verfahren mit Teilnahmewettbewerb oder direkter Aufforderung im Durchschnitt 4 bis 5 Unternehmen ein Angebot erstellen, sind es bei der öffentlichen Ausschreibung mit rund 8 knapp doppelt so viele. Aus den Maximalwerten einzelner Vergabestellen ist hingegen ersichtlich, dass die Werte durchaus auch ein Vielfaches betragen können, wie aus dem Verhältnis von 12 bzw. 15 zu 50 Angeboten deutlich wird.

Als weiterer Aspekt zur Beteiligung bzw. Teilnahme wurde gefragt, welcher prozentuale Anteil der Angebote und Teilnahmeanträge aufgrund „formaler Fehler“ ausgeschlossen wird. Hierbei wurde ein durchschnittlicher Wert von 8,2 Prozent ermittelt, was für eine hohe Fehleranfälligkeit aufgrund der gesetzlichen Vorgaben spricht und damit einer Einstiegshürde gleichkommt.

#### **4.4 Elektronische Einreichung und Bearbeitung von Angeboten und Teilnahmeanträgen**

Nur ein kleiner Teil der befragten Vergabestellen stellt die Möglichkeit bereit, Angebote über eine elektronische Signatur entgegen zu nehmen:

**Abbildung 14: Möglichkeit der elektronischen Übermittlung von Angeboten über eine elektronische Signatur**



Auch elektronische Vergabemanagementsysteme werden nur von einem kleinen Teil der befragten Vergabestellen genutzt (13 Prozent).

Eine Betrachtung der Verteilung zwischen Bund, Land und kommunalen Stellen zeigt dabei hohe Unterschiede, wobei vor allem auf Seiten der Kommunen nur sehr begrenzte Möglichkeiten der elektronischen Vergabe genutzt werden.

**Abbildung 15: Nutzung der elektronischen Vergabe bei Bund, Land und**

**Kommunen**

Fragestellung	Antwort	Bund	Land	Kommune	Total
Bietet ihre Vergabestelle generell die Möglichkeit der elektronischen Einreichung von Angeboten über die elektronische Signatur?	Ja	37,5%	11,4%	2,0%	9,1%
	Nein	46,9%	82,3%	89,5%	82,2%
	keine Angabe	15,6%	6,3%	8,5%	8,7%
Verwendet ihre Vergabestelle ein elektronisches Vergabemanagementsystem?	Ja	34,4%	19,0%	5,9%	13,3%
	Nein	43,8%	72,2%	88,9%	78,4%
	keine Angabe	21,9%	8,9%	5,2%	8,3%

Wie aus der Abbildung ersichtlich, ist vor allem auf Seiten der Kommunen nur sehr selten die Möglichkeit gegeben, elektronische Übermittlungs- und Verarbeitungswege zu nutzen.

Die Potenziale und Möglichkeiten der elektronischen Übermittlung und Verarbeitung im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge werden damit bislang nur sehr begrenzt eingesetzt.

## 5. Ergebnisse der Kostenmessung der Vergabe öffentlicher Aufträge

Die Ergebnisse der Kostenmessung werden zunächst fokussiert auf die ermittelten Gesamtkosten und die übergreifend identifizierten Kostentreiber zusammengefasst. Im Anschluss erfolgt die detaillierte und nach den beiden Betroffenenengruppen gesonderte Darstellung der Ergebnisse.

### 5.1 Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse der Kostenmessung – Gesamtkosten und relevante Kostentreiber

Die im Rahmen dieser Messung ermittelten volkswirtschaftlichen Gesamtkosten für die Verfahren der Vergabe öffentlicher Aufträge belaufen sich auf circa **19 Mrd. Euro jährlich**.<sup>21</sup>

Die Kosten setzen sich dabei aus ermittelten **prozessualen Kosten in Höhe von 14,3 Mrd. Euro** sowie **4,8 Mrd. Euro für einzelfallunabhängige Tätigkeiten** zusammen.

Bei den angenommenen rund 2,4 Mio. Vergaben in Deutschland kostet damit ein Vergabeverfahren gemessen an den Gesamtkosten für alle Beteiligten im Durchschnitt **7.870 Euro**.

Der maßgebliche Kostenanteil entfällt dabei auf den Geltungsbereich der VOL/A, wie die nachfolgende Tabelle verdeutlicht:

**Abbildung 16: Verteilung der Kosten auf die drei Verdingungsordnungen**

Kostenkomponente	VOB/A	VOL/A	VOF
Prozessbezogen	1.895.264.677 EUR	12.298.392.728 EUR	66.719.281 EUR
Einzelfallunabhängig	689.393.121 EUR	4.063.322.123 EUR	16.800.536 EUR
<b>Gesamt</b>	<b>2.584.657.798 EUR</b>	<b>16.361.714.851 EUR</b>	<b>83.519.818 EUR</b>

Der Grund für diese Verteilung liegt ausschließlich darin, dass der Großteil der Vergaben in den Anwendungsbereich der VOL/A fallen (rund 2,2 Mio. von 2,4 Mio. jährlich<sup>22</sup>), da im Anwendungsbereich der VOB/A nur Bauvorhaben und durch die VOF nur EU-weite, freiberufliche Aufträge vergeben werden. Die VOL/A übernimmt hingegen eine Auffangfunktion, denn unter ihrem Geltungsbereich fallen alle sonst nicht zuzuordnenden Leistungsarten (vgl. die Negativabgrenzung in § 1 VOL/A).

<sup>21</sup> Die hier ausgewiesene Summe enthält alle prozessualen und laufenden Kosten für Unternehmen und öffentliche Auftraggeber im Rahmen der Durchführung von Vergaben oberhalb und unterhalb der EU-Schwellenwerte. Die hier ausgewiesenen Kosten umfassen dabei mehr als die Summe der reinen „Informationskosten“, die direkt und ausschließlich aus den gesetzlichen Vorgaben entstehen, sondern basieren auf den Aufwänden im gesamten Vollzug. Darin nicht enthalten sind die Kosten für Nachprüfungsverfahren.

<sup>22</sup> Die Anzahl von 2,2 Mio. Verfahren wurde im Bereich der VOL/A auf Basis des Gesamtwerts aller Aufträge von 226,8 Mrd. Euro und einem angenommenen durchschnittlichen Auftragswert von 100.000 Euro berechnet. Diese Anzahl entspricht dabei den Schätzungen der befragten Experten. Eine genauere Angabe der Verfahrenszahlen ist ohne eine komplette Erfassung aller Vergaben nicht möglich.



Daraus ließe sich zunächst schließen, dass bereits eine rein auf die VOL/A fokussierte Vereinfachung und Verschlan­kung der Abläufe und Anforderungen eine erhebliche Kostenreduktion bewirken würde. Dies empfiehlt sich jedoch vor dem Hintergrund der festgestellten Vergleichbarkeit der Abläufe der Vergabe nach den drei Verdingungsordnungen nicht. Es würden hierdurch im Gegenteil Unterschiede geschaffen, die insbesondere einen Mehraufwand für die Vergabestellen und Unternehmen nach sich ziehen könnten, die mit allen drei Verdingungsordnungen arbeiten.<sup>23</sup> Aufgrund dieser Verknüpfung der drei Verdingungsordnungen wurden die Kostentreiber und Vereinfachungsmöglichkeiten im Wesentlichen übergreifend für alle Verdingungsordnungen analysiert.

#### 5.1.1 *Darstellung der übergreifenden Kostentreiber in der Vergabe öffentlicher Aufträge*

Als übergreifende Kostentreiber in der Vergabe öffentlicher Aufträge konnten im Rahmen dieser Studie ermittelt werden:

1. die Anzahl der durchgeführten Verfahren,
2. der Aufwand für die Bekanntmachung und Recherche von Ausschreibungen,
3. der Aufwand und die Kosten für die Anforderung von Vergabeunterlagen,
4. der Aufwand für die Bereitstellung und Prüfung von Eignungsnachweisen,
5. der Aufwand im Rahmen des Teilnahmewettbewerbs,
6. der Aufwand der Durchsicht der Vergabeunterlagen und der Erstellung und Bewertung der Angebote,
7. der Aufwand durch die Bearbeitung in Papierform,
8. die Komplexität des Vergaberechts und Unterschiede in Gesetz und Vollzug.

Diese Kostentreiber sowie von den Experten benannte mögliche Reduktionsansätze werden nachfolgend erläutert.

#### **1. Anzahl der durchgeführten Verfahren**

In Deutschland werden insgesamt **2,4 Mio. Aufträge jährlich** über gesetzlich geregelte Verfahren vergeben. Die Anzahl der Fälle ist damit der wesentliche Kostentreiber in der Vergabe öffentlicher Aufträge. Eine Reduktion der Verfahrenszahl hätte damit die größte Wirkung in Bezug auf die erzeugten Kosten, wäre jedoch in weiten Teilen gleichzusetzen mit einer Einschränkung des Wettbewerbs und der Gleichbehandlung. Möglichkeiten zur Reduktion der Verfahrenszahl liegen beispielsweise in der Einführung einer Bagatellgrenze, unterhalb derer direkt und ohne geregeltes Verfahren vergeben werden könnte oder in der Erweiterung der Nutzung von Rahmenverträgen.

---

<sup>23</sup> Den Ergebnissen der Online-Befragung zufolge schreiben circa 30Prozent aller Vergabestellen nach allen drei Verdingungsordnungen aus, während circa 50Prozent nach VOL/A und VOB/A ausschreiben.

## **2. Aufwand für die Bekanntmachung und Recherche von Ausschreibungen**

Derzeit werden Ausschreibungen in verschiedenen Medien veröffentlicht. In der Folge müssen Unternehmen aufwendige Recherchen betreiben, um für sie interessante Ausschreibungen zu finden. Die gemessenen Kosten für die Unternehmensseite belaufen sich dabei auf rund **2 Mrd. Euro**. Eine Reduktion der Kosten wäre durch die verbindliche Festschreibung der Veröffentlichung auf einer zentralen Plattform möglich.

## **3. Aufwand und Kosten für die Anforderung und Übermittlung von Vergabeunterlagen**

Das Anfordern von Vergabeunterlagen ist derzeit zumeist kostenpflichtig. Die hierdurch auf Seiten der Unternehmen und Vergabestellen entstehenden Kosten belaufen sich auf circa **980 Mio. Euro**. Diese Kosten könnten beispielsweise durch die Festschreibung der Kostenfreiheit und Nutzung der elektronischen Übermittlungswege reduziert werden. Wenn die Kosten für die Anforderung und Übermittlung von Vergabeunterlagen nicht mehr an die Unternehmen weitergereicht werden dürften, würde sich insbesondere die Belastung der Unternehmen verringern. Als indirekte Folge einer solchen organisatorischen Umstellung entstünde ein verstärkter Druck für die Vergabestellen, auf vollelektronische Vergabeverfahren umzustellen.

## **4. Aufwand und Kosten für die Bereitstellung und Prüfung von Eignungsnachweisen**

Im Rahmen der Vergabe öffentlicher Aufträge werden häufig von allen sich bewerbenden Unternehmen behördliche Nachweise zur Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Fachkunde gefordert. Die Kosten für die Erstellung und Prüfung dieser Nachweise belaufen sich insgesamt auf rund **1,45 Mrd. Euro**. Ein besonderes Problem ist, dass im Rahmen der Verfahren oftmals zu viele und unnötige Eignungsnachweise gefordert werden. Eine Reduktion dieser Kosten könnte erreicht werden durch:

- den grundsätzlichen Verzicht, verbunden mit der Einführung einer Begründungspflicht im Falle der Anforderung,
- die ausschließliche Nutzung von Eigenerklärungen im Rahmen des Verfahrens und ausschließlicher Anforderung behördlicher Nachweise bei Zuschlagserteilung,
- die Erweiterung und Etablierung von Präqualifikationsverfahren.

## **5. Aufwand im Rahmen des Teilnahmewettbewerbs**

Die Verfahren der beschränkten Ausschreibung sowie der freihändigen Vergabe ermöglichen eine Vorauswahl der zum Angebot aufzufordernden Bewerber durch einen vorgeschalteten Teilnahmewettbewerb. Durch diesen Teilnahmewettbewerb entstehen insgesamt Kosten in Höhe von **412 Mio. Euro**, wobei hierin die Kosten für die Tätigkeiten zum Zwecke der Eignungsprüfung nicht enthalten sind. Da der Teilnahmewettbewerb die Anzahl zu erstellender und zu bewertender Angebote reduziert, führt er dann zu einer

Kostenreduktion, wenn ansonsten eine sehr hohe Anzahl (rund 50 und mehr) Angebote eingehen würden. Der Teilnahmewettbewerb könnte beispielsweise durch die Verwendung von einheitlichen (elektronischen) Formularen, die ausschließliche Verwendung von Eigenerklärungen und die Abschaffung der Benachrichtigungsanträge verschlankt werden.

## **6. Aufwand der Auswertung der Vergabeunterlagen und der Erstellung und Bewertung der Angebote**

Die Erstellung und Bewertung der Angebote (in Kombination mit der Auswertung der Vergabeunterlagen) stellt mit Gesamtkosten in Höhe von **rund 7 Mrd. Euro** den größten Kostenblock bei Vergabeverfahren dar. Da in diesem Bereich insbesondere die notwendigen inhaltlichen und zentralen Aspekte der Vergabe fallen, liegen die Reduktionsmöglichkeiten auch nur begrenzt in gesetzlichen Änderungen oder Verfahrensvereinfachungen. Eine Reduktion des Aufwands wäre hingegen durch die Etablierung und stärkere Nutzung von (elektronischen) Formularen möglich, die sowohl die Angebotslegung als auch deren Auswertung vereinfachen können, indem sie deren Umfang reduzieren und die Angaben systematisieren.

## **7. Aufwand durch die Bearbeitung in Papierform**

Prinzipiell bestehen derzeit zwar die technischen Möglichkeiten zur elektronischen Bearbeitung und Kommunikation, sie werden jedoch sowohl von Seiten der Unternehmen als auch von Seiten der Vergabestellen noch zu wenig genutzt. Die Bearbeitung in Papierform erzeugt dabei auf beiden Seiten zunächst Druck-, Binde- und Versandkosten und den damit verbundenen Aufwand. Zudem erzeugt die Bearbeitung der Papierform auf Seiten der Vergabestellen zusätzlichen Aufwand bei der Angebotsöffnung, Zustandsfeststellung, Stanzung, Auswertung sowie der Erstellung des Vergabevermerks. Die durch die Bearbeitung in Papierform entstehenden Kosten belaufen sich auf insgesamt **1,35 Mrd. Euro**. Eine umfassende Reduktion dieser Kosten setzt dabei die verbindliche Nutzung elektronischer Medien sowie eine einheitliche Sicherheitslösung voraus.

## **8. Komplexität des Vergaberechts und Unterschiede in Gesetz und Vollzug**

Das Vergaberecht ist derzeit durch zahlreiche Rechtstexte auf Bundesebene geprägt, die zudem noch durch Landes- und Kommunalrecht ergänzt werden. Die dadurch entstehende Komplexität und die damit verbundenen Unterschiede zwischen den Vergaben verschiedener Länder, Kommunen und Organisationen erschweren auf Seiten der Unternehmen die Standardisierung erheblich und erfordern auf Seiten der Vergabestellen eine regelmäßige Auseinandersetzung mit der Rechtsmaterie. Die hierdurch entstehenden Kosten können auf Basis der Ergebnisse dieser Studie nicht eindeutig ausgewiesen werden, da sie mit allen Schritten im Vergabeprozess sowie der Einarbeitung untrennbar verbunden sind. Eine Reduktion des Aufwands könnte durch eine Verschlinkung der Rechtsmaterie, insbesondere aber durch die Harmo-

nisierung von Regelungen und die Schaffung einheitlicher Formulare und Handbücher erfolgen.

In den folgenden Abschnitten werden die Ergebnisse getrennt für die Seite der Unternehmen und öffentlichen Auftraggeber ausführlich dargestellt.

## 5.2 Prozessabläufe und Kosten auf Seiten der Unternehmen

Die für die Wirtschaft entstehenden Kosten durch die Vergabe öffentlicher Aufträge wurden mit **10,25 Mrd. Euro** ermittelt. Darin enthalten ist ein Anteil von **7,68 Mrd. Euro** an verfahrensspezifischen und **2,57 Mrd. Euro** an einzelfallunabhängigen Kosten.

Auf die Seite der sich um öffentliche Aufträge bewerbenden Unternehmen entfällt ein **Kostenanteil von knapp 54 Prozent der Gesamtkosten** im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge.

Obwohl die Verfahren für die Vergabestellen weit komplexer sind<sup>24</sup>, erklärt sich dieser hohe Kostenanteil insbesondere aus der Anzahl der sich um Aufträge bewerbenden Unternehmen (3 bis 20).

### 5.2.1 Verteilung der Kosten auf die drei Verdingungsordnungen

Wie bereits im Abschnitt 3.3.1 erläutert, entfällt in Bezug auf die volkswirtschaftlichen Kosten ein sehr hoher Anteil auf die Ausschreibungen nach VOL/A. Folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Kostenverteilung auf Seiten der Unternehmen:

**Abbildung 17: Darstellung der Kostenverteilung auf Seiten der Unternehmen**

Kostenkomponente	VOB/A	VOL/A	VOF
Prozessbezogen	1.045.562.971 €	6.586.077.976 €	51.051.171 €
Einzelfallunabhängig	405.042.954 €	2.151.712.851 €	11.557.249 €
Gesamt	1.450.605.925 €	8.737.790.828 €	62.608.420 €

Obwohl diese Kostenverteilung vorwiegend auf die Anzahl der Verfahren zurückzuführen ist, sind einige kostenrelevante Aspekte als Unterschiede zwischen den drei Verdingungsordnungen festzustellen, die im Folgenden kurz erläutert werden.

Als relevante Besonderheit in den Regelungen und Abläufen der VOB/A fällt vor allem der **Submissionstermin** (Eröffnungstermin nach § 22 VOB/A) ins Gewicht. Die Öffnung der Angebote im Beisein aller Bewerber ist ausschließlich in der VOB/A vorgesehen und erzeugt auf Seiten der Unternehmen Gesamtkosten in Höhe von rund **42 Mio. Euro**. Für die Seite der Unternehmen ist dieser Termin nicht obligatorisch, und kann daher nicht als Mehraufwand gewertet werden. Die Öffnung der Angebote im Bereich der VOB/A im Beisein der Bewerber kann im Gegenteil als Chance oder erweiterte Möglichkeit

<sup>24</sup> Siehe dazu die dargestellten Basisprozesse in Abschnitt 3.1.

angesehen werden, mehr Einblick in die Verfahrensabläufe und die eigene Marktposition zu erhalten. Zudem ist eine postalische Beantragung der Unterrichtung über die Ergebnisse möglich.

Im Regelungsbereich der **VOF** sind **nur zwei Verfahren** möglich (Verhandlungsverfahren mit und ohne Teilnahmewettbewerb und Ideenwettbewerb). Eine Vergabestelle besitzt in der Ausgestaltung dieser Verfahren ein Gestaltungsspielraum, insbesondere um dem Sachverhalt freiberuflicher Aufträge besser gerecht werden zu können. Die Verfahren der VOF erzeugen besonders aufgrund der ungleich höheren durchschnittlichen Komplexität der Aufträge weit höhere Kosten in der Angebotsausarbeitung sowie in der Verhandlung, da mehrere Verhandlungsphasen, auch bereits vor der Angebotsaufforderung, nicht unüblich sind. Außerdem ist im Bereich der VOF-Verfahren der Zeitaufwand für die Eignungsnachweise höher, da häufig Muster oder Arbeitsproben mit eingereicht werden müssen. Ein weiteres sehr kostenintensives Element im Regelungsbereich der VOF ist der Ideenwettbewerb, der hier ein reguläres Verfahren der Auslobung und Durchführung eines Wettbewerbs darstellt.

*Trotz dieser durchaus nachweisbaren und in den Kosten aufschlüsselbaren Unterschiede lohnt sich die nähere Betrachtung dieser Unterschiede zum Zwecke der Verschlankung und Vereinfachung der Vergabe nicht. So liegen die Unterschiede schließlich nur sehr begrenzt in verschiedenen gesetzlichen Regelungen, sondern vornehmlich in branchenspezifischen Besonderheiten.*

## 5.2.2 Ablauf und Kosten der unterschiedenen Verfahren

### 5.2.2.1 Unterschiede zwischen nationalen und EU-Verfahren

Im Rahmen der Untersuchung wurde festgestellt, dass die prozessualen Unterschiede zwischen nationalen und EU-Verfahren äußerst gering sind. Für die Seite der Unternehmen handelt es sich dabei ausschließlich um zusätzliche bzw. erweiterte Anforderungen, die keine Veränderungen der Abläufe zur Folge haben. In der Folge kann daher von einheitlichen Prozessverläufen ausgegangen und es muss keine Differenzierung in Abhängigkeit vom Schwellenwert vorgenommen werden. Die wenigen Unterschiede sollen jedoch an dieser Stelle kurz aufgeführt werden.

Im Gegensatz zu den nationalen Verfahren kommen bei einer europaweiten Ausschreibung insbesondere den nicht-erfolgreichen **Bietern weiter gehende Informationsrechte** zu. So werden sie nicht nur über die Nicht-Berücksichtigung ihres Angebots informiert, sondern erhalten zur Wahrung ihrer Rechtsschutzmöglichkeiten vor Abschluss des Verfahrens nach § 13 VgV Auskunft über die Gründe der Zurückweisung. Diesen zusätzlichen Rechten der Unternehmen stehen **zusätzliche Pflichten** der Vergabestellen gegenüber, etwa in Bezug auf den Nachweis der Rechtmäßigkeit einer gewähr-

ten Beihilfe<sup>25</sup> und vor allem im Hinblick auf das Einholen von Verpflichtungserklärungen von Nachunternehmern<sup>26</sup>. Letztlich sehen sich die Bieter in EU-Verfahren in einzelnen Punkten auch weitergehenden **inhaltlichen Anforderungen** ausgesetzt. So muss sich die Erstellung von Nebenangeboten an den vorgegebenen Mindestanforderungen orientieren<sup>27</sup>. Weiterhin ist die Möglichkeit der Erbringung von Nachweisen durch Eigenerklärung eingeschränkt, so dass stattdessen behördliche Nachweise erbracht werden müssen.

Folgende Tabelle verdeutlicht einen Teil der anfallenden, direkt ausweisbaren Kosten, die nur bei EG-Verfahren vorkommen:

**Abbildung 18: Zusätzliche Kosten auf Unternehmensseite im Rahmen von EG-Verfahren**

Informationsanforderung	Verfahren	Volkswirtschaftliche Kosten
Beantragung der Unterrichtung über die Gründe für den Fall der Nichtberücksichtigung eines Teilnahmeantrags	NV/VmT	119.855 EUR
Einholung einer Verpflichtungserklärung von Nachunternehmern, wenn sich ein Unternehmen zum Nachweis seiner Leistungsfähigkeit und Fachkunde auf diese stützt	OV/NV/VmT/ VoT	345.800 EUR
Nachweis über die Rechtmässigkeit einer gewährten Beihilfe, wenn das Angebot aufgrund der gewährten Beihilfe ungewöhnlich niedrig ist; auf Anfrage des Auftraggebers	OV/NV/VmT/ VoT	333 EUR
<b>Gesamt</b>		<b>465.988 EUR</b>

Generell lässt sich sagen, dass die EU-Verfahren für die Seite der Unternehmen teurer sind als die nationalen Verfahren. Für die Analyse und Bewertung der ablaufenden Prozesse und Kosten auf Seiten der Unternehmen spielen die zusätzlichen Anforderungen und Rechte jedoch kaum eine Rolle, da sie volkswirtschaftlich betrachtet, insbesondere aufgrund der weit höheren Anzahl nationaler Verfahren und des im Vergleich zu den restlichen Verfahrenskosten geringen Volumens bzw. geringem Vorkommens, nicht ins Gewicht fallen. Für das bietende Unternehmen bedeuten sie hingegen einen nicht unerheblichen Mehraufwand.

#### 5.2.2.2 Überblick über die Kosten nach Verfahren

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Kosten der Verfahren, jeweils getrennt für ein (erfolgreiches) Unternehmen sowie für alle sich an einem Verfahren beteiligenden Unternehmen. Die dargestellten Werte entstammen den ermittelten Werten der Untersuchung der VOL/A.

<sup>25</sup> Vgl. §§ 25a Nr. 2 VOL/A, § 11 Nr. 2 Abs. 1 VOL/A-SKR bzw. §§ 25a Nr. 2 VOB/A, § 11 Nr. 2 Abs. 1 VOL/A-SKR.

<sup>26</sup> Vgl. §§ 7a Nr. 3 Abs. 6, 7b Nr. 5 VOL/A, § 5 Nr. 5 VOL/A-SKR bzw. §§ 8a Nr. 10, 8b Nr. 7 VOB/A, § 5 Nr. 7 VOB/A-SKR.

<sup>27</sup> Vgl. §§ 9a Nr. 2, 9b Nr. 2 VOL/A, § 7 Nr. 2 Abs. 3 VOL/A-SKR bzw. §§ 10a lit. f, 10b Nr. 2 VOB/A, § 7 Nr. 2 Abs. 3 VOB/A-SKR.

Abbildung 19: Kosten der Verfahren für Unternehmen<sup>28</sup>

Verfahren	Kosten eines Verfahrens für das erfolgreiche Unternehmen	Gesamtkosten eines Verfahrens für alle beteiligten Unternehmen
OV/ÖA	731 €	5.436 €
NV/BAmT	759 €	4.284 €
BAoT	584 €	2.469 €
VmT	1.016 €	5.006 €
FmT	716 €	4.145 €
VoT	841 €	3.188 €
FoT	543 €	2.346 €

Aus dieser Aufschlüsselung wird ersichtlich, dass ein Verfahren im Durchschnitt pro Unternehmen (wenn dieses erfolgreich ist und damit alle Schritte durchläuft) zwischen 543 und 1.016 Euro kostet. Für alle Unternehmen, die sich an einem Verfahren beteiligen, liegen die Kosten hingegen zwischen 2.346 und 5.436 Euro.<sup>29</sup>

Aus Sicht des **einzelnen erfolgreichen Unternehmens** sind die Beschränkte Ausschreibung (584 Euro) bzw. die Freihändige Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb (543 Euro) die günstigsten Verfahren, während das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb das teuerste Verfahren (1.016 Euro) darstellt. Die freihändigen Vergaben sind dabei vor allem deshalb günstiger als die Verhandlungsverfahren, weil in ihnen weitaus seltener verhandelt wird. So dient die Freihändige Vergabe unter anderem auch dazu, Folgeaufträge oder Kleinaufträge zu vergeben.

Aus Sicht **aller sich beteiligenden Unternehmen** sind die Freihändige Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb (2.346 Euro) und die Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb (2.469 Euro) ebenfalls die günstigsten Verfahren. Die teuerste Variante stellt hingegen die Öffentliche Ausschreibung bzw. das Offene Verfahren (5.436 Euro) dar. Der Grund hierfür liegt insbesondere in der Anzahl der teilnehmenden Unternehmen. Im Durchschnitt erstellen bei freihändigen Vergaben ohne Teilnahmewettbewerb 4,5 Unternehmen ein Angebot, während sich bei der öffentlichen Ausschreibung im Durchschnitt 8 Unternehmen beteiligen und jeweils ein Angebot erstellen.

Aus dieser rein kostenmäßigen Betrachtung wird deutlich, dass das nach §§ 3, 3a VOL/A, VOB/A vorrangig anzuwendende Offene Verfahren bzw. die

<sup>28</sup> In dieser Darstellung werden Verhandlungsverfahren und Freihändige Vergabe getrennt aufgeführt, da diese hohe Kostenunterschiede aufgrund der unterschiedlichen Verwendung der Verfahren erzeugen. Auf diesen Unterschied wird unter in der folgenden Erläuterung näher eingegangen.

<sup>29</sup> Diese Angaben beziehen sich ausschließlich auf den Durchschnitt. Große Kostenunterschiede bei der Betrachtung einzelner Verfahren ergeben sich insbesondere durch die Komplexität einer Ausschreibung.

Öffentliche Ausschreibung volkswirtschaftlich betrachtet die höchsten Kosten verursachen. Die Freihändige Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb stellt hingegen die kostengünstigste Variante für die Wirtschaft dar.

Eine übergreifende und generalisierende Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Verfahren ist hingegen nicht möglich, da dies von den individuellen Faktoren eines Verfahrens abhängt. So ist die Öffentliche Ausschreibung nur dann kostenintensiv, wenn sich viele Unternehmen bewerben, während die Freihändige Vergabe auch zum teuersten Verfahren werden kann, wenn umfangreiche Verhandlungen geführt werden. Eine reine Auswahl der Verfahrensart nach dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit ist zudem nicht angemessen, da insbesondere die Freihändige Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb nur in geringstem Maße eine Einhaltung der Grundsätze des Wettbewerbs, der Gleichbehandlung und der Transparenz gewährleisten kann.

Um diesen Aspekt sowie die einzelnen Kostenfaktoren näher zu erläutern, werden die jeweiligen Verfahren im Folgenden kurz dargestellt.

#### 5.2.2.3 Offenes Verfahren und Öffentliche Ausschreibung

Das Offene Verfahren (OV, EG-Verfahren) und die Öffentliche Ausschreibung (ÖA, nationale Ebene) sind die gemäß § 106 Abs. 6 GWB (oberhalb der Schwellenwerte) und §§ 55 BHO, LHO i.V.m. § 3 VOL/A, VOB/A, (unterhalb der Schwellenwerte) vorrangig anzuwendenden Verfahren. In der Praxis macht das Offene Verfahren dabei rund 65 Prozent der EG-Verfahren aus, wohingegen nur rund neun Prozent der nationalen Verfahren Öffentliche Ausschreibungen sind.<sup>30</sup>

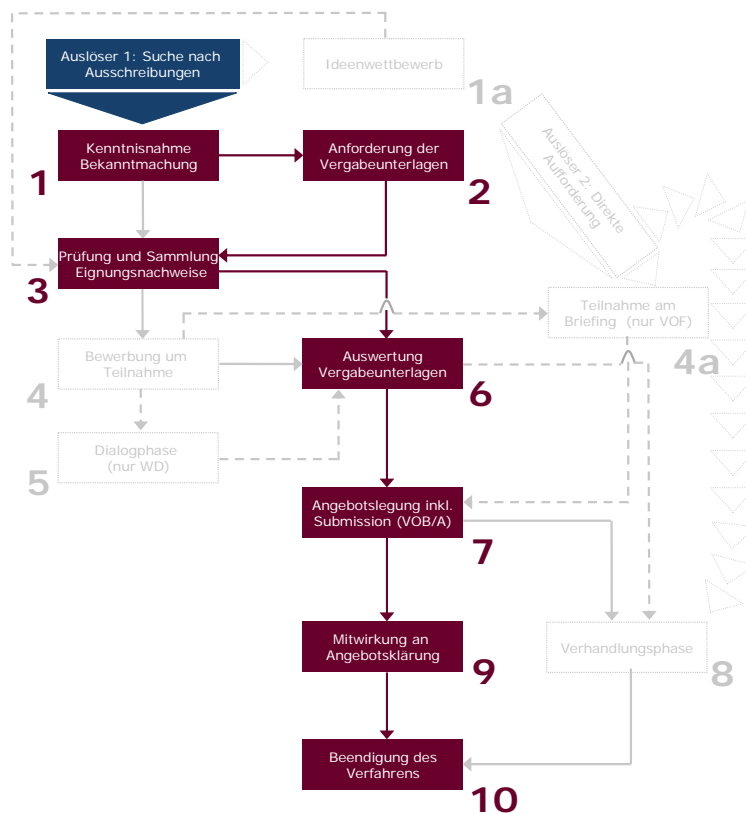
Rein vom prozessualen Ablauf her betrachtet, ist das Offene Verfahren auf Seiten der Unternehmen ein im Prinzip schlankes Verfahren. Nach Auffinden der Ausschreibung, Bezug der Vergabeunterlagen und Entscheidung zur Bewerbung kann in einem Zuge direkt ein Angebot inkl. aller erforderlichen Nachweise erstellt und eingereicht werden. Im Nachgang zur Angebotslegung erfolgen nur noch – falls notwendig – eine Klärung sowie der Erhalt von Zuschlag oder Ablehnung. Eine Verhandlung und damit auch die Änderung der Angebote ist nach § 24 Nr. 2 VOL/A, § 24 Nr. 3 VOB/A nicht möglich. Die folgende Darstellung illustriert den prozessualen Ablauf, der nach dem hier entwickelten Schema des Basisprozesses aus sieben Elementen besteht.

---

<sup>30</sup> Eine umfassende Darstellung der Verfahrenszahlen und -anteile findet sich in Anhang B. Dort wird auch die Berechnungs- und Datengrundlage erläutert.



**Abbildung 20: Basisprozess Unternehmen offenes Verfahren/Öffentliche Ausschreibung**



Trotz dieses recht schlanken Verfahrensablaufs stellen das Offene Verfahren bzw. die Öffentliche Ausschreibung für das erfolgreiche Unternehmen mit rund 730 Euro nicht das günstigste Verfahren dar. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist es sogar mit ca. **5.440 Euro das teuerste Verfahren**, da, wie bereits angedeutet, im Schnitt 8 Unternehmen 5 der 7 Schritte durchlaufen und komplette Angebote erstellen. Bei der Betrachtung der Gesamtkosten ist **die Möglichkeit der Angebotslegung für alle Unternehmen damit der entscheidende Kostentreiber des Offenen Verfahrens** für die Seite der Unternehmen.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick, welche Kosten dem erfolgreichen Unternehmen in den einzelnen Prozessphasen entstehen:

**Abbildung 21: Kosten der Prozessphasen der öffentlichen Ausschreibung auf Unternehmenssei-**

Nr	Phase	Kosten ÖA
1	Kenntnisnahme Bekanntmachung	20 EUR
2	Anforderung der Vergabeunterlagen	24 EUR
3	Prüfung und Sammlung der Eignungsnachweise	79 EUR
4	Bewerbung um Teilnahme	0 EUR
6	Auswertung der Vergabeunterlagen	158 EUR
7	Angebotslegung	352 EUR
8	Verhandlungsphase	0 EUR
9	Mitwirkung an Angebotsklärung	89 EUR
10	Beendigung des Verfahrens	7 EUR
<b>Gesamt</b>		<b>729 EUR</b>

te

Die hieraus ersichtlichen teuersten Phasen, die Angebotslegung und die Auswertung der Vergabeunterlagen, sind wenig verfahrensspezifisch. Zudem sind sie, ebenso wie die Mitwirkung an der Angebotsklärung und die Beendigung des Verfahrens, im Grunde keine Besonderheiten der Vergabe öffentlicher Aufträge, da derartige durchschnittliche Kosten auch bei einer Angebotslegung bei der privatwirtschaftlichen Auftragsvergabe zu erwarten sind. Spezifisch für das Offene Verfahren bzw. die Öffentliche Ausschreibung und damit auch deren besondere Kostentreiber sind hingegen:

- die Anzahl der erstellten Angebote (wie bereits erwähnt),
- die Anforderung der Vergabeunterlagen, da diese meist kostenpflichtig sind, sowie
- die Prüfung und Sammlung von Eignungsnachweisen (im Vergleich zu den Verfahren mit direkter Aufforderung).

#### 5.2.2.4 Nichtoffenes Verfahren und Beschränkte Ausschreibung

Das Nichtoffene Verfahren (NV, EG-Verfahren) bzw. die Beschränkte Ausschreibung (bAmT/bAoT, nationale Ebene) stellen eine Ausnahme zum Offenen Verfahren bzw. der öffentlichen Ausschreibung dar. Sie sind nach § 3 Nr. 3 VOL/A, VOB/A<sup>31</sup> nur dann anzuwenden, wenn<sup>32</sup>:

- Leistungen angefordert werden, die nach ihrer Eigenart nur von einem beschränkten Kreis von Unternehmen in geeigneter Weise ausgeführt werden können (außergewöhnliche Eignung),
- der Ausschreibungsaufwand unverhältnismäßig hoch wäre,

<sup>31</sup> Bei EU-Verfahren wird durch § 3a, 3b VOL/A, VOB/A auf diese Vorschriften verwiesen.

<sup>32</sup> Anders als nach der VOB/A ist der nachfolgende Fallkatalog bei der Vergabe von Dienst- und Lieferleistungen nicht abschließend, wie aus dem Wortlaut des § 3 Nr. 3 VOB/A zu entnehmen ist. Eine Beschränkte Ausschreibung bzw. ein Nichtoffenes Verfahren kann demnach auch dann durchgeführt werden, wenn keines der aufgeführten Fallbeispiele vorliegt.

- vorangegangene Öffentliche Ausschreibung/Offenes Verfahren ohne annehmbares Ergebnis verlaufen ist und abgebrochen werden musste,
- eine Öffentliche Ausschreibung aufgrund einer besonderen Dringlichkeit oder Geheimhaltung unzweckmäßig wäre (Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb),
- bei Vergaben unterhalb der Schwellenwerte sich der Auftragswert in einem landesrechtlich vorgegeben Rahmen bewegt.<sup>33</sup>

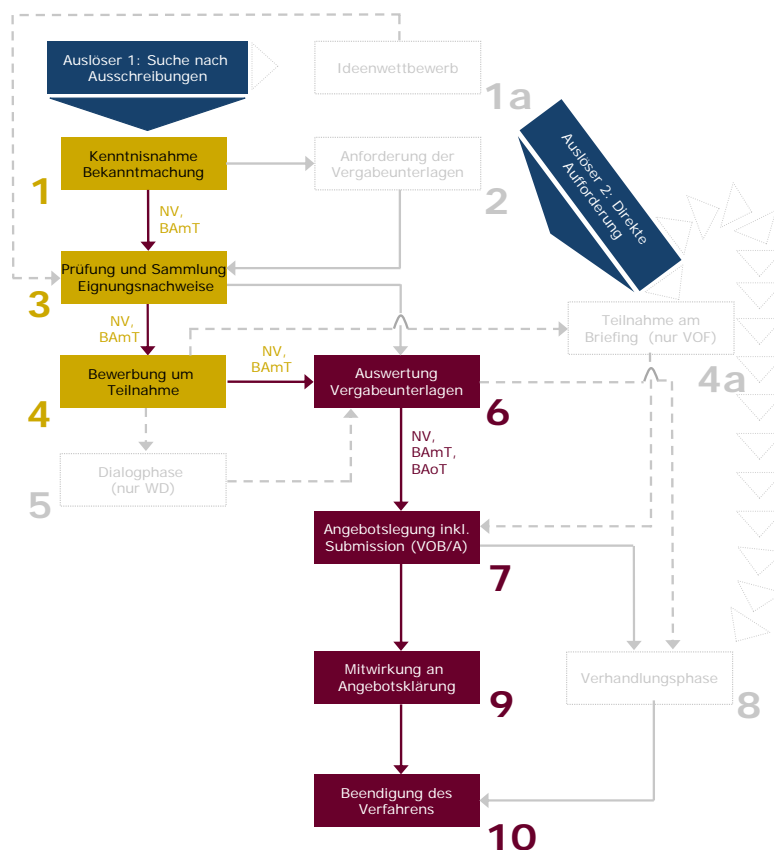
Nichtoffene Verfahren auf EU-Ebene machen ca. zehn Prozent der Verfahren aus, während Beschränkte Ausschreibungen auf nationaler Ebene ca. 20 Prozent der Verfahren ausmachen.

Auch bei diesen Verfahrensarten dürfen mit den interessierten Unternehmen keine Verhandlungen geführt werden. Im direkten Vergleich zur öffentlichen Ausschreibung liegt der Unterschied dieser Verfahren vor allem in der Vorschaltung eines Teilnahmewettbewerbs bzw. der direkten Aufforderung zur Angebotsabgabe durch den öffentlichen Auftraggeber. Das Ziel liegt dabei insbesondere darin, entweder direkt oder durch den Teilnahmewettbewerb eine Vorselektion geeigneter Unternehmen vorzunehmen, um die Anzahl der Angebotslegungen zu begrenzen. Im Durchschnitt bewerben sich 8 Unternehmen für die Teilnahme bewerben, während 5 Unternehmen zur Angebotslegung aufgefordert werden.

---

<sup>33</sup> Vgl. etwa Ziffer 3.1 der Verwaltungsvorschrift zu § 55 der Landeshaushaltsordnung des Landes Brandenburgs (Bauvergabe mit geschätzten Auftragswert bis 200.000 EUR).

**Abbildung 22: Ablauf des Nichtoffenen Verfahrens bzw. der beschränkten Ausschreibung auf Unternehmensseite**



Während das Nichtoffene Verfahren und die Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb aus Sicht des einzelnen Unternehmens aufgrund des zusätzlichen Aufwandes für den Teilnahmeantrag mit rund 760 Euro geringfügig teurer als das Offene Verfahren sind, fallen **mit rund 4.280 Euro (im Gegensatz zu 5440 Euro) ein Fünftel weniger Kosten für alle teilnehmenden Unternehmen** an. Die Anwendung des Nichtoffenen Verfahrens bzw. der beschränkten Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb kann damit als volkswirtschaftlich günstigere Varianten im Vergleich zum Offenen Verfahren angesehen werden, ohne dabei von vornherein Bewerber auszuschließen. Hinsichtlich der Wettbewerbswirkung muss allerdings angemerkt werden, dass das Offene Verfahren bzw. die Öffentliche Ausschreibung einen **umfassenden, unmittelbaren Preis-Leistungs-Wettbewerb** gestattet, während beim Nichtoffenen Verfahren und der beschränkten Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb lediglich ein **umfassender Wettbewerb um die Teilnahme an dem sich anschließenden Vergabeverfahren** stattfindet. Im Ergebnis wird in der Regel nur ein Teil der Bewerber zur Angebotslegung aufgefordert und nimmt damit am den Preis-Leistungswettbewerb teil.

Die **Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb ist mit rund 580 Euro die nahezu günstigste Variante für das einzelne Unternehmen**, da sie, wie oben (rot) dargestellt, aus nur 4 Prozessphasen besteht. Bei im Durchschnitt 4,5 aufgeforderten Unternehmen entstehen

Kosten in Höhe von rund 2.470 Euro für alle Unternehmen. Die Möglichkeit des Wettbewerbs ist hierbei gleichwohl eingeschränkt, da die Unternehmen durch die öffentlichen Auftraggeber ausgewählt werden. Für nicht aufgeforderte Unternehmen besteht daher auch keine Möglichkeit zur Bewerbung.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick, welche Kosten in welchen Prozessphasen am Beispiel der VOL/A entstehen:

**Abbildung 23: Kosten der Prozessphasen der beschränkten Ausschreibung auf Unternehmensseite**

Nr	Phase	Kosten bAmT	Kosten bAoT
1	Kenntnisnahme Bekanntmachung	20 EUR	0 EUR
2	Anforderung der Vergabeunterlagen	0 EUR	0 EUR
3	Prüfung und Sammlung der Eignungsnachweise	79 EUR	0 EUR
4	Bewerbung um Teilnahme	119 EUR	0 EUR
6	Auswertung der Vergabeunterlagen	91 EUR	139 EUR
7	Angebotslegung	352 EUR	349 EUR
8	Verhandlungsphase	0 EUR	0 EUR
9	Mitwirkung an Angebotsklärung	89 EUR	89 EUR
10	Beendigung des Verfahrens	7 EUR	7 EUR
<b>Gesamt</b>		<b>757 EUR</b>	<b>584 EUR</b>

Während die Prüfung und Sammlung von Eignungsnachweisen bereits beim Offenen Verfahren als relevanter Kostentreiber benannt wurde, kommt durch das Nichtoffene Verfahren bzw. die Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb die Bewerbung um Teilnahme hinzu. Hierbei muss allerdings im direkten Vergleich zum Offenen Verfahren angemerkt werden, dass ein Teil des in dieser Phase entstehenden Aufwandes im Offenen Verfahren zu einem späteren Zeitpunkt, d.h. im Rahmen der Auswertung der Vergabeunterlagen, erfolgt (z.B. die Suche von Partnern oder die Entscheidungsfindung in Abgleich mit der eigenen Auslastungsplanung).

#### 5.2.2.5 Verhandlungsverfahren und Freihändige Vergabe

Verhandlungsverfahren (VmT/VoT, EG-Verfahren) und Freihändige Vergaben (FmT/FoT, nationale Ebene) sind aus vergaberechtlicher Perspektive ebenfalls Ausnahmen vom Offenen Verfahren bzw. von der öffentlichen Ausschreibung. Sie sollen nur unter den in § 3a Nr. 5, 3b VOL/A, § 3a Nr. 5/6 VOB/A, 3b VOB/A bzw. nach § 3 Nr. 4 VOB/A, VOL/A genannten Voraussetzungen Anwendung finden, etwa wenn

- die vorangegangene Ausschreibung ohne annehmbares Ereignis blieb (z. B. keine oder unzureichende Angebote),
- das Vorhaben ausschließlich Forschungs-, Entwicklungs- und Versuchszwecken dient,
- die Leistung nach Art und Umfang oder wegen Wagnis nicht erschöpfend beschreibbar ist,

- die Leistung wegen ihrer technischen oder künstlerischen Besonderheiten oder auf Grund des Schutzes eines Ausschließlichkeitsrechts nur durch einen Unternehmer ausführbar ist (VoT, FoT),
- besondere Dringlichkeit und Nichteinhaltbarkeit von Fristen vorliegen (VoT, FoT),
- es sich um vom Hauptangebot untrennbare kleine Zusatzleistungen handelt (VoT, FoT),
- gleichartige Leistungen wiederholt werden (VoT, FoT),
- der Wechsel des Auftragnehmers bei Zusatzleistungen zu technischen Schwierigkeiten führen würde (VoT, FoT),
- bei Vergaben unterhalb der Schwellenwerte ein landesrechtlich festgelegter Auftragswert, ggf. bis Erreichen einer Bagatellgrenze<sup>34</sup>, unterschritten ist.<sup>35</sup>

Während das Verhandlungsverfahren nur in rund sieben Prozent der EG-Verfahren vorkommt, sind rund 71 Prozent<sup>36</sup> der nationalen Verfahren Freihändige Vergaben.

Der Prozessablauf im Verhandlungsverfahren bzw. der freihändigen Vergabe entspricht bis zur Angebotsprüfung und -wertung im Wesentlichen der beschränkten Ausschreibung. So gibt es auch hier jeweils eine Variante mit und eine Variante ohne Teilnahmewettbewerb. Zu beachten ist jedoch, dass das kodifizierte Vergaberecht für die Ausgestaltung der Verfahren keine bestimmten Vorgaben macht. Die Vergabestellen müssen kein im Einzelnen vorgegebenes Regelwerk befolgen, wenn sie mit interessierten Unternehmen Verhandlungen führen. Anders als bei den formstrengen Vergabearten kann auf eine zwingend vorgeschriebene formale Prozedur verzichtet werden.

Die Besonderheit des Verhandlungsverfahrens bzw. der freihändigen Vergabe liegt damit vor allem in der Interaktion zwischen dem öffentlichen Auftraggeber und den Bietern in der engeren Wahl. So ist es in diesen Verfahren möglich, über Umfang und Inhalt der angebotenen Leistungen zu verhandeln, was zu entsprechenden Anpassungen der Angebote führen kann. Dieses Verhandlungselement führt auch zur Notwendigkeit der Ausstellung und des Abschlusses eines Vertrages zur Beendigung des Verfahrens.

---

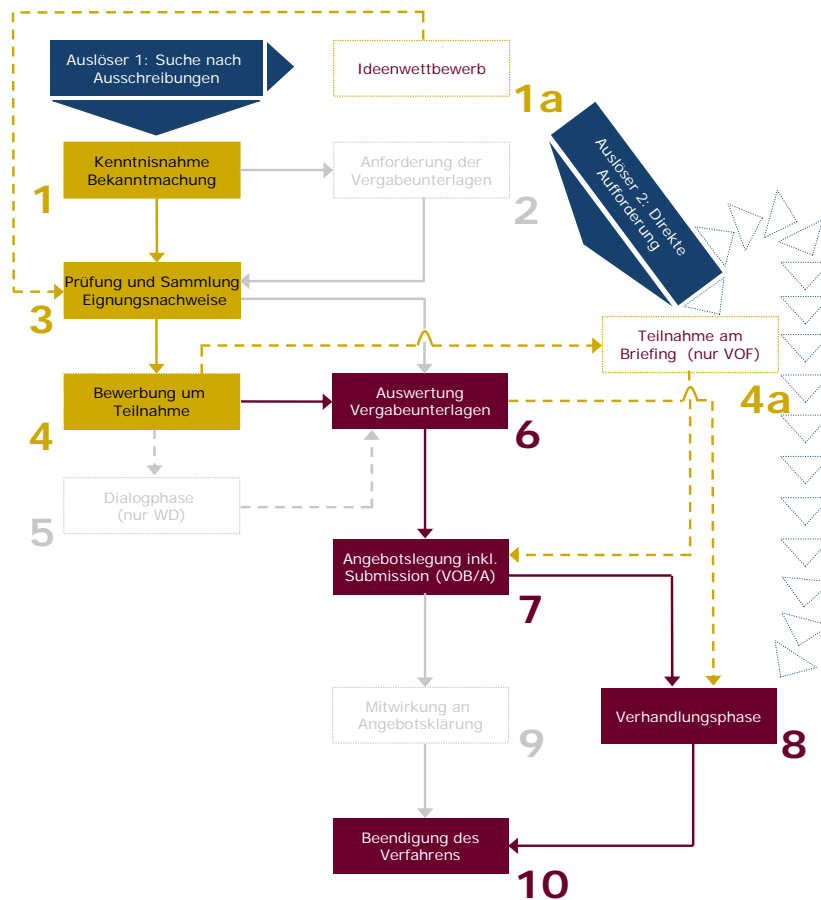
<sup>34</sup> In einigen Bundesländern werden die Vergabestellen von der Durchführung eines Vergabeverfahrens befreit, sofern der Wert des Auftrages eine Bagatellgrenze nicht erreicht.

<sup>35</sup> Vgl. etwa Ziffer 3.1 der Verwaltungsvorschrift zu § 55 der Landeshaushaltsordnung des Landes Brandenburgs (Bauvergabe mit geschätzten Auftragswert bis 20.000 EUR).

<sup>36</sup> Auch an dieser Stelle wird auf die umfassende Darstellung der Verfahrenszahlen und -anteile in Anhang B verwiesen.

Die hohe Verfahrensflexibilisierung führt andererseits zu einem hohen Diskriminierungspotenzial. Daher ist es in der Vergabep Praxis mittlerweile anerkannt, dass die Vergabestellen bei der Ausgestaltung des Verfahrens die allgemeinen Grundsätze der Gleichbehandlung und der Transparenz in besonderem Maße zu beachten haben.<sup>37</sup> Das Fehlen klarer Strukturen führt zu einer Rechtsunsicherheit, so dass Auftraggeber in vielen Fällen gut beraten sind, nicht vorschnell auf ein Verhandlungsverfahren oder eine Freihändige Vergabe zurückzugreifen.

**Abbildung 24: Ablauf des Verhandlungsverfahrens bzw. der freihändigen Vergabe auf Unternehmensseite**



In der Erläuterung des Verhandlungsverfahrens muss nun wieder eine Unterscheidung zwischen den Verdingungsordnungen, und zwar zwischen den VOL/A- und VOB/A-Verfahren auf der einen und den VOF Verfahren auf der anderen Seite, vorgenommen werden. So werden, nach Angaben der befragten Experten, **bei VOF-Verfahren in der Praxis an verschiedenen Stellen des Verfahrensablaufs Verhandlungen geführt**, wie beispielsweise in Form der Durchführung eines Auftragsklärungsgesprächs oder „Briefings“ bereits vor der „finalen“ Angebotsaufforderung. Diese Form der Verhandlung

<sup>37</sup> Vgl. etwa für das Verhandlungsverfahren OLG Celle, VergabeR 2002, S. 299, 301; BayObLG, Beschluss vom 5.11.2002, NZBau 2003, S. 342, 343; OLG Frankfurt, NZBau 2002, S.161, 163; OLG Düsseldorf, Beschluss vom 30.5.2001, Verg 23/00, OLG Stuttgart, Beschluss vom 15.9.2003, 2 Verg 8/03, VergabeR 2004, S. 384, 385 f.

ist dabei nicht gesetzlich definiert, sondern ergibt sich vor allem aus der praktischen Notwendigkeit heraus, bei bestimmten freihändigen Vergaben mit den Bewerbern möglichst früh in einen Austausch treten zu können.

Die grundlegendste Besonderheit der VOF stellt jedoch die in den §§ 20 und 25 VOF vorgesehene Möglichkeit dar, zur Verschaffung von Plänen oder Planungen seitens der Vergabestellen einen **Ideenwettbewerb** oder Planungswettbewerb (Realisierungswettbewerb) auszuloben. Der Ablauf eines Ideenwettbewerbs kann dabei, genau wie sein Resultat, sehr vielfältig sein. So ist beispielsweise die Durchführung eines vorgeschalteten Teilnahmewettbewerbs möglich und wird in den meisten Fällen auch durchgeführt, so dass die Gewinner des Wettbewerbs direkt zur Angebotslegung oder Verhandlung aufgefordert werden können. Es kann sich jedoch ebenso um einen reinen Wettbewerb handeln, der in einem Geldpreis für den Gewinner endet.

Des Weiteren muss, wie bereits geschehen, aufgrund von Umsetzungsunterschieden zwischen dem EG-Verfahren, also dem Verhandlungsverfahren, und der nationalen freihändigen Vergabe unterschieden werden. Der Grund hierfür liegt dabei nicht in den gesetzlich ermöglichten Abläufen, sondern allein darin, dass die Freihändige Vergabe vor allem als „schlankes“ Verfahren zur vereinfachten Vergabe genutzt wird und von daher auch eher selten eine umfangreiche Verhandlung im Rahmen dieses Verfahrens im Bereich der VOL/A und VOB/A durchgeführt wird.

Die folgende Tabelle macht diese kostenmäßigen Besonderheiten deutlich:

**Abbildung 25: Kosten der Verhandlungsverfahren und der freihändigen Vergaben nach VOL/A und VOF für das erfolgreiche Unternehmen**

Verfahren	Kosten nach VOL	Kosten nach VOF
VmT	1.016,13 €	3.837,32 €
FmT	715,57 €	3.387,66 €
VoT	841,33 €	
FoT	542,84 €	
Ideenwettbewerb		4.520,62 €

Aus obiger Darstellung wird, wie bereits eingangs erwähnt, ersichtlich, dass die Freihändige Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb im Rahmen der VOL die in der Praxis günstigste Variante darstellt, während das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb im Gegensatz dazu das teuerste Verfahren für ein Unternehmen ist.

Die Verfahren nach VOF erzeugen ein Vielfaches der Kosten, da diese im Durchschnitt komplexer sind und sowohl aufwendigere fachliche Nachweise und Angebote als auch aufwendigere Verhandlungen erfordern.

Um letztlich die Kostentreiber in Verhandlungsverfahren und freihändiger Vergabe auszuweisen, werden im Folgenden die Kosten der einzelnen Phasen dargestellt, wiederum am Beispiel der Verhandlungsverfahren der VOL/A:



**Abbildung 26: Kosten der Phasen der Verhandlungsverfahren und freihändigen Vergaben für das erfolgreiche Unternehmen**

Nr	Phase	Kosten VmT	Kosten VoT	Kosten FmT	Kosten FoT
1	Kenntnisnahme Bekanntmachung	20 EUR	0 EUR	20 EUR	0 EUR
2	Anforderung der Vergabeunterlagen	0 EUR	0 EUR	0 EUR	0 EUR
3	Prüfung und Sammlung der Eignungsnachweise	79 EUR	0 EUR	79 EUR	0 EUR
4	Bewerbung um Teilnahme	121 EUR	0 EUR	119 EUR	0 EUR
6	Auswertung der Vergabeunterlagen	91 EUR	139 EUR	91 EUR	139 EUR
7	Angebotslegung	355 EUR	352 EUR	352 EUR	349 EUR
8	Verhandlungsphase	314 EUR	314 EUR	48 EUR	48 EUR
9	Mitwirkung an Angebotsklärung	0 EUR	0 EUR	0 EUR	0 EUR
10	Beendigung des Verfahrens	36 EUR	36 EUR	7 EUR	7 EUR
<b>Gesamt</b>		<b>1.016 EUR</b>	<b>841 EUR</b>	<b>716 EUR</b>	<b>543 EUR</b>

Wie aus der Darstellung ablesbar, ist die Verhandlungsphase im Aufwand bei den Verhandlungsverfahren nahezu dem Aufwand der Angebotslegung gleichzustellen und damit der spezifische Kostentreiber des Verhandlungsverfahrens. Die Freihändige Vergabe beinhaltet diesen Kostentreiber hingegen nicht, so dass die Kosten hier insgesamt geringer ausfallen.

#### 5.2.2.6 Schlussfolgerungen

In Bezug auf die Verfahrensauswahl muss zunächst darauf hingewiesen werden, dass diese weder übergreifend noch im Einzelfall ausschließlich nach wirtschaftlichen Kriterien erfolgen kann. Auch wenn sich durch die Analyse teilweise hohe Kostenunterschiede ausweisen lassen, so hängen die Kosten im Einzelfall dennoch von den jeweiligen Faktoren, insbesondere der Anzahl möglicher Bewerber ab, die darüber entscheiden, ob beispielsweise die Öffentliche Ausschreibung (im Falle weniger Bewerber) oder die Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb (im Falle vieler Bewerber) wirtschaftlicher ist. Einsparpotenziale durch eine Änderung der Verfahrensvorgaben wären zu erschließen, wenn eben diese Verhältnisse sich im Recht als Teilkriterien besser verankern ließen.

Im Gegensatz zum Ziel einer Kostenreduktion muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass aufgrund der hohen Anzahl an **freihändigen Vergaben**, die derzeit zu geringeren Kosten führen, ein weiterer Bedarf zur rechtlichen Absicherung besteht. So laufen insbesondere die Verfahren ohne Teilnahmewettbewerb Gefahr, mögliche geeignete Bewerber von vornherein auszuschließen.

Neben diesen Schlussfolgerungen in Bezug auf die Verfahrenswahl und -gewichtung kann zudem darauf hingewiesen werden, dass insbesondere die Prozessschritte **„Anforderung der Vergabeunterlagen“**, **„Prüfung und Sammlung von Eignungsnachweisen“** sowie **„Bewerbung um Teilnahme“** auf Vereinfachungsmöglichkeiten hin zu prüfen sind, da sie Spezifika der Vergabe öffentlicher Aufträge darstellen und einen durchaus hohen Auf-

wand erzeugen. Diese Bereiche werden daher in der folgenden Detailanalyse der Kostentreiber und Problembereiche besonders ausführlich behandelt.

### 5.2.3 Kostentreiber und Problembereiche in der Vergabe öffentlicher Aufträge für Unternehmen

Zur Ermittlung möglicher Ansatzpunkte für die Vereinfachung und Verschlan-  
kung der Vergabe öffentlicher Aufträge wird im Folgenden eine detaillierte  
Analyse und Darstellung von Kostentreibern vorgenommen. Die Darstellung  
folgt dabei insbesondere der Struktur des Basisprozesses (siehe Abschnitt 3.  
1) und ist damit in die einzelnen Prozessphasen unterteilt. Zudem wird zu  
Beginn auf die Kosten und Probleme bei der Recherche von Ausschreibungen  
eingegangen. Neben den Ergebnissen der Kostenanalyse wurden im Rahmen  
der durchgeführten Workshops und Interviews mit Experten und Betroffenen  
auch zahlreiche Problembereiche benannt und diskutiert. Diese fließen in die  
hier gewählte Darstellungsstruktur ein.

#### 5.2.3.1 Überblick über die volkswirtschaftlichen Kosten nach Prozessphasen

Folgende Übersicht gibt die gesamten volkswirtschaftlichen Kosten nach Pro-  
zessphasen, unterteilt in die drei Verdingungsordnungen, wieder:

**Abbildung 27: Kosten der Prozessphasen auf Seiten der Unternehmen**

Nr	Phase	Volkswirtschaftliche Kosten VOL/A	Volkswirtschaftliche Kosten VOB/A	Volkswirtschaftliche Kosten VOF	Volkswirtschaftliche Kosten gesamt
1	Kenntnisnahme Bekanntmachung	101.281.568 EUR	33.154.171 EUR	469.047 EUR	134.904.787 EUR
1a	Ideenwettbewerb			10.431.671 EUR	10.431.671 EUR
2	Anforderung der Vergabeunterlagen	49.967.140 EUR	42.256.794 EUR		92.223.933 EUR
3	Prüfung und Sammlung der Eignungsnachweise	327.337.777 EUR	122.952.346 EUR	4.185.417 EUR	454.475.540 EUR
4	Bewerbung um Teilnahme	296.282.271 EUR	62.670.835 EUR	4.904.421 EUR	363.857.527 EUR
4a	Briefing			470.666 EUR	470.666 EUR
6	Auswertung der Vergabeunterlagen	1.500.368.895 EUR	252.552.751 EUR	2.011.190 EUR	1.754.932.835 EUR
7	Angebotslegung	3.884.883.947 EUR	480.219.088 EUR	20.035.861 EUR	4.385.138.896 EUR
8	Verhandlungsphase	233.365.470 EUR	24.966.285 EUR	7.937.742 EUR	266.269.497 EUR
9	Mitwirkung an Angebotsklärung	176.176.430 EUR	25.708.404 EUR		201.884.834 EUR
10	Beendigung des Verfahrens	16.376.638 EUR	1.082.297 EUR	478.157 EUR	17.937.092 EUR
<b>Gesamt</b>		<b>6.586.040.135 EUR</b>	<b>1.045.562.971 EUR</b>	<b>50.924.172 EUR</b>	<b>7.682.527.279 EUR</b>

Wie aus der Darstellung ersichtlich, stellen die Angebotslegung (4,4 Mrd.  
Euro) und die Auswertung der Vergabeunterlagen (1,8 Mrd. Euro) die teuer-  
sten Phasen für die Unternehmen dar. Interessant sind vor allem jene Pro-  
zessphasen und Kosten, die direkt dem gesetzlich vorgegebenen und dem  
spezifischen Vollzug der öffentlichen Auftragsvergabe zuzuordnen sind. Von  
diesen fallen insbesondere die zuvor erwähnten Phasen der Sammlung und  
Prüfung von Eignungsnachweisen mit 454 Mio. Euro, der Anforderung der  
Vergabeunterlagen mit 92 Mio. Euro und der Bewerbung um Teilnahme mit  
364 Mio. Euro ins Gewicht.

Im Folgenden werden neben diesen Phasen auch die weiteren, hieraus weni-  
ger ersichtlichen Kostentreiber und benannten Problembereiche detailliert

erläutert sowie die von den Experten und Betroffenen genannten Vereinfachungsvorschläge geschildert.

#### 5.2.3.2 Recherche von Ausschreibungen

Der erste Schritt zur Bewerbung um öffentliche Aufträge besteht für Unternehmen darin, Auftragsblätter zu abonnieren oder in direkt zugänglichen Medien oder Internetplattformen nach Ausschreibungen zu suchen.

Die ermittelten Kosten für die Unternehmen für die Recherche in den drei Bereichen der VOL/A, VOB/A und VOF liegen bei **2 Mrd. Euro**, wobei von im Durchschnitt zwei Stunden pro Woche an Zeitbedarf, 120 Euro an zusätzlichen Kosten für Ausschreibungsblätter und von rund 600.000 aktiv und fortlaufend recherchierenden Unternehmen ausgegangen wurde.

##### 5.2.3.2.1 Problembereiche

Als Problembereich wurde von Seiten der Unternehmen vor allem angegeben, dass **öffentliche Aufträge derzeit mühsam gesucht** werden und dazu verschiedene Blätter abonniert werden müssten. Des Weiteren seien die verwendeten **Begriffe uneinheitlich** und **Beschreibungen teilweise vage**, so dass nicht ausreichend Informationen aus den Bekanntmachungen zu entnehmen seien und eine Suche durch Externe (anhand von Schlagworten) kaum einen Nutzen bringe.

##### 5.2.3.2.2 Vereinfachungsvorschläge

Als eine der vielversprechendsten Möglichkeiten zur Vereinfachung wurde benannt, die **Veröffentlichung von Ausschreibungen auf einer einheitlichen Plattform zu fördern, auszubauen und verbindlich zu machen**. Diese Internetplattform sollte in der Lage sein, Ausschreibungen ausreichend zu filtern und wenn möglich sogar einen „individuellen Newsletter“ per Email an einen Abonnenten zu verschicken, sobald neue, den eingegebenen Kriterien entsprechende Ausschreibungen eingestellt werden.<sup>38</sup> Die Ausschreibung in lokalen Blättern sollte jedoch zunächst erhalten bleiben, da laut Experten nach der ersten Zentralisierung der Ausschreibungen auf [www.bund.de](http://www.bund.de) ein Rückgang der Bewerbungen zu verbuchen war, der möglicherweise mit ausschließlich lokal interessierten und/ oder Unternehmen, die mit der Nutzung elektronischer Medien weniger vertraut sind, zusammenhängen kann. Auf dem Wege der verbindlichen Eintragung einer Ausschreibung in die zentrale Plattform ließe sich zugleich auch die **Schlagwortproblematik** lösen, da hier eine exakte Klassifizierung erfolgen kann, die den Sprachgebrauch vereinheitlichen und zu ausreichenden Beschreibungen anregen kann.

---

<sup>38</sup> Diese Möglichkeit bieten derzeit vor allem Job-Plattformen im Internet kostenlos an, wodurch nachzuvollziehen ist, dass die Einrichtung einer solchen Benachrichtigungsfunktion im Bereich des technisch möglichen liegen und vom Aufwand her handhabbar sein sollte.

### 5.2.3.3 Anforderung von Vergabeunterlagen

Die Anforderung von Vergabeunterlagen fällt nur bei öffentlichen Ausschreibungen und Offenen Verfahren an. Die Kosten, die hierdurch erzeugt werden, belaufen sich insgesamt auf **92 Mio. Euro** für den Zeitaufwand, Kopien und Zugangsgebühren zu Plattformen und Downloads.

#### 5.2.3.3.1 Problembereiche

Als zentrales Problem wurde hierbei angegeben, dass die **Kosten für Vergabeunterlagen** unterschiedlich hoch ausfallen und nicht immer nur die reinen Kopier- und Papierkosten betragen. Insbesondere bei der Vergabe über Planungsbüros seien diese öfters höher als bei vergleichbaren Ausschreibungen von Vergabestellen. Des Weiteren wurde bemängelt, dass auf dem klassischen Wege angeforderte Vergabeunterlagen meist sehr spät eintreffen und der Bezug der Unterlagen über das Internet teilweise umständlich und erst nach Anmeldung möglich ist.

#### 5.2.3.3.2 Vereinfachungsvorschläge

Eine zentrale Vereinfachungsmöglichkeit wurde in der **Bereitstellung der Unterlagen im Internet** und in der verbindlichen Festschreibung der Möglichkeit des kostenfreien Downloads gesehen. Auf diesem Wege entstünde zwar für die Unternehmen selbst der Mehraufwand für das gegebenenfalls notwendige Drucken der Unterlagen, jedoch wären diese sofort verfügbar und die Kosten wären durch das Unternehmen selbst steuerbar. Zu den Vergabeunterlagen selbst wurde angemerkt, dass **elektronisch ausfüllbare und vor allem einheitliche Formulare** wünschenswert wären, um die Prozesse zu verschlanken und Fehler zu reduzieren.

#### 5.2.3.4 Sammeln und Prüfen von Eignungsnachweisen

Die Prozessphase der Prüfung und Sammlung von Eignungsnachweisen stellt mit **454 Mio. Euro** insgesamt das drittteuerste Element in der Vergabe öffentlicher Aufträge dar. Diese Prozessphase beginnt mit der Identifikation der geforderten Nachweise in der Bekanntmachung bzw. den Vergabeunterlagen und endet mit der ggf. notwendigen Prüfung der Nachweise von Partnern und Nachunternehmern. Hinzuzurechnen sind darüber hinaus die über das Jahr anfallenden Kosten für die Aktualisierung der eigenen Referenzlisten und der behördlich ausgestellten und zu beantragenden Bescheinigungen, die sich insgesamt auf **548 Mio. Euro** belaufen. Insgesamt entfällt auf das Element der Eignungsnachweise damit ein sehr großer Kostenblock in Höhe von **1 Mrd. Euro** für die Unternehmensseite. Zugleich stellt dieses Element in vielen Aspekten eine Besonderheit der öffentlichen Ausschreibung im Gegensatz zum privaten Sektor dar, da hohe Formalitätsansprüche bestehen und Öffentliche Ausschreibungen ohne diese Nachweise nicht durchgeführt werden können.

An Nachweisen dabei gefordert werden:

- Referenzlisten der durchgeführten Aufträge in den letzten drei Jahren
- Nachweise über die Berücksichtigung besonderer Umstände - vergabefremde Kriterien
- Bereitstellung von Mustern
- Nachweise über die fachliche Qualifikation der vorgesehenen Leitungspersonen
- Erklärung über den Umsatz in der nachgefragten Leistungsart in den letzten drei Jahren und über den Gesamtumsatz
- Beschreibung der technischen Ausrüstung des Unternehmens
- Bescheinigung zur Einhaltung von Qualitätsanforderungen
- Bescheinigung zur Erfüllung von Normen im Umweltmanagement
- Bescheinigungen der Zahlung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen
- Eintragung im Berufs- oder Handelsregister
- Nachweise zu Liquidität und Insolvenz
- Bundeszentralregisterauszug
- Bankerklärung
- Berufshaftpflichtversicherungsdeckung
- Bilanzen und Bilanzauszüge

Obwohl die einzelnen Nachweise unterschiedlich hohe Kosten verursachen, ist der **entscheidende Aspekt insbesondere in der schier Menge an Nachweisen** zu sehen, die erbracht werden müssen. Der teuerste prozessuale Schritt liegt in der abschließenden Identifikation aller geforderten Nachweise, die zudem an verschiedenen Stellen der Angebotsunterlagen aufgeführt sein können.

#### 5.2.3.4.1 Problembereiche

Entsprechend dem hohen Aufwand und der Kosten, die durch die Eignungsnachweise verursacht werden, ist die Liste der benannten Problembereiche lang.

Das erste Problem stellt die vollständige Identifikation der **geforderten Nachweise in den Vergabeunterlagen dar**, da diese durchaus auch in der Leistungsbeschreibung oder dem Leistungsverzeichnis „versteckt“ sein können. Daraus folgt das schwerwiegendere Problem, dass das Vergessen oder Übersehen eines Standardnachweises nach höchstrichterlicher Rechtsprechung zum Ausschluss aus formalen Gründen führen muss, da diese nicht nachgereicht werden können.<sup>39</sup> Dies trifft laut Angabe der Vergabestellen insbesondere die kleinen Unternehmen oft, die im Bereich der öffentlichen

---

<sup>39</sup> Vgl. BGH, VergabeR 2003 S. 313, 317, der darauf abstellt, dass die Gleichbehandlung aller Bieter nur dann gewährleistet ist, wenn nur die Angebote gewertet werden, die mit Ablauf der Angebotsfrist alle geforderten Erklärungen enthalten. Hat eine Vergabestelle bestimmte Unterlagen zu unbedingt vorzulegenden Angebotsunterlagen erklärt, dann ist er im Hinblick auf die Gleichbehandlung verpflichtet, hieran zwingend festzuhalten, so dass ein Ausschluss bei fehlenden Erklärungen zwingend ist.

Auftragsvergabe nur über wenig Erfahrung verfügen bzw. wenige versierte Kräfte in ihrem Unternehmen haben.

Des Weiteren wurde in allen Interviews und Workshops geäußert, dass **oft zu viele und unsinnige bzw. unnötige Eignungsnachweise gefordert** würden. Es gelänge nur selten, einzuschätzen, welche Nachweise wirklich gebraucht werden, um die Eignung beurteilen zu können, so dass pauschal häufig mehr gefordert werde als notwendig sei.

Unklar und vor allem uneinheitlich sei dabei auch, **die akzeptierte Form der Eignungsnachweise (insbesondere zur Zuverlässigkeit)**. Teilweise genügen Eigenerklärungen, in anderen Fällen müssten es – ohne ersichtlichen Hintergrund - behördliche Bescheinigungen sein. Diese reichen dann wiederum in einigen Fällen als einfache Kopie, teilweise müssen diese jedoch beglaubigt sein oder werden sogar nur in Originalform akzeptiert. Auch dies kann zum Ausschluss führen. In jedem Fall bedeutet es aber einen Mehraufwand für die Unternehmen, die verschiedenen Formalien bereitzuhalten.

Auch bei den **Referenzen** wurde bemängelt, dass diese je nach Auftraggeber **in unterschiedlicher Form und unnötiger Tiefe gefordert** werden. So ist in der Regel das Projekt, der Auftraggeber, das Jahr sowie ein Ansprechpartner zu benennen. Darüber hinaus fordern manche Vergabestellen jedoch weitere Angaben, wie den Anteil der eigenen Arbeit am Projekt oder auch Bescheinigungen des Auftraggebers, dass dieses Projekt so ausgestaltet und abgearbeitet wurde. Zum Teil müssten diese Bescheinigungen sogar unterschrieben und im Original beigelegt werden. Außerdem bemängeln Unternehmen die geforderte spezielle Ausrichtung bei den Referenzen. In der Praxis müssen die Referenzen deshalb oft neu zusammengestellt und im Hinblick auf die Aufgabenbeschreibung überarbeitet werden.

Bei dem **Nachweis des Umsatzes im Bereich der geforderten Leistung** in den letzten drei Geschäftsjahren wurde zudem angemerkt, dass hier oft weiter führende, speziellere Auskünfte gefordert werden, die in dieser Form gar nicht vorliegen. So beschrieb ein Unternehmer diesen Umstand folgendermaßen: „In früheren Jahren reichte es aus, wenn nachgewiesen wurde, wie viele Krankenhäuser geplant und gebaut wurden, jetzt wird explizit nach Krankenhäusern mit Laboreinrichtungen gefragt, für die der Umsatz ausgewiesen werden muss.“

Auf Unverständnis stößt zudem die Forderung, auch die **Nachweise der Nachunternehmer** bzw. eine Verpflichtungserklärung beizulegen. Hier wird vor allem bemängelt, dass ein Bieter bereits mit Angebotsabgabe Verpflichtungserklärungen beibringen soll, obwohl nicht feststeht, ob dieser Bieter auch nur in die Nähe eines Zuschlags kommen wird oder ob der Zuschlag innerhalb der vorgesehenen Bindefrist überhaupt erteilt werden kann. Außerdem sei nicht nachvollziehbar, weshalb Verpflichtungserklärungen für

jedes Nachunternehmergewerk vorzulegen sind, also auch für die Leistungsbereiche, für die das Unternehmen die erforderliche Eignung ohnehin besitzt.

Nicht zuletzt wurde angemerkt, dass das **Präqualifizierungsverfahren** im Bereich der VOB/A zwar ein guter Ansatz sei, jedoch noch nicht ausreichend genutzt würde, unter anderem, da es zu aufwendig und teuer sei. Das im Bereich der VOL/A angestoßene Zertifizierungsverfahren existiere zudem weder flächendeckend, noch einheitlich und würde daher auch selten von den Vergabestellen akzeptiert. Des Weiteren sei das Zertifizierungsverfahren in der VOL/A derzeit noch unzureichend, da die Nachweise nicht, wie von den PQ-Stellen, automatisch aktualisiert würden, wodurch letztlich kaum Vereinfachungen zu erzielen seien. Es wurde auch angemerkt, dass man auf PQ-Verfahren gänzlich verzichten könne, wenn entsprechende Regelungen zur Reduzierung der Nachweispflichten in der VOL/A festgelegt würden. Sollte dies nicht gelingen, wird das PQ-Verfahren prinzipiell als sinnvoller Weg angesehen, der jedoch praxisnah ausgebaut und etabliert werden müsste.

Als eines der übergreifenden Probleme ist in diesem Feld noch anzuführen, dass Angebote wegen **formaler Fehler und nicht erbrachter Nachweise zwingend ausgeschlossen werden müssen**. Dies führe dazu, dass insbesondere in diesem Bereich wenig erfahrene, vor allem kleine Unternehmen, die Angebotslegung im öffentlichen Sektor scheuen.

#### 5.2.3.4.2 Vereinfachungsvorschläge

Zur Vereinfachung und Lösung der genannten Probleme wurden zahlreiche Vorschläge gemacht:

- Standardisierung der Anforderungen möglichst durch Nutzung einheitlicher Formatvorlagen
- Ausbau und verbindliche Anerkennung der Präqualifikationsmöglichkeiten in allen Bereichen
- direkte Abfrage von behördlichen Nachweisen durch die Vergabestellen
- Reduzierung der geforderten Nachweise auf das Nötigste
- Angabe der geforderten Nachweise auf einem zentralen Dokument in den Vergabeunterlagen in Form einer „Checkliste“
- Reduktion oder Abschaffung von Ausschlussmöglichkeiten aufgrund von Formfehlern (besonders relevant für kleine Unternehmen)
- Ermöglichung des Nachreichens von Eignungsnachweisen innerhalb einer Frist
- Stärkere Zulassung von Eigenerklärungen insb. im Rahmen des Teilnahmewettbewerbs
- Reduzierung der Nachweispflichten für Nachunternehmer
- Verwendung eines einheitlichen und verständlichen Sprachgebrauchs

Darüber hinaus wurde die grundsätzliche Frage gestellt, ob all die geforderten Nachweise überhaupt und in der derzeit geforderten Form durch die Unternehmen erbracht werden müssen, um deren Eignung zu beurteilen.

Schließlich sei es den Vergabestellen im Rahmen der Ausschreibungen mit direkter Aufforderung auch möglich, einen Großteil, wenn auch nicht alle Aspekte der Eignungsprüfung, auf anderem Wege durchzuführen.

Es ließe sich damit als mögliches System die Variante konstruieren, dass alle „allgemeinen“ und unternehmensbezogenen Nachweise auch durch deren **zentrale Erfassung** und verfahrensunabhängig erbracht werden könnten, beispielsweise durch die **Sammlung und das Vorhalten der Nachweise bei PQ-Stellen oder ähnlichen Einrichtungen**. So wäre es letztlich nur notwendig, der **Vergabestelle im Rahmen einer Bewerbung den Zugriff auf diese Daten zu gewähren**, um damit die prinzipielle Eignung in Hinblick auf Zuverlässigkeit und finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nachweisen zu können. Damit ließe sich für den Fall, dass die Festbeschreibung einer Reduzierung der Nachweispflicht in der VOL/A nicht gelingt, das Problem unnötiger Nachweise beheben, da hierin alle Nachweise – auch die von Nachunternehmern - enthalten sein könnten.

Für die „**auftragsbezogenen“ Nachweise**<sup>40</sup>, durch die vor allem die fachliche Eignung zur (Vor-)Auswahl der am besten geeigneten Unternehmen ermöglicht werden sollen, ließen sich dann die oben angeführten Vorschläge anwenden, diese zu vereinheitlichen. So könnten hierfür Standards geschaffen oder verbindlich festgelegt werden, die den Unternehmen die langwierigen auftragsspezifischen Anpassungen ihrer vorhandenen Unternehmensdarstellungen, Referenzen und Qualifikationsnachweise abnähmen.

Als grundlegende und schnell umsetzbare Möglichkeit durch die Unternehmen wurde benannt, dem Angebot eine Seite mit Eigenerklärungen beizufügen und mit der Unterschrift im Angebot zu bestätigen. Auf diese Weise sollte der Ausschluss verhindert werden können. Dies ließe sich im Prinzip auch als Formular in den Vergabeunterlagen umsetzen, das zentral alle Erklärungen enthält und nur noch vom Unternehmen unterschrieben werden muss.

#### 5.2.3.5 Bewerbung um Teilnahme

Für die Beteiligung am Teilnahmewettbewerb wurden Kosten in Höhe von **364 Mio. Euro** ermittelt, ohne Einbeziehung der zuvor gesondert ausgewiesenen Kosten für die Prüfung und Sammlung von Eignungsnachweisen.

Die Phase der Bewerbung um Teilnahme gehört damit ebenfalls zu den kostenintensiven Elementen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, insbesondere weil hierfür bereits wesentliche organisatorische Vorüberlegungen getroffen

---

<sup>40</sup> Dieser Begriff wurde im Rahmen der Untersuchung geprägt, ist aus rechtlicher Sicht jedoch nicht korrekt, da im Vergaberecht zwischen personenbezogener Prüfung der Eignung der Bieter und der Wertung der Angebote streng unterschieden werden muss. Daher werden auftragsbezogene Nachweise üblicherweise erst auf der 4. Wertungsstufe (Ermittlung des wirtschaftlichen Angebots) ausgewertet. Der Begriff der „auftragsbezogenen“ Nachweise bezieht sich hier jedoch auf Darstellung des Unternehmens, der Referenzen und Fachqualifikationen, die oft an die Erfordernisse der Ausschreibung angepasst werden müssen, um die spezifische Eignung herauszustellen.



werden müssen, wie die Abstimmung mit der Auslastungsplanung oder die Suche von Partnern und Nachunternehmern. Ebenfalls zu den kostenträchtigen Bereichen gehören zudem die im Teilnahmeverfahren zu beachtenden Formalien. Da der Teilnahmewettbewerb dazu dient, geeignete Bewerber auszuwählen, ist es in bestimmten Auftragsbereichen - wie zum Beispiel bei Konstruktions- oder Beratungsleistungen - nicht unüblich, bereits im Teilnahmeantrag eine Projektskizze oder zumindest einen Problemaufriss zum Nachweis der Eignung zu verlangen, der weitere Kosten verursacht.

#### 5.2.3.5.1 Problembereiche

Die größten Probleme im Teilnahmewettbewerb resultieren für Unternehmen aus den zuvor beschriebenen Aspekten für den Nachweis der Eignung. Zur Erreichung des Ziels des Teilnahmewettbewerbs, dem Erbringen des Nachweises, dass ein Unternehmen in hohem Maße und vielleicht besser als andere geeignet und in der Lage ist, einen Auftrag auszuführen, wird der Umfang des Teilnahmeantrages jedoch bereits als zu groß angesehen. So sind aus Sicht der Unternehmen in diesem Prozessschritt **viele Nachweise im Grunde noch nicht notwendig**; im Rahmen des Teilnahmewettbewerbs würden Eigenerklärungen reichen. Ebenfalls als kritischer Punkt wurde angemerkt, dass in manchen **Ausschreibungen nicht vollständig klar** ist, welche Nachweise oder Erläuterungen notwendig sind, damit ein Unternehmen als besonders geeignet angesehen wird. Auf der anderen Seite werde im Rahmen des Teilnahmewettbewerbs bereits nach sehr **spezifischen Eignungen** gefragt, die aus Sicht des Unternehmens **überzogen und kaum zu erfüllen** seien. Des Weiteren wurde die Frage gestellt, warum für die **Begründung der Ablehnung extra ein Antrag** (vgl. etwa § 27a VOL/A, VOB/A) gestellt werden müsse.

#### 5.2.3.5.2 Vereinfachungsvorschläge

Einer der grundlegenden Vorschläge aus Sicht der Unternehmen besteht darin, den **Teilnahmewettbewerb auf die aussagekräftigen Elemente zu reduzieren und zu verschlanken**. So könnte der Teilnahmeantrag auf die Prüfung der fachlichen und strukturellen Eignung fokussiert sein und finanzielle Eignung und Zuverlässigkeit noch als übergreifende Eigenerklärungen akzeptiert werden. Des Weiteren wäre es mit der gleichen Absicht sinnvoll, **(elektronische) Formulare zu verwenden, in denen die spezifischen Nachweise und Eignungsfragen offen abgefragt werden**, was sowohl für die Seite der Unternehmen einfacher wäre als auch die Auswertung auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber vereinfachen und transparenter machen könnte. Dabei müsste jedoch auch ein „offenes“ Argumentationsfeld bereitgestellt werden, damit relevante Aspekte nicht durch die Strukturvorgaben möglicherweise aus der Bewertung herausfallen. Der **Antrag zur Unterrichtung** sollte zudem wegfallen und gegen eine Verpflichtung der Vergabestellen zur Information ausgetauscht werden.

### 5.2.3.6 Auswertung von Vergabeunterlagen und Angebotslegung

Die Elemente der Auswertung der Vergabeunterlagen und der Angebotslegung werden hier zusammengefasst, da sich beide auf den inhaltlichen Kern einer Auftragsvergabe beziehen und damit in weiten Teilen ähnliche Kosten wie auch in der privaten Auftragsvergabe (zumindest auf Seiten der Unternehmen) hervorrufen können. So belaufen sich die Kosten für beide Bereiche zusammen auf rund **6,14 Mrd. Euro** und machen damit **knapp 80 Prozent der Gesamtkosten** aus.

#### 5.2.3.6.1 Problembereiche

Eine der entscheidenden Schwierigkeiten aus Sicht der Unternehmen besteht in der Angebotslegung vor allem darin, zu erkennen, wie die Angebote letztlich bewertet werden. So gehen viele davon aus, dass letztlich der Preis eine so dominante Rolle spielt, dass ein exakter **Abgleich von Leistung und Preis** bei der Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots nicht vorgenommen wird. Des Weiteren wird bemängelt, dass der Sprachgebrauch in den Vergabeunterlagen teilweise so unverständlich und unterschiedlich ist, dass sich die wirklich **geforderte Leistung nicht immer eindeutig erschließen** lässt. Für die Angebotserstellung ist in vielen Fällen eine Rückfrage beim Auftraggeber erforderlich, die teilweise nur umständlich und zeitverzögert über die Vergabestellen erfolgen kann. Auch hier wurde wieder bemängelt, dass die **schriftliche Benachrichtigung und Begründung der Ablehnung beantragt** werden muss. Als einen Sonderfall für kreative Leistungen wurde angemerkt, dass auch unterlegene Bieter bereits mit ihren **Angeboten zu Lösungen beitragen, dafür jedoch nicht entlohnt werden**, obwohl sie viel Arbeit, Zeit und Wissen investiert haben.

#### 5.2.3.6.2 Vereinfachungsvorschläge

Ein im Kern zwar zu einer Verteuerung beitragender, aber von allen akzeptierter Vorschlag lag darin, das bei der Vergabe von Dienstleistungen international angewandte **„Zwei-Umschlag-Verfahren“ einzuführen**. Hierbei wird das Angebot in einen technischen und finanziellen Teil getrennt und dem Auftraggeber in zwei verschlossenen Umschlägen eingereicht. Geöffnet und gewertet werden zunächst ausschließlich die technischen (fachlichen) Angebote der Unternehmen. Im zweiten Schritt werden dann die finanziellen Angebote der Unternehmen geöffnet, die die technischen Leistungsanforderungen erfüllen. Das Verfahren hat den Vorteil, Angebote mit einer schlechten technischen Lösung, aber mit einem attraktiven Preis frühzeitig herauszufiltern.<sup>41</sup> Des Weiteren wurde vorgeschlagen, ein **elektronisches Kalkulationsformular zu verwenden und als Standard zu etablieren**, durch das sich die Kalkulationen vereinfachen, wenn möglich sogar mit gängiger Softwareschnittstelle direkt aus der eigenen Software übernehmen ließe. Die Beantragung der Benachrichtigung solle auch hier durch eine Verpflichtung

---

<sup>41</sup> Ausführlich hierzu Borowski/Welter, Vergabe nach dem „2-Umschlag-Verfahren“, VergabeNavigator, 5/2006, S. 15.

der Vergabestellen ersetzt werden. Für den Fall der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen wurde zudem angeregt, die **Angebote auf ihren Beitrag zur Lösung hin zu bewerten und zu vergüten.**

#### 5.2.3.7 E-Vergabe

Als übergreifender Aspekt stellt sich, wie in jedem Regelungsbereich die Frage, welche Potenziale die elektronische Bearbeitungs- und Austauschmöglichkeit hat. Die Vereinfachung durch die E-Vergabe wurde dabei von Seiten der Unternehmen als sehr hoch eingestuft, jedoch wurde angemerkt, dass es **parallel noch die Möglichkeit der Papierform** geben sollte. So seien zum einen bis dato vor allem kleine Unternehmen nicht vollständig mit elektronischen Verarbeitungsformen vertraut, zum anderen bedürfen gerade große Formate und umfangreiche Unterlagen, wie Pläne oder vielseitige Ausschreibungen und Angebote, zumeist immer noch der Papierform und müssten gegebenenfalls zeitaufwendig gedruckt werden.

Dennoch bietet die E-Vergabe-Plattform und die Möglichkeit der Nutzung der **elektronischen Verarbeitungsformen für die Unternehmen ein hohes Einsparpotenzial** und sollte daher gefördert werden.

#### 5.2.3.8 Unterschiede in der Belastung kleiner, mittlerer und großer Unternehmen

Die Unterschiede in der Belastung kleiner, mittlerer und großer Unternehmen wurden im Rahmen der Untersuchung zunächst auch in den Daten erfasst. Dies hat sich jedoch nicht als zielführend erwiesen, da die Unterschiede der Belastung über die Daten kaum adäquat darstellbar sind. Der Grund dafür liegt vor allem darin, dass sich zum einen nur jene Unternehmen im Rahmen einer solchen Untersuchung zur Verfügung stellen, die das System weitestgehend erfasst haben und damit arbeiten können. Für diese ist der Aufwand daher, unter Berücksichtigung des geringeren zu bearbeitenden Volumens, vergleichbar. Zum anderen schien es eher der Fall zu sein, dass kleine Unternehmen an der Vergabe scheitern oder gar nicht erst daran teilnehmen und somit nicht der Aufwandsunterschied als relevante Größe betrachtet werden sollte, sondern die Teilnahme selbst.

So wurde von Seiten der Vergabestellen auch angegeben, dass vor allem die **kleinen und mittleren Unternehmen oft an den formalen Auflagen und Anforderungen scheitern.** Der Unterschied zwischen den kleinen und den großen Unternehmen liegt daher insbesondere in der Möglichkeit, sich **für die öffentliche Auftragsvergabe zu „professionalisieren“.** Für große Unternehmen entsteht hingegen ein Mehraufwand, da meist mehrere Personen und verschiedene Stellen an der Erstellung von Teilnahmeanträgen und Angeboten mitwirken, was zu einem erhöhten Koordinationsaufwand führt.

*Für beide Seiten ist daher die Komplexität des Vergaberechts und der Abläufe damit ein Kostentreiber bzw. ein Grund für die Nichtteilnahme, so dass die Verschlankung und Vereinfachung für alle Seiten einen hohen Stellenwert hat.*

#### 5.2.3.9 Subjektive Rechte der Bewerber, Rechtskomplexität und Nachvollziehbarkeit von Vergabeentscheidungen

Die nach Angaben der Unternehmen derzeit geringe Nachvollziehbarkeit von Vergabeentscheidungen mündet häufig in Rügen und Nachprüfungsverfahren, die einen hohen, hier jedoch nicht erfassten Aufwands- und Kostentreiber darstellen und für Verzögerungen sorgen. So wurde von den Experten geschätzt, dass im Baubereich etwa 40 Prozent der Vergaben in Frage gestellt werden und zu Nachprüfungsverfahren führen.

Das deutsche Vergaberecht ist durch die eigentümliche Verschachtelung verschiedener Vorschriften, zu denen auch landes- und kommunalrechtliche Vorschriften zählen, gekennzeichnet. Das führt dazu, dass sowohl Unternehmen als auch Auftraggeber die Rechtsmaterie allgemein für zu komplex und zu intransparent halten.

Eine besondere Problematik stellt sich zudem für Unternehmen, deren Leistungsangebot unter zwei oder gar alle drei Verdingungsordnungen fällt. Für diese Unternehmen ist es besonders gravierend, dass eine Person sich letztlich in allen Verdingungsordnungen auskennen muss, um den verschiedenen Anforderungen gerecht werden zu können.

#### 5.2.3.9.1 Vereinfachungsvorschläge

Zur Herstellung einer höheren Transparenz wurde vorgeschlagen, die **Rechtsgrundlagen so weit wie möglich zu vereinheitlichen**.

#### 5.2.4 Zusammenfassung der zentralen Vereinfachungsvorschläge auf Unternehmensseite

Zusammengefasst lassen sich folgende Vereinfachungsvorschläge auf Seiten der Unternehmen und in Bezug auf die volkswirtschaftlichen Kosten aufzeigen:

- Veröffentlichung aller Ausschreibungen auf einer einheitlichen und benutzerfreundlichen Internetplattform mit Möglichkeit des Erhalts eines Newsletters
- Verbindliche Einstellung und kostenfreier Bezug der Vergabeunterlagen
- Verwendung elektronisch ausfüllbarer und einheitlicher Formulare
- Verbindliche Nennung aller geforderten Nachweise auf einer einzigen „Checkliste“ in den Vergabeunterlagen
- Reduzierung der geforderten Nachweise auf das Nötigste
- Ausschlussmöglichkeiten aufgrund von Formfehlern reduzieren oder abschaffen (besonders relevant für kleine Unternehmen)

- Ermöglichen des Nachreichens von Eignungsnachweisen innerhalb einer Frist
- Stärkere Zulassung von Eigenerklärungen insb. im Rahmen des Teilnahmewettbewerbs
- Reduzierung der Nachweispflichten für Nachunternehmer
- Verwendung eines einheitlichen und verständlichen Sprachgebrauchs
- Weitere Etablierung von PQ-Stellen
- Benachrichtigungsanträge durch Benachrichtigungsverpflichtungen ersetzen
- Teilnahmewettbewerb auf die aussagekräftigen Elemente reduzieren und verschlanken, möglicherweise durch Formulare
- E-Vergabe stärken, aber Papierform weiterhin erhalten
- Rechtsgrundlagen verschlanken, vereinheitlichen

### 5.3 Prozessabläufe und Kosten auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber

Für die Seite der öffentlichen Verwaltung entstehen durch die Vergabe öffentlicher Aufträge Kosten in Höhe von **8,8 Mrd. Euro**. Darin enthalten sind ein Anteil von **6,6 Mrd. Euro** an verfahrensspezifischen und ein Anteil von **2,2 Mrd. Euro** an einzelfallunabhängigen Kosten.

Auf die Seite der öffentlichen Auftraggeber entfällt ein Kostenanteil von knapp **46 Prozent der Gesamtkosten** im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge.

#### 5.3.1 Kostenverteilung und Kostenverhältnis in den drei Verdingungsordnungen

Folgende Darstellung gibt die Kostenverteilung auf die drei Verdingungsordnungen wieder:

**Abbildung 28: Darstellung der Kostenverteilung auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber<sup>42</sup>**

Kostenkomponente	VOB/A	VOL/A	VOF
Prozessbezogen	849.701.705 €	5.712.314.752 €	15.668.111 €
Einzelfallunabhängig	284.350.168 €	1.911.609.271 €	5.243.287 €
Summe	1.134.051.873 €	7.623.924.023 €	20.911.398 €

Wie aus der Darstellung ersichtlich und bereits erläutert, entfällt auch hier der Großteil der Kosten auf den Regelungsbereich der VOL/A aufgrund der hohen Anzahl der darunter stattfindender Ausschreibungen.

Im Vergleich zwischen VOB/A und VOL/A fällt dazu auf, dass, anders als bei den Unternehmen, durch den in der VOB/A vorgesehenen **Submissionstermin auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber kaum zusätzlicher Aufwand** entsteht. Für die Vergabestelle macht es keinen wesentlichen Un-

<sup>42</sup> Aufgrund der Problematik einer eindeutigen Zuordnung der Vergabestellen zu den Bereichen der VOL/A, VOB/A und VOF, wurden die einzelfallunabhängigen Kosten anteilig, gemessen an den standardisierten Vollzugskosten, auf die drei Bereiche verteilt und als geschlossener Kostenblock dargestellt.

terschied, ob bei der ohnehin durchgeführten Angebotsöffnung Bieter anwesend sind oder nicht.

Allerdings wurde von Seiten der Vergabestellen im Rahmen der Interviews angemerkt, dass die Verfahren der VOF aufgrund der weit geringeren Regulierungstiefe rechtlich gesehen problematischer sind. So seien die Verfahren zwar deutlich weniger angreifbar, weshalb Vergabestellen weitaus seltener ein Verfahren verlieren, böten jedoch damit auch zugleich weniger Transparenz für die Bewerber, insbesondere wenn es um das Thema der Korruption gehe. In der Konsequenz würden **bei VOF-Verfahren daher oft Vorgehensweisen und Abläufe nach den Vorgaben der VOL/A oder der VOB/A durchgeführt**, um rechtliche Graubereiche abzufangen und sich nicht dem Vorwurf einer willkürlichen Verfahrensdurchführung aussetzen zu müssen. Ein Beispiel hierfür ist die zentrale Sammlung und gemeinsame Öffnung von Angeboten, die in der VOF nicht vorgesehen ist, aber einen hohen Schutz gegen mögliche Korruptionsvorwürfe bietet und von daher auch bei VOF-Verfahren oftmals durchgeführt wird.

### 5.3.2 Ablauf und Kosten der unterschiedlichen Verfahren

#### 5.3.2.1 Unterschiede zwischen nationalen und EU-Verfahren

Hinsichtlich der Unterschiede zwischen nationalen und EU-Verfahren ergeben sich für Vergabestellen weitere Anforderungen. Im Gegensatz zu Unternehmen beinhalten diese Anforderungen jedoch nur in sehr geringem Maße weitere Rechte, sondern vor allem Pflichten. Auffällig ist, dass insbesondere einige wenige Anforderungen den größten Aufwand nach sich ziehen, wie aus den folgenden Tabellen ersichtlich wird:

**Abbildung 29: Zusätzliche Kosten im Rahmen von EU-Verfahren für die öffentlichen Auftraggeber**

Informationsanforderung	Zeitlicher Aufwand in min
Prüfung der Zulassung von Nebenangeboten und ggf. Formulierung von Mindestanforderungen für Nebenangebote	10
Manueller Übertrag einzelner Angaben aus den Vergabeunterlagen in die TED-Maske	25
Ggf. Aufforderung nachzuweisen, dass eine Beihilfe, die einen ungewöhnlich niedrigen Angebotspreis erklärt, rechtmäßig gewährt wurde	20
Ggf. Unterrichtung der Kommission über die Zurückweisung eines Angebots aufgrund verfristeter Erklärung über rechtmäßige Beihilfe	10
Benachrichtigung der voraussichtlich nicht berücksichtigten Bieter über beabsichtigte Zuschlagserteilung	30
Erstellen und Übermitteln einer Bekanntmachung über die Auftragserteilung an das EG-Amtsblatt, Eingabe in TED-Formular	30
Übermittlung von Auszügen aus den Vergabevermerken; anlassbezogen auf Verlangen der Kommission	60
Kurze Dokumentation für die jährliche statistische Aufstellung der Aufträge über den Schwellenwerten	2
Kurze Dokumentation für die jährliche statistische Aufstellung des geschätzten jährlichen Gesamtwerts der vergebenen Aufträge unterhalb der Schwellenwerte	2

Neben diesen verfahrensbezogenen Anforderungen entstehen der öffentlichen Hand weitere Kosten durch Aufgaben, die nicht an ein konkretes EG-Verfahren gebunden sind, sondern im Laufe eines Jahres getätigt werden

müssen. Hierzu zählen die Erstellung einer Vorankündigung zu Jahresbeginn sowie statistische Meldepflichten von Bundesbehörden und -einrichtungen am Jahresende.

**Abbildung 30: Zusätzliche jährlich anfallende Kosten im Zuge von EU-Verfahren für die öffentlichen Auftraggeber**

Verfahrensunabhängige Tätigkeit	Segment	Zeitwert pro Jahr	VWL-Kosten
Zusammenstellung der Textbausteine für die Vorinformation und Veröffentlichung zum		480	410.616.000 EUR
Meldung über die von obersten Bundesbehörden, Bundesoberbehörden und vergleichbaren Bundeseinrichtungen vergebenen Aufträge für die jährliche EG-Statistik; Zusammenstellung einer jährlichen statistischen Aufstellung für die Aufträge über den Schwellenwerten; Zusammenführung und	klassisch	180	5.652.180 EUR
Meldung über die von obersten Bundesbehörden, Bundesoberbehörden und vergleichbaren Bundeseinrichtungen vergebenen Aufträge für die jährliche EG-Statistik; Zusammenstellung einer jährlichen statistischen Aufstellung für die Aufträge über den Schwellenwerten; Zusammenführung und	eVergabe	5	17.445 EUR

Im Vergleich zu den Gesamtkosten sind die zusätzlich im Zuge von EU-Verfahren für die öffentlichen Auftraggeber anfallenden Kosten kaum von Belang. Dies liegt vor allem an dem geringen Anteil von EG-Verfahren an der Gesamtzahl der durchgeführten Vergabeverfahren. **Für ein einzelnes Verfahren kann der zusätzliche Aufwand jedoch sehr hoch sein.** Trotz der genannten zusätzlichen Tätigkeiten verändert sich der Durchführungsprozess einer Vergabe hierdurch jedoch nicht, weshalb im Folgenden nur an exponierten Stellen auf die Unterschiede zwischen nationalen und EG-Verfahren eingegangen wird.

### 5.3.2.2 Überblick über die Kosten nach Verfahren

Die folgende Abbildung enthält eine Übersicht der durchschnittlichen Kosten der einzelnen Verfahrensarten. Dazu wurden exemplarisch die Werte der Erhebung für den Bereich der VOL/A herangezogen.

**Abbildung 31: Kosten der Verfahren für Vergabestellen**

Verfahren	Durchschnittliche Kosten eines Verfahrens
OV/ÖA	3.011 €
NV/BAmT	3.455 €
BAoT	2.408 €
VmT	4.341 €
VoT	3.356 €
FmT	3.273 €
FoT	2.305 €

Aus der Darstellung wird ersichtlich, dass auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber **die Verfahren mit Teilnahmewettbewerb generell teurer als eine Öffentliche Ausschreibung bzw. das Offene Verfahren** sind. Dieses Verhältnis stellt sich jedoch nur dann ein, wenn der Unterschied zwischen den sich um Teilnahme bewerbenden Unternehmen und den letztlich

zur Angebotslegung aufgeforderten gering ist. So wurde hier mit den ermittelten Durchschnittswerten von 8 Teilnahmeanträgen und 5 Aufforderungen gerechnet, die sich aus der Online-Befragung ergaben. Die kostengünstigste Variante stellen, wie auch auf Seiten der Unternehmen, die Freihändige Vergabe bzw. Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb dar.

Insgesamt lässt sich jedoch festhalten, dass die **Kostenunterschiede zwischen Verfahrensarten auf Seiten der Vergabestellen weniger gravierend** ausfallen als auf Seiten der Unternehmen. Ursächlich dafür ist die Tatsache, dass auf Seiten der Verwaltung viele Arbeitsschritte wie etwa die Erstellung der Vergabeunterlagen in jedem Verfahren mit gleicher Intensität und nur einmalig anfallen. Im Vergleich zur Unternehmensseite variieren die Kosten des Gesamtprozesses für Vergabestellen damit weniger stark in Abhängigkeit von der Anzahl der am Verfahren beteiligten Unternehmen.

Die dargestellten Kosten pro Verfahren zeigen im Vergleich zu den durchschnittlichen Kosten eines erfolgreichen Unternehmens zudem, dass die ablaufenden Prozesse auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber weit kostenintensiver und umfangreicher sind. Reichte die Spanne auf Seiten eines erfolgreichen Unternehmens von 540 bis 1.020 Euro, so sind es auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber 2.300 bis 4.341 Euro. Die Kosten sind damit im Durchschnitt etwa viermal so hoch. Zudem sind die Prozesse auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber bis ins Detail durch die einzelnen vergaberechtlichen Vorgaben stark strukturiert. In den folgenden Abschnitten erfolgt eine ausführliche Darstellung.

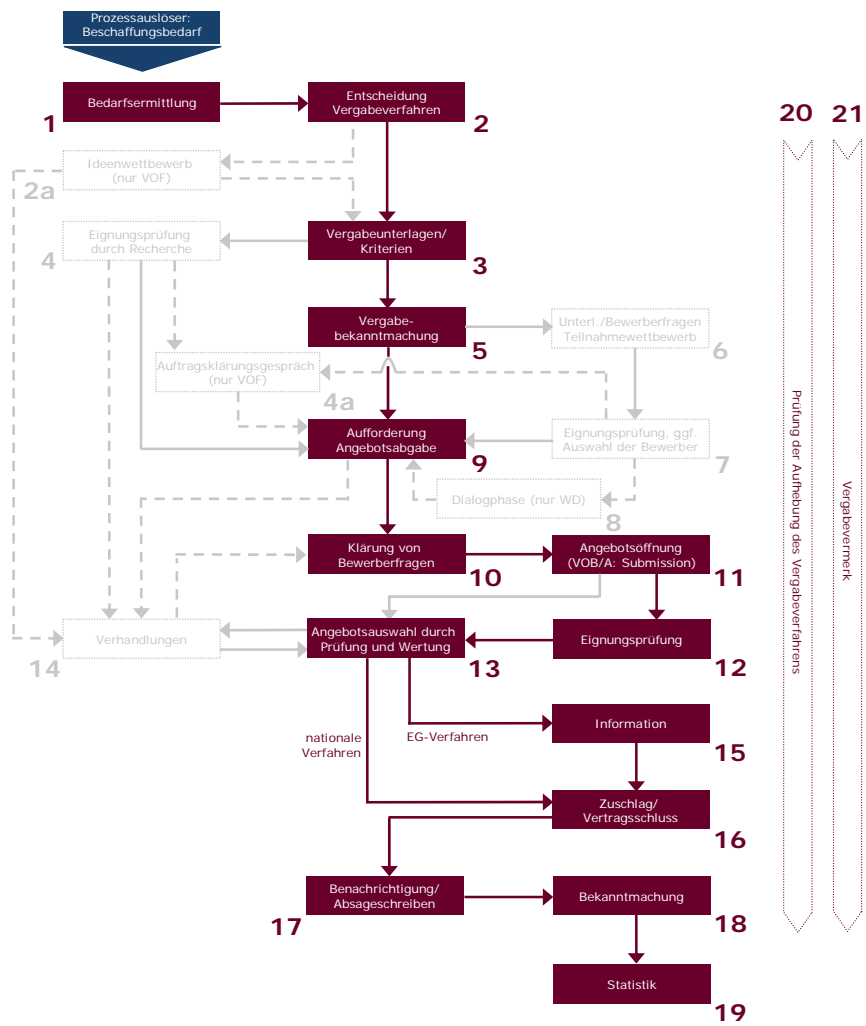
#### 5.3.2.3 Offenes Verfahren und Öffentliche Ausschreibung

Wie bereits im Rahmen der Darstellung auf Unternehmensseite erwähnt, sind rund 65 Prozent der durchgeführten EG-Verfahren Offene Verfahren, während nur rund neun Prozent der nationalen Verfahren Öffentliche Ausschreibungen sind.

Rein vom prozessualen Ablauf her betrachtet, stellen das Offene Verfahren bzw. die Öffentliche Ausschreibung dabei die schlanksten Verfahren für den öffentlichen Auftraggeber dar, wie die folgende Darstellung illustriert:



**Abbildung 32: Ablauf Offenes Verfahren bzw. Öffentliche Ausschreibung auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber**



Die durchschnittlich in diesen Phasen im Bereich der VOL/A anfallenden Kosten sind aus der folgenden Darstellung ersichtlich:

**Abbildung 33: Kosten der einzelnen Prozessphasen des Offenen Verfahrens auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber**

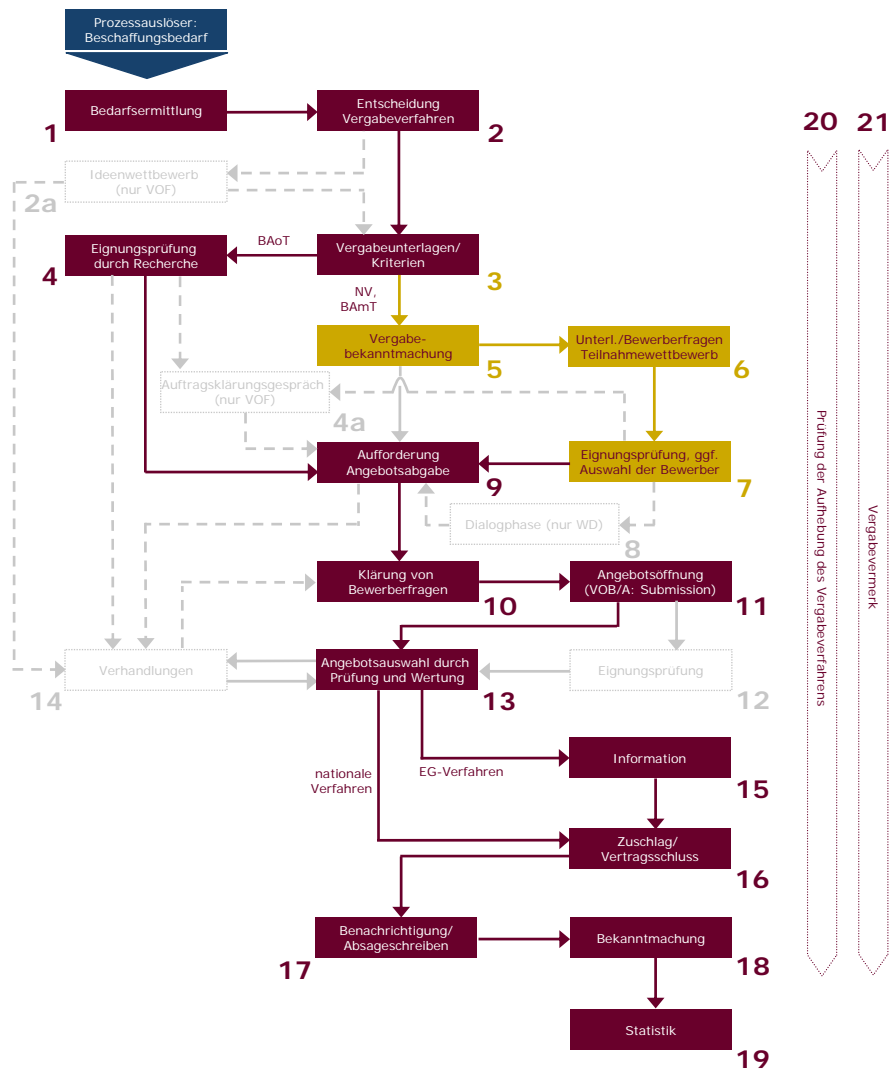
Nr.	Phase	Kosten OV	Kosten OA
1	Bedarfsermittlung	131,76 €	101,36 €
2	Entscheidung Vergabeverfahren	140,60 €	140,60 €
3	Vergabeunterlagen, insb. Leistungsbeschreibung	704,43 €	663,90 €
5	Vergabebekanntmachung	25,95 €	16,26 €
9	Aufforderung zur Angebotsabgabe	192,09 €	192,09 €
10	Klärung von Bieterfragen, ggf. Unterlagenkorrektur	159,22 €	159,22 €
11	Angebotsöffnung	57,57 €	57,57 €
12	Eignungsprüfung bei Offenem Verfahren und Öffentlicher Ausschreibung	332,19 €	332,19 €
13	Auswahl eines Angebots durch Prüfung, Wertung und Vergleich	1.087,55 €	1.087,55 €
15	Vorabinformation	110,84 €	0,00 €
16	Zuschlag	16,30 €	16,30 €
17	Benachrichtigung	27,71 €	27,71 €
18	Bekanntmachung	11,63 €	0,00 €
19	Statistik	2,57 €	0,00 €
20	Aufhebung Vergabe	2,59 €	2,59 €
21	Vergabevermerk	111,31 €	111,31 €
<b>Gesamt</b>		<b>3.114,29 €</b>	<b>2.908,64 €</b>

Der teuerste Kostenblock liegt dabei, wie zu erwarten, in der **„Auswahl eines Angebots durch Prüfung, Wertung und Vergleich“**. Im Rahmen dieser Messung wurden dabei nicht nur die Wertung selbst, sondern auch die Prüfung der Vollständigkeit der Unterlagen und die Durchführung eines Aufklärungsgesprächs unter dieser Prozessphase erfasst. Dabei kann lediglich die Vollständigkeitsprüfung - die durchaus einen relevanten Kostenfaktor darstellt - als zusätzlicher Aufwand im Rahmen der Vergabe öffentlicher Aufträge benannt werden. Die **Erstellung der Vergabeunterlagen stellt den zweit teuersten Bereich** dar, der als Kostentreiber insbesondere die Konkretisierung der Leistungsbeschreibung, Festlegung von Eignungs- und Zuschlagskriterien und die Prozesse der Abstimmung mit dem Bedarfsträger sowie der Qualitätssicherung enthält. Die **Eignungsprüfung als drittteuerstes Element** enthält nur zwei Schritte, die jedoch beide sehr aufwendig sind. So muss zum einen geprüft werden, ob alle Nachweise vorliegen, zum anderen, ob diese auch geeignet sind, die geforderte Eignung nachzuweisen. Die **Aufforderung zur Angebotsabgabe** ist als letztes hier anzuführendes Element insbesondere deshalb so kostenintensiv, weil hier die Unterlagen kopiert und versendet werden müssen. Auch hier wird wieder ein sehr hohes Einsparpotenzial bei Einführung/ Erweiterung der elektronischen Vergabe sichtbar.

#### 5.3.2.4 Nichtoffenes Verfahren und Beschränkte Ausschreibung

Im Gegensatz zum Offenen Verfahren stellen sich das Nichtoffene Verfahren bzw. die Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb als weit komplexer dar.

**Abbildung 34: Ablauf des Nichtoffenen Verfahrens bzw. der beschränkten Ausschreibung auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber**



Während dabei die Verfahren mit Teilnahmewettbewerb durchschnittlich **3.460 Euro** an Kosten verursachen, fällt die Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb mit **im Durchschnitt 2.410 Euro** weitaus günstiger aus. Der Grund dafür liegt vor allem darin, dass die Eignungsfeststellung und Bewerberauswahl durch die Vergabestelle weitaus weniger Kosten verursacht als die Durchführung eines Teilnahmewettbewerbs. Die Kosten der einzelnen Phasen werden in der folgenden Tabelle am Beispiel der VOL/A illustriert.

**Abbildung 35: Kosten der Phasen des Nichtoffenen Verfahrens bzw. der beschränkten Ausschreibung auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber**

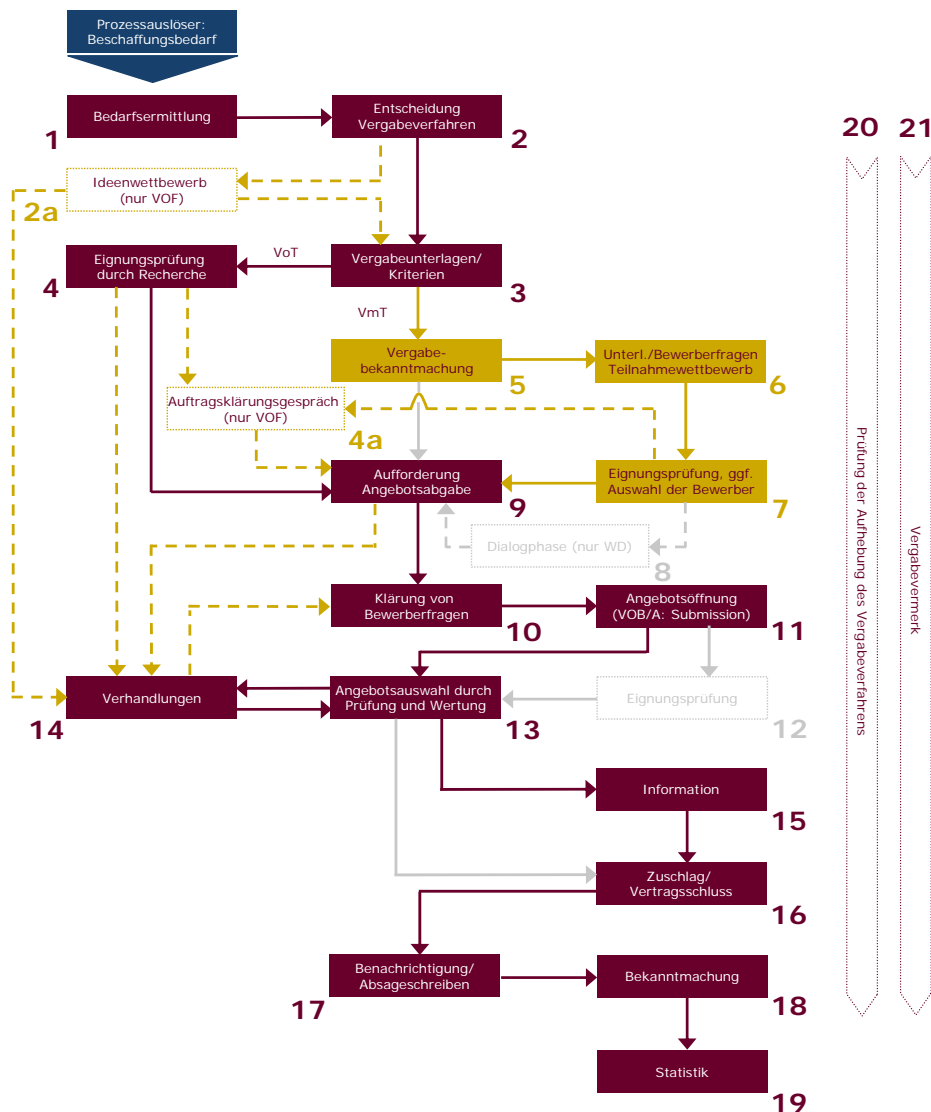
Nr.	Phase	Kosten NV	Kosten bAmT	Kosten bAoT
1	Bedarfsermittlung	132 EUR	101 EUR	101 EUR
2	Entscheidung Vergabeverfahren	141 EUR	141 EUR	141 EUR
3	Vergabeunterlagen, insb. Leistungsbeschreibung	766 EUR	726 EUR	664 EUR
4	Eignungsprüfung durch Recherche im Vorfeld der Aufforderung bei BAoT, VoT oder FoT	0 EUR	0 EUR	76 EUR
5	Vergabebekanntmachung	26 EUR	16 EUR	0 EUR
6	Unterlagen/Bewerberfragen Teilnahmewettbewerb	223 EUR	223 EUR	0 EUR
7	Eignungsprüfung bei Teilnahmewettbewerb	609 EUR	609 EUR	0 EUR
9	Aufforderung zur Angebotsabgabe	451 EUR	451 EUR	376 EUR
10	Klärung von Bieterfragen, ggf. Unterlagenkorrektur	159 EUR	159 EUR	159 EUR
11	Angebotsöffnung	36 EUR	36 EUR	32 EUR
13	Auswahl eines Angebots durch Prüfung, Wertung und Vergleich	768 EUR	768 EUR	714 EUR
15	Vorabinformation	63 EUR	0 EUR	0 EUR
16	Zuschlag	16 EUR	16 EUR	16 EUR
17	Benachrichtigung	16 EUR	16 EUR	14 EUR
18	Bekanntmachung	12 EUR	0 EUR	0 EUR
19	Statistik	3 EUR	0 EUR	0 EUR
20	Aufhebung Vergabe	3 EUR	3 EUR	3 EUR
21	Vergabevermerk	111 EUR	111 EUR	111 EUR
<b>Gesamt</b>		<b>3.534 EUR</b>	<b>3.376 EUR</b>	<b>2.408 EUR</b>

Der hier dargestellte Kostenunterschied zwischen dem Nichtoffenen (EG-) Verfahren und der beschränkten Ausschreibung macht zweierlei deutlich: Zum einen entstehen in mehreren Bereichen Mehrkosten, die insbesondere auf die zusätzlichen Anforderungen bei EG-Verfahren zurückzuführen sind und rund 160 Euro bzw. 4,5 Prozent des Gesamtvolumens ausmachen. Zum anderen wird ersichtlich, dass die **Eignungsprüfung** durch die Vergabestellen nur rund 76 Euro im Vergleich zu insgesamt rund 848 Euro bei der Durchführung eines Teilnahmewettbewerbs (Schritte 5, 6 und 7) kostet. Dieses erfordert damit mehr als das elffache an Kosten. Der Grund dafür liegt zum einen in den formalen Anforderungen und dem Interaktionsprozess, zum anderen darin, dass in manchen Fällen zusätzliche Unterlagen, in vielen Fällen jedoch eine eigene Bewertungsmatrix zur Feststellung der am besten geeigneten Bewerber erstellt und zur Bewertung angewandt werden muss. Die Eignungsprüfung im Teilnahmewettbewerb ist daher auch nahezu doppelt so teuer wie beim Offenen Verfahren bzw. bei der öffentlichen Ausschreibung, da in diesen Verfahren, im Rahmen der Eignungsprüfung, nur eine Unterscheidung zwischen geeigneten und nicht geeigneten Bewerbern vorgenommen werden muss. Die Eignungsprüfung im Teilnahmewettbewerb ist daher auch in der Analyse der Kostentreiber genauer auf Vereinfachungsmöglichkeiten zu untersuchen.

#### 5.3.2.5 Verhandlungsverfahren und Freihändige Vergabe

Wie aus der folgenden Darstellung ersichtlich, können das Verhandlungsverfahren, insbesondere bei den VOF-Verfahren, und die Freihändige Vergabe mit Teilnahmewettbewerb als die komplexesten Verfahren bezeichnet werden:

**Abbildung 36: Ablauf des Verhandlungsverfahrens bzw. der freihändigen Vergabe auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber**



Die hohe Komplexität ist insbesondere der Durchführung von Verhandlungen geschuldet, die im Rahmen der VOF-Verfahren an mehreren Stellen im Prozess vorkommen können. Für die Unternehmensseite wurde bereits angemerkt, dass in Bezug auf Aufwand und Kosten ein Unterschied zwischen den Verhandlungsverfahren der VOF und denen der VOL/A bzw. VOB/A zu identifizieren ist. Dieser zeigt sich auch auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber, wobei er jedoch weit geringer ist.

**Abbildung 37: Volkswirtschaftliche Kosten der Verhandlungsverfahren im Vergleich zwischen VOL/A und VOF auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber in Euro**

Verfahren	Kosten VOL	Kosten VOF
VmT	4.341,34 EUR	6.074,12 EUR
VoT	3.355,52 EUR	4.975,81 EUR

Der Grund für diesen Kostenunterschied zwischen Verhandlungsverfahren nach VOL/A und VOF wurde bereits erwähnt. Er liegt insbesondere in den weit komplexeren und lösungsorientierten Vorhaben im Bereich der VOF.

Im Vergleich von Verhandlungsverfahren und freihändiger Vergabe gilt hingegen, wie bereits für die Seite der Unternehmen erwähnt, dass bei der freihändigen Vergabe weit seltener und weit weniger umfangreich auf die Verhandlungsmöglichkeit zurückgegriffen wird, wodurch auch die Kosten für die öffentlichen Auftraggeber geringer sind. Die Kosten der einzelnen Phasen im Bereich der VOL/A werden aus der folgenden Darstellung ersichtlich:

**Abbildung 38: Kosten der Phasen des Verhandlungsverfahrens bzw. der freihändigen Vergabe**

Nr.	Phase	Kosten VmT	Kosten FoT
1	Bedarfsermittlung	132 EUR	101 EUR
2	Entscheidung Vergabeverfahren	141 EUR	141 EUR
3	Vergabeunterlagen, insb. Leistungsbeschreibung	726 EUR	623 EUR
4	Eignungsprüfung durch Recherche im Vorfeld der Aufforderung bei BAoT, VoT oder F	0 EUR	76 EUR
5	Vergabebekanntmachung	26 EUR	0 EUR
6	Unterlagen/Bewerberfragen Teilnahmewettbewerb	223 EUR	0 EUR
7	Eignungsprüfung bei Teilnahmewettbewerb	609 EUR	0 EUR
9	Aufforderung zur Angebotsabgabe	451 EUR	376 EUR
10	Klärung von Bieterfragen, ggf. Unterlagenkorrektur	35 EUR	35 EUR
11	Angebotsöffnung	36 EUR	32 EUR
13	Auswahl eines Angebots durch Prüfung, Wertung und Vergleich	452 EUR	398 EUR
14	Verhandlungsphase	1.151 EUR	384 EUR
15	Vorabinformation	63 EUR	0 EUR
16	Zuschlag	154 EUR	11 EUR
17	Benachrichtigung	16 EUR	14 EUR
18	Bekanntmachung	12 EUR	0 EUR
19	Statistik	3 EUR	0 EUR
20	Aufhebung Vergabe	3 EUR	3 EUR
21	Vergabevermerk	111 EUR	111 EUR
<b>Gesamt</b>		<b>4.341 EUR</b>	<b>2.305 EUR</b>

Als die relevanten neuen Elemente fallen dabei die Verhandlungsphase und der Zuschlag auf. So werden durch die Verhandlungen im Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb durchschnittlich Kosten in Höhe von 1.150 Euro erzeugt, während es bei der freihändigen Vergabe, aufgrund der geringeren Nutzung 380 Euro sind. Im Rahmen des Zuschlags muss zudem bei den Verhandlungsverfahren immer ein Vertragstext ausgearbeitet werden.

#### 5.3.2.6 Schlussfolgerungen

Aus den vorangegangenen Ausführungen und Darstellungen wird vor allem die hohe Gesamtkomplexität der Vergabeverfahren für die Seite der öffentlichen Auftraggeber deutlich, die zu hohen „Grundkosten“ der Verfahren führen. Insbesondere unter dem Gesichtspunkt des hohen Anteils an Vergaben

mit einem geringen Auftragswert (siehe hierzu 3.2.2) stellt sich damit die Frage nach der Wirtschaftlichkeit der Beschaffung in diesem Bereich.

Zudem wird deutlich, dass der Teilnahmewettbewerb in seiner derzeitigen Form, vor allem aufgrund des erforderlichen Prozederes der Stanzung, Vollständigkeitsprüfung und des hohen Formalisierungsgrades, sehr hohe Kosten verursacht. Es ist daher besonders zu prüfen, inwieweit die nicht der Sache und fachlichen Qualifikation zuzuordnenden Aspekte verschlankt werden können.

Eine übergreifende Vereinfachungsmöglichkeit mit hohem Potenzial scheint zudem in der Erweiterung der E-Vergabe in jeder Hinsicht, vor allem in Verbindung mit E-Vergabemanagement-Systemen sowie in der ausschließlichen Zulassung von elektronischer Übermittlung, zu liegen. Diese Punkte werden daher im Weiteren besonders ausführlich zu untersuchen sein.

### *5.3.3 Kostentreiber und Problembereiche für öffentliche Auftraggeber*

Basierend auf den vorangegangenen Darstellungen, den Detailergebnissen, der Kostenanalyse und insbesondere den Rückmeldungen der Experten werden im Folgenden jene Bereiche genauer erläutert, die als Kostentreiber und Problembereiche für die Seite der öffentlichen Auftraggeber identifiziert wurden. Die Struktur verläuft hierbei weitestgehend entlang der im Basisprozess geschilderten Prozessphasen (siehe dazu Abschnitt 3.1).

#### **5.3.3.1 Überblick über die volkswirtschaftlichen Kosten nach Prozessphasen**

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die volkswirtschaftlichen Kosten je Prozessphase.

**Abbildung 39: Volkswirtschaftliche Kosten je Prozessphase auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber<sup>43</sup>**

Nr.	Phase	Volkswirtschaftliche Kosten gesamt
1	Bedarfsermittlung	252.583.584 EUR
2	Entscheidung Vergabeverfahren	362.340.674 EUR
2a	Ideenwettbewerb	2.142.259 EUR
3	Vergabeunterlagen, insb. Leistungsbeschreibung	1.747.006.125 EUR
4a	Auftragsklärungsgespräch	70.073 EUR
4	Eignungsprüfung durch Recherche im Vorfeld der Aufforderung bei BAoT, VoT oder FoT	140.636.952 EUR
5	Vergabebekanntmachung	9.675.678 EUR
6	Unterlagen/Bewerberfragen Teilnahmewettbewerb	76.494.783 EUR
7	Eignungsprüfung bei Teilnahmewettbewerb	246.151.281 EUR
9	Aufforderung zur Angebotsabgabe	886.338.531 EUR
10	Klärung von Bieterfragen, ggf. Unterlagenkorrektur	176.498.175 EUR
11	Angebotsöffnung	94.378.404 EUR
12	Eignungsprüfung bei Offenem Verfahren und Öffentlicher Ausschreibung	106.007.518 EUR
13	Auswahl eines Angebots durch Prüfung, Wertung und Vergleich	1.475.673.279 EUR
14	Verhandlungsphase	649.206.425 EUR
15	Vorabinformation	1.551.859 EUR
16	Zuschlag	32.164.130 EUR
17	Benachrichtigung	41.901.064 EUR
18	Bekanntmachung	131.846 EUR
19	Statistik	26.789 EUR
20	Aufhebung Vergabe	6.295.667 EUR
21	Vergabevermerk	270.409.472 EUR
<b>Gesamt</b>		<b>6.577.684.568 EUR</b>

Wie aus der Auflistung der Kosten zu erkennen ist, stellt, über alle Verfahren und Verdingungsordnungen hinweg betrachtet, die Erstellung der Vergabeunterlagen mit 1,7 Mrd. Euro den größten Kostenfaktor dar. Das zweitwerteste Element ist mit rund 1,5 Mrd. Euro die Auswahl eines Angebots. Die Aufforderung zur Angebotsabgabe steht mit 886 Mio. Euro an dritter Stelle, gefolgt von der Verhandlungsphase steht mit 659 Mio. Euro. Daneben gehören die zusammengenommenen Eignungsprüfungen (Phase 4, 7, 12) mit 493 Mio. Euro und die Entscheidung zum Vergabeverfahren mit 362 Mio. Euro zu den kostenintensiven Elementen. In diesen Phasen der Vergabe öffentlicher Aufträge liegen daher die höchsten Einsparpotenziale. Daneben gibt es jedoch zahlreiche quer zu diesen Prozessphasen liegende und nahezu alle Bereiche betreffende Aspekte, die zu Problemen und hohen Kosten im Vergabeprozess führen, wie die Komplexität der rechtlichen Grundlagen und die parallele Nutzung von E-Vergabe und Papierform. Neben den kostenintensiven Prozessphasen wird daher auch auf diese Aspekte im Folgenden näher einzugehen sein.

<sup>43</sup> Der Aufwand zur Erstellung des Vergabevermerks (Prozesselement 21) wurde im Rahmen der Messung in den einzelnen Prozessschritten mit erfasst, da teilweise keine Ausweisung möglich war. Im Prozesselement 21 wurden daher nur übergreifende Aufwände für den Vermerk ausgewiesen.



### 5.3.3.2 Komplexität der rechtlichen Grundlagen

Wie bereits in Abschnitt 1.4 geschildert, besteht das Vergaberecht in Deutschland aus einem Kaskadensystem. So sind die grundlegenden Vorschriften im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und der Vergabeverordnung (VgV) enthalten. Die Abläufe in den Vergabeprozessen werden darauf aufbauend durch die drei Verdingungsordnungen für Bauaufträge, Liefer- und Dienstleistungsaufträge und für freiberufliche Leistungen (VOB/A, VOL/A, VOF) geregelt, die wiederum aus einem Schubladensystem bestehen. Darüber hinaus wird die Vergabe durch landesrechtliche und kommunale Regelungen bis hin zu organisationspezifischen Dienstanweisungen geregelt. Aus Sicht der Vergabestelle, die all diese Regelungen zu berücksichtigen hat, erweist sich das Vergaberecht damit als hoch komplexe Rechtsmaterie.

#### 5.3.3.2.1 Problembereiche

Ein grundlegendes Problem der hohen Komplexität liegt vor allem darin, dass hiermit zugleich die **Fehleranfälligkeit** und damit der **Bedarf an Unterstützung durch Spezialisten** sehr hoch sind. Teilweise würden die verschiedenen Rechtsvorschriften und Rechtsurteile, nach Aussage der interviewten Experten, zudem sogar **widersprüchliche Anforderungen** verursachen, so dass die Rechtssicherheit auch bei sehr hoher Fachkenntnis und juristischer Expertise nicht immer gewahrt ist. Neben der Anfälligkeit für Rügen und Nachprüfungsverfahren<sup>44</sup> und dem Bedarf nach Spezialisten - der nicht in jeder Kommune erfüllt werden kann - sorgt diese Komplexität zugleich auch für eine Verschiebung der Zielsetzung in der praktischen Arbeit. So liegt laut Angaben der Experten der Vergabestellen der **Fokus bei Vergabe öffentlicher Aufträge inzwischen nur noch selten auf der Sicherstellung der Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots, sondern vielmehr auf einer rechtlich einwandfreien Abwicklung**. Weil nicht primär das wirtschaftlich günstigste Angebot, sondern das formell fehlerfreie Angebot zu wählen sei, würde der eigentliche Zweck des Vergaberechts nicht mehr erfüllt werden.

Ein weiteres rechtliches Problem betrifft, laut Expertenaussagen, die **Abgrenzung der Anwendungsbereiche der drei Verdingungsordnungen**, insbesondere der VOF. So deckt diese zwar alle freiberuflichen Leistungen ab, allerdings erst ab dem Schwellenwert von 211.000,- Euro (seit dem 01.01.2008: 206.000,- Euro). Darunter wird zumeist die VOL/A angewendet. Hinzu kommt, dass es einen gesonderten (niedrigeren) Schwellenwert für oberste Bundesbehörden gibt (137.000,- Euro bzw. nunmehr 133.000,-). Die hierdurch bewirkte Zweiteilung des Vergaberechts führt weiterhin dazu, dass Leistungen europaweit ausgeschrieben werden müssen, auf die sich aber, laut Aussagen der interviewten Experten, zu 90 Prozent regionale Anbieter bewerben. Die Tatsache, dass vom Wesen her gleiche Aufträge, nur auf-

---

<sup>44</sup> Von einem Experten wurde dabei geschätzt, dass in rund 40 Prozent der Verfahren im Bereich der VOB/A ein Nachprüfungsverfahren eingeleitet wird.

grund ihres Auftragswertes nach unterschiedlichen Vergabeordnungen behandelt werden, ist nach Auffassung der Experten redundant. Außerdem führen die (unterschiedlichen) Schwellenwerte zu einem uneinheitlichen Vorgehen und Unklarheiten bei der Anwendung.

Von Vergabestellen, die nach allen drei Verdingungsordnungen ausschreiben, wurde zudem angegeben, dass die **unterschiedlichen Begrifflichkeiten** und Feinheiten ein weiterer Komplexitätstreiber seien. So müsse mit höchster Sorgfalt und Konzentration auf diese Unterschiede geachtet werden, um bei parallel laufenden Ausschreibungen nach verschiedenen Verdingungsordnungen keine Fehler zu verursachen.

#### 5.3.3.2 Vereinfachungsvorschläge

Als übergreifender Vorschlag zur Vereinfachung und damit zur Reduktion der Komplexität der rechtlichen Grundlagen wurde genannt, die Verdingungsordnungen entweder in den **Begrifflichkeiten und Regelungen weiter aneinander anzupassen oder gar zu integrieren**. So wurde insbesondere von Seiten der Vergabestellen im Bereich der VOF genannt, dass diese zwar den Ansprüchen an die Vergabe freiberuflicher Aufträge besser gerecht werde als die anderen Verdingungsordnungen, aber dennoch in den ersten Abschnitt der VOL/A integrierbar wäre. Die Regulierungskaskade aus GWB, VgV und Verdingungsordnungen wäre zudem auch zu überdenken, jedoch nicht das zentrale Problem.

Als schwer umsetzbares, aber dennoch anzustrebendes Ziel wurde von Seiten der Experten auch die **Vereinheitlichung oder Angleichung der landesrechtlichen und kommunalen Vorschriften** gesehen. Eine Lösung hierfür könnte zum Beispiel in der weiteren Ausgestaltung der Bundesgesetze liegen oder in der Entwicklung einer Harmonisierungsregelung.

Zur weiteren Verschlankung und Vereinfachung des Vergaberechts wurde zudem angemerkt, dass nicht nur die Gesetze anzupassen seien, sondern auch ein **zentrales und für alle Fälle anwendbares Vergabehandbuch** mit einheitlichen Formularen herausgegeben werden sollte.

#### 5.3.3.3 Eignungsprüfung durch Recherche

Bei der Vorbereitung eines Vergabeverfahrens ist eine Eignungsprüfung auf der Grundlage eigener Recherchen durchzuführen. Wie aus obiger Tabelle ersichtlich wird, verursacht diese Prozessphase Kosten in Höhe von circa 141 Mio. Euro.

##### 5.3.3.3.1 Problembereiche

Das entscheidende Problem bei der Recherche nach geeigneten Unternehmen bestehe insbesondere darin, dass nur die Unternehmen identifiziert und geprüft werden können, die dem Auftraggeber bzw. der Vergabestelle ent-

weder bekannt sind oder die sich über Auftragsberatungsstellen als geeignet identifizieren lassen. Die öffentlichen Auftraggeber müssten in diesen Fällen dennoch vor der Angebotsaufforderung eine umfangreiche Prüfung der Eignung vornehmen, was einen hohen Aufwand verursacht.

#### 5.3.3.3.2 Vereinfachungsvorschlag

Ein Ansatz zur Reduktion des Aufwandes und zugleich der Erweiterung des Wettbewerbs läge darin, dass **Unternehmen ihre Eignung bei zentralen Stellen nachweisen oder durch diese nachweisen lassen** und für die Vergabestellen die Möglichkeit bereitgestellt wird, diese dann abzufragen. Bei der Darstellung der Unternehmensseite wurde dieser Vorschlag bereits erörtert, der hiermit jedoch um die Komponente einer **von der Vergabestelle ausgehenden Abfragemöglichkeit** erweitert wird. Um hier datenschutzrechtlich einwandfrei agieren zu können, wäre dazu eine generelle Freigabe von Seiten der Unternehmen notwendig, die sich jedoch auf die einfache Rückmeldung der Eignung auf Basis von Standardnachweisen beschränken könnte.

#### 5.3.3.4 Eignungsprüfung durch Nachweise der Unternehmen

Die Eignungsprüfung durch die Prüfung von Nachweisen von Unternehmen gehört mit 493 Mio. Euro Kosten für die Vergabestellen zu einem sehr aufwendigen Element im Vergabeverfahren. Während im Rahmen des Offenen Verfahrens und der öffentlichen Ausschreibung hierunter im Grunde nur die Feststellung der Eignung anhand der vorgelegten Unterlagen fällt – die dennoch sehr aufwendig sein kann –, umfasst die Eignungsprüfung im Rahmen eines Teilnahmewettbewerbs zugleich auch die Einhaltung der formalen Prozeduren, wie zum Beispiel die Stanzung der Unterlagen sowie – bei einer Reduzierung des Teilnehmerkreises – die Wertung der Eignung anhand einer zuvor zu erstellenden Bewertungsmatrix.

#### 5.3.3.4.1 Problembereiche

Die Problematik im Bezug auf die Erbringung von Eignungsnachweisen stellt sich auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber zu einem Großteil ähnlich dar wie auf Seiten der Unternehmen. So geben auch die Experten auf Seiten der Vergabestellen an, dass oftmals aus einer gewissen Unkenntnis oder einem Sicherheitsdenken heraus **zu viele und eigentlich unnötige Eignungsnachweise gefordert werden**. Für die Vergabestellen entstehe dadurch ein immenser Mehraufwand, da diese Nachweise schließlich auch kontrolliert werden müssen. Zugleich führe die Anforderung von Nachweisen schließlich auch vermehrt zum Ausschluss von Bewerbern aus formalen Gründen, die im Grunde durchaus geeignet sind oder sein könnten, so dass der eigentliche Zweck des Nachweises der Eignung nur noch begrenzt erfüllt wird. Um in einem Nachprüfungsverfahren nicht zu unterliegen, werde in der Praxis in Übereinstimmung mit den rechtlichen Vorgaben ein **sehr hoher Formalismus eingehalten**.

Aus Sicht der befragten Experten wäre es vor allem im Hinblick auf die formalen Kriterien denkbar, eine **Aufschubfrist zu gewähren, in der Unternehmen aufgefordert werden können, fehlende, nicht wettbewerbsrelevante Nachweise innerhalb kürzester Zeit nachzureichen**, bevor ihre Angebote ausgeschlossen werden. Die Frist müsste dabei jedoch sehr kurz sein, damit das Verfahren dadurch nicht verzögert werden würde.

Im Hinblick auf den Teilnahmewettbewerb sehen die öffentlichen Auftraggeber ebenso wie die Unternehmen die Möglichkeit, zunächst **lediglich mit Eigenerklärungen seitens der Unternehmen für die Auswahl der Bewerber zu arbeiten**. Die behördlichen Nachweise könnten dann im Nachgang ausschließlich von den Bietern in der engeren Wahl oder dem Unternehmen, das den Zuschlag erhalten soll - auf Verlangen der Vergabestelle – nachgefordert werden, bevor ein Zuschlag erteilt wird. Im Bereich der VOB/A hielten es die interviewten Experten für denkbar, für die Angebotslegung nur die EFB-Preisblätter 1a und 2 sowie einen Auszug aus dem Gewerbezentralregister anzufordern und auf weitere Nachweise zu verzichten.

Eine der grundlegenden Möglichkeiten zur Vereinfachung der Eignungsprüfung läge zudem einerseits in der **elektronischen Vergabe**, andererseits in der **Verwendung von Formatvorlagen**, auf denen Erklärungen bereits enthalten sind und Angaben zu den zur Eignungsfeststellung notwendigen Aspekten getätigt werden können. Hierbei ist jedoch wiederum eine Vereinheitlichung notwendig.

Unter den Begriff der E-Vergabe fallen im Grunde drei zu unterscheidende Aspekte:

1. die Nutzung von Internetportalen zur Einstellung von Bekanntmachungen und Vergabeunterlagen,
2. die Nutzung elektronischer Kommunikations- und Austauschformen im Vergabeprozess inkl. elektronischer Formulare und
3. die Nutzung von elektronischen Vergabemanagementsystemen.

Dabei ist die Situation derzeit von einer noch geringen Nutzung aller drei Bereiche geprägt. Eine Betrachtung der Verteilung zwischen Bund, Land und kommunalen Stellen zeigt dabei hohe Unterschiede, wobei vor allem auf Seiten der Kommunen nur sehr begrenzt Möglichkeiten der elektronischen Vergabe genutzt werden.

Insgesamt ist die geringe Nutzung der E-Vergabe dadurch bedingt, dass die elektronischen Formen und die Papierform nebeneinander durchgeführt werden. Die Potenziale der ersten beiden Aspekte der E-Vergabe werden dabei insbesondere in den Phasen der Vergabebekanntmachung, Aufforderung zur Angebotsabgabe und Angebotsöffnung auf Basis der ermittelten Daten sichtbar. So führen das hier ansonsten notwendige Kopieren, Versenden und Re-

gistrieren der Unterlagen sowie die Zustandsfeststellung zu erheblichen Kosten, die das elektronische System zu einem Großteil abfangen kann. Die Nutzung eines Vergabemanagementsystems erleichtert und verbessert hingegen vor allem die Führung des Vergabeverkehrs und die Statistikpflicht und integriert zudem die anderen genannten Bereiche erheblich.

#### 5.3.3.5.1 Problembereiche

Insbesondere der bereits genannte Aspekt der gleichzeitigen **Nutzung beider Varianten, der elektronischen und der Papierform, bereite auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber erhebliche Probleme**. So erzeuge die Mischform eher Mehrkosten als nennenswerte Einsparungen, da die elektronisch eingegangenen Angebote letztlich wieder händisch registriert werden müssen und auf beide Kommunikationswege zu achten ist. Zusätzlich bestehe bei der E-Vergabe aktuell noch das Problem, dass für die Vergabestellen nicht nachvollziehbar ist, wer Unterlagen abgerufen hat.

#### 5.3.3.5.2 Vereinfachungsvorschläge

Als zentraler Vorschlag kann gesehen werden, die **elektronische Vergabe in allen Bereiche und Aspekten auszubauen und flächendeckend einzuführen**, um diese letztlich **als einzige Austauschform verbindlich zu machen**. Für die Vergabestellen wäre dabei vor allem die **Einführung der elektronischen Vergabesysteme** das zunächst Nutzbringende, da die Nutzung der elektronischen Kommunikations- und Austauschformen erst dann wirklich Kosten sparende und vereinfachende Wirkungen erzielen kann, wenn auf die gleichzeitige Möglichkeit der Papierform verzichtet wird. Die Einsparpotenziale werden in diesem Fall von den Experten als besonders hoch eingestuft.

#### 5.3.3.6 Unterschiede in der Belastung zwischen Bundes-, Landes- und kommunalen Stellen

Die Unterschiede in der Belastung zwischen Bundes-, Landes- und kommunalen Stellen wurden zunächst - ebenso wie auf Unternehmensseite - in Form unterschiedlicher Kosten zu erfassen und abzubilden versucht. Im Rahmen der Befragung hat sich jedoch herausgestellt, dass sich diese Unterschiede aufgrund der zahlreichen Faktoren, die für den Aufwand eines Vergabeverfahrens relevant sind, nicht abbilden ließen. Gleiches lässt sich an dieser Stelle für die Unterschiede zwischen zentralen und dezentralen Vergabestellen aussagen. Im Rahmen dieser Analyse konnten daher nur qualitative Anmerkungen dargestellt werden.

Dabei lässt sich vor allem die Annahme festigen, dass zentrale Vergabestellen vor allem von einer solideren rechtlichen Expertise und der Möglichkeit der übergreifenden Fassung von Aufträgen profitieren, wohingegen die dezentralen Vergabestellen im Bezug auf die Nähe zur zu beschaffenden Leistung profitieren. Weder die zentrale noch die dezentrale Form erscheinen

somit letztlich als übergreifend sinnvollere Variante, da beide Aspekte notwendig sind, um eine wirtschaftliche Beschaffung sicherzustellen.

Zum Unterschied zwischen Bundes-, Landes- und kommunalen Vergabestellen lässt sich insbesondere darauf hinweisen, dass eine Besonderheit und Problematik vor allem in der höheren Regelungsdichte auf landes- und kommunaler Ebene besteht, während im Gegensatz dazu die Möglichkeiten der Ansammlung und Nutzung rechtlicher Expertisen weniger gegeben sind. Im kommunalen Bereich werden Aufträge zudem selten durch „reine“ Vergabestellen abgewickelt, so dass sowohl die Einarbeitungszeiten als auch der Umgang mit Problemen weit mehr Aufwand und Unsicherheiten erzeugen. Die Komplexität der Rechtsmaterie trifft die kommunalen Stellen damit weit stärker. In Bezug auf die Kosten konnte dies anhand der ermittelten Daten jedoch nicht ausgewiesen werden, da es hierzu an einer Vergleichbarkeit zwischen den Ausschreibungen fehlt.

#### *5.3.4 Zusammenfassung der zentralen Vereinfachungsvorschläge auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber*

Zusammengefasst lassen sich folgende Vereinfachungsvorschläge auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber benennen:

- Verschlankung des Teilnahmewettbewerbs
- Ausbau der E-Vergabe mit dem Ziel der Abschaffung der Papierform
- Ausbau der Nutzung von Vergabemanagementsystemen, Vereinheitlichung der Schnittstellen
- Vereinheitlichung der Begrifflichkeiten oder Integration der drei Verdingungsordnungen
- Angleichung der landesrechtlichen und kommunalen Vorschriften, möglicherweise durch weitere Ausgestaltung des Bundesrechts oder durch Harmonisierungsregelungen
- Erstellung eines einheitlichen und zentralen Vergabehandbuchs für alle Bereiche
- Etablierung und Nutzung einheitlicher Formulare
- Nachweis der Eignung von Unternehmen an zentralen Stellen
- Einführung einer Frist zur Nachreichung von Nachweisen
- Ausschließliche Verwendung von Eigenerklärungen im Teilnahmewettbewerb oder vor Zuschlagserteilung

Bei der Betrachtung dieser Vorschläge fällt insbesondere auf, dass sich hier neben den Vorschlägen zur Kostenreduktion, die sich vor allem auf die Nutzung der E-Vergabe beziehen, vor allem Vorschläge finden, die dazu dienen sollen, die Vergabe übersichtlicher zu gestalten, den notwendigen Professionalisierungsgrad zu reduzieren und mehr Sicherheit zu bieten.

## **5.4 Zusammenführung der Vereinfachungsvorschläge**

Das Ziel der durchgeführten Analysen lag darin, die ablaufenden Prozesse und dadurch entstehenden Kosten der Vergabe öffentlicher Aufträge transpa-

rent zu machen, um daraus Anhaltspunkte für eine Vereinfachung der Vergabe zu gewinnen.

Bei einem ermittelten Gesamtvolumen von Kosten in Höhe von rund 19 Mrd. Euro für die Vergabe öffentlicher Aufträge kann diesem Vorhaben eine hohe volkswirtschaftliche und politische Bedeutung beigemessen werden.

Die im Rahmen der Studie ermittelten Faktoren und Ursachen, die zur Höhe dieser Kosten beitragen, sind durchaus vielfältig. Sie beziehen sich jedoch zumeist auf Umsetzung und Vollzug und weniger direkt auf die gesetzlichen Grundlagen. Dennoch ist das Verhältnis der Kopplung von Gesetz und Vollzugsmöglichkeiten sehr gut erkennbar, so dass auch durch gesetzliche Änderungen viel im Sinne der Vereinfachung erreicht werden kann.

Eine genaue Betrachtung der im Vorfeld getrennt nach Unternehmen und öffentlichen Auftraggebern analysierten Kostentreiber und Vereinfachungsvorschläge zeigt dabei, dass vielfach Überschneidungen existieren und nur wenige Differenzen benannt wurden.

**Abbildung 40: Auflistung der Vereinfachungsvorschläge**

Vereinfachungsvorschlag	Vertreten/Befürwortet von		Ergebnis der Kostenanalyse
	Vergabestellen	Unternehmen	
Ausbau der E-Vergabe mit dem Ziel der Abschaffung der Papierform	√	X	√
E-Vergabe stärken, aber Papierform weiterhin erhalten	X	√	
Ausbau der Nutzung von Vergabemanagementsystemen, Vereinheitlichung der Schnittstellen	√	√	√
Vereinheitlichung der Begrifflichkeiten oder Integration der drei Verdingungsordnungen	√	√	√
Angleichung der landesrechtlichen und kommunalen Vorschriften möglicherweise durch weitere Ausgestaltung des Bundesrechts oder durch Harmonisierungsregelungen	√	√	
Erstellung eines einheitlichen und zentralen Vergabehandbuchs für alle Bereiche	√	√	
Verwendung elektronisch ausfüllbarer und einheitlicher Formulare	√	√	√
Einführung einer Frist zur Nachreichung von Nachweisen	√	√	
Ausschließliche Verwendung von Eigenerklärungen im Teilnahmewettbewerb oder vor Zuschlagserteilung	√	√	√
Veröffentlichung aller Ausschreibungen auf einer einheitlichen und benutzerfreundlichen Internetplattform mit Möglichkeit des Erhalts eines Newsletters	√	√	√
Verbindliche Einstellung und kostenfreier Bezug der Vergabeunterlagen im Internet	√	√	√
Verbindliche Nennung aller geforderten Nachweise auf einer einzigen „Checkliste“ in den Vergabeunterlagen	√	√	√
Reduzierung der geforderten Nachweise auf das Nötigste	√	√	√
Ausschlussmöglichkeiten aufgrund von Formfehlern reduzieren oder abschaffen (besonders relevant für kleine Unternehmen)	√	√	√
Streichen der Nachweispflichten für Nachunternehmer	√	√	√
Verwendung eines einheitlichen und verständlichen Sprachgebrauchs in den Vergabeunterlagen	√	√	√
Ausbau und weitere Etablierung von PQ-Stellen bzw. Eröffnung einer Plattform, bei der alle Nachweise hinterlegt und eine Abfrage seitens der Vergabestellen ermöglicht werden kann.	√	√	√
Benachrichtigungsanträge gegen Benachrichtigungsverpflichtung ersetzen		√	√
Teilnahmewettbewerb durch Nutzung von Formularen und Eigenerklärungen verschlanken	√	√	√

Ein Großteil dieser Vorschläge ist im Rahmen der dritten Projektphase auf ihre Wirkungen hin untersucht und auf ihre Kostenfolgen hin bemessen worden. Die Ergebnisse werden im folgenden Abschnitt dargestellt.



## 6. Ergebnisse der Wirkungsabschätzung von Vereinfachungs- und Novellierungsvorschlägen<sup>45</sup>

Die im Rahmen dieser Studie auf ihre Auswirkungen hin beurteilten Vorschläge wurden durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, unter anderem basierend auf den Ergebnissen der ersten Projektphase erarbeitet bzw. ausgewählt. Es erfolgt zunächst ein Überblick über alle untersuchten Vorschläge sowie eine Erklärung der berücksichtigten Wirkdimensionen. Im Anschluss werden die Ergebnisse zusammengefasst sowie im Detail dargestellt.

### 6.1 Überblick über die untersuchten Vorschläge

Die übersendeten Vorschläge und Maßnahmen wurden zur Systematisierung in sechs Blöcke unterteilt. Eine Erläuterung zu den einzelnen Vorschlägen findet sich in Abschnitt 3.4.5.

**Abbildung 41: Überblick über die untersuchten Vorschläge**

Nr.	Vorschlag
<b>Block I: Verschlankung und Vereinheitlichung der rechtlichen Grundlagen</b>	
1	Zusammenfassung der Abschnitte 1 und 2 der VOL/ A zu einem Abschnitt (Integration der nationalen und EG-Vorschriften)
2	Einheitliche Bezeichnung der Vergabeverfahren in der VOL/A oberhalb wie unterhalb der Schwellenwerte als "offene Verfahren", "Nichtoffene Verfahren", "Verhandlungsverfahren"
3	Wegfall der Abschnitte 3 und 4. An deren Stelle tritt eine "Sektorenverordnung" entsprechend der SektorenRL 2004/17/EG vom 31.03.2004
4	Integration der VOF in die VOL/A
5	Einheitliche Begriffe und eine einheitliche Bezeichnung gleicher Sachverhalte und Strukturen in VOL/A und VOB/A
6	Erstellung eines einheitlichen Vergabehandbuchs (VOB, VOF, VOL)
7	Angleichung der landesrechtlichen und kommunalen Vorschriften.
<b>Block II: Stärkung der elektronischen Vergabe</b>	
8a	Ausbau der e-Vergabe mit dem Ziel der Abschaffung der Papierform
8b	e-Vergabe stärken, aber Papierform beibehalten
9	Verwendung elektronisch ausfüllbarer und einheitlicher Formulare
<b>Block III: Änderung der Vorgaben zur Verfahrensanwendung</b>	
10	Geltung der VOL/A ab einer Bagatellgrenze von 500 Euro
11a	Einführung von Vergabefreigrenzen für die Vergabeverfahren.
11b	Beibehaltung der Hierarchie der Vergabearten bei obligatorischem öffentlichen Teilnahmewettbewerb bei Beschränkten Ausschreibungen
11c	Aufgabe der Hierarchie der Vergabearten zwischen Öffentlicher Ausschreibung und Beschränkter Ausschreibung

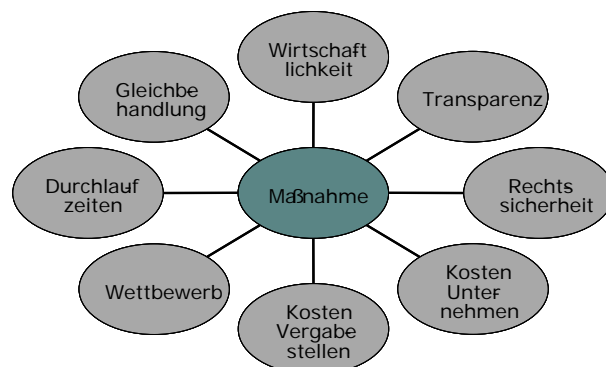
<sup>45</sup> Die hier dargestellten Ergebnisse basieren maßgeblich auf den prospektiven Einschätzungen durch Betroffene und Experten auf Seiten von Unternehmen und Vergabestellen. Die Ergebnisse stellen damit keine vollständige (Ex-Ante) Evaluation der einzelnen Maßnahmen dar, sondern eine Wirkungsabschätzung aus Sicht der zentralen Betroffenenengruppen.

Nr.	Vorschlag
Block IV: Änderungen im Rahmen der Veröffentlichung/Bekanntmachung und der Vergabeunterlagen	
12	Zentrale Veröffentlichung der Vergabebekanntmachungen auf www.bund.de
13	Festschreibung der Kostenfreiheit des Vergabeverfahrens einschl. kostenfreier Abgabe der Vergabeunterlagen sowie Kostenfreiheit für Vervielfältigung der Vergabeunterlagen
14	Streichung der Mindestangabenkataloge über die Bekanntmachung in § 17 Nr. 1 Abs. 2 und Nr. 2 Abs. 2 VOL/A
Block V: Änderungen im Rahmen der Eignungs- und Angebotsprüfung sowie der Ausschlussstatbestände	
15a	VOL/A und VOF gehen künftig grundsätzlich von der Eignung der Bewerber/Bieter aus, die Anforderung von behördlichen Nachweisen ist zu begründen.
15b	Ausschließliche Verwendung von Eigenerklärungen im Rahmen von Teilnahmewettbewerben.
15c	Weitere Etablierung von PQ-Verfahren.
16	Einführung einer Frist zur Nachreichung von Nachweisen und Unterschriften.
17	Nennung aller geforderten Nachweise in einer „Checkliste“.
18	Zusammenfassung der §§ 23 und 25 VOL/A, Wegfall des Katalogs nach § 23 Nr. 1 VOL/A und Reduzierung der zwingenden Ausschlussstatbestände von derzeit 7 auf 4.
19	Streichung des § 4: Erkundung des Bewerberkreises
20	Streichung des § 6: Mitwirkung von Sachverständigen. Ersatzweise Neuregelung für Berater
21	Streichung des § 7 (6): Justizvollzugsanstalten, Einrichtungen der Jugendhilfe, Aus- und Fortbildungsstätten oder ähnliche Einrichtungen sind zum Wettbewerb mit gewerblichen Unternehmen nicht zuzulassen
Block VI: Änderung von spezifischer Umsetzungsvorgaben	
22a	Benachrichtigungsanträge gegen Benachrichtigungsverpflichtung ersetzen. Streichung des § 27: Inhalt des § 27a gilt durchgehend.
22b	„Schlanke“ Benachrichtigungsverpflichtung (telefonisch/elektronisch) mit Angabe der Zuschlagserteilung/ausgewählten Bewerber und Rangfolge
23	Reduzierung der Arten der Vertragsbedingungen (zukünftig nur noch allgemeine und zusätzliche Vertragsbedingungen) sowie Streichung des Mindestangabenkataloges in § 9 Nr. 4 VOL/A.
24	Streichung des § 11: Ausführungsfristen sind ausreichend zu bemessen. Außergewöhnlich kurze Fristen sind nur bei besonderer Dringlichkeit vorzusehen.

## 6.2 Beschreibung der berücksichtigten Wirkdimensionen

Neben der Analyse der Kostenwirkung wurden weitere Dimensionen in die Bewertung einbezogen. Die hierbei berücksichtigten Wirkdimensionen sind aus der folgenden Darstellung ersichtlich.

**Abbildung 42: Berücksichtigte Wirkdimensionen zur Beurteilung der Vereinfachungsvorschläge**



#### *Erläuterung der Wirkdimensionen*

Unter der Dimension der **Wirtschaftlichkeit** wurde erfasst, inwieweit durch eine Maßnahme oder Änderung die Möglichkeit beeinflusst wird, das Angebot mit dem bestmöglichen Preis-Leistungsverhältnis zu erhalten und auszuwählen. Als **Transparenz** wurde die Möglichkeit bezeichnet, Vergabeentscheidungen und deren Hintergründe durch andere Stellen (Unternehmen und Prüfstellen) nachzuvollziehen. Unter **Durchlaufzeiten** wurde der Zeitbedarf zur Vollendung eines Prozessschrittes verstanden. Mit der Dimension **Rechtssicherheit** wurde erfasst, inwieweit es Vergabestellen und Unternehmen möglich ist, ein regelkonformes Vergabeverfahren durchzuführen. Mit der Dimension **Wettbewerb** wurde erfasst, inwieweit durch eine Maßnahme oder Änderung die anzunehmende Zahl der Bewerber beeinflusst wird. Mit der Dimension der **Gleichbehandlung** wurde schließlich ermittelt, inwieweit eine Bevorzugung eines Bieters aus anderen als Leistungs- und Preisgründen unterbunden werden kann.

### **6.3 Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse der Wirkungsabschätzung**

Wie aus der obigen Tabelle ersichtlich, wurden im Rahmen der Wirkungsabschätzung insgesamt 30 Vorschläge (24 Vorschläge mit teilweise mehreren Varianten) von Seiten der Unternehmen und Vergabestellen bewertet.

Als übergreifendes Ergebnis lässt sich zusammenfassen, dass:

- **19 Vorschläge übergreifend positiv eingeschätzt wurden,**
- bei **acht Vorschlägen sowohl gravierende positive als auch negative Folgen** angenommen wurden, während
- drei Vorschläge in allen Aspekten als negativ eingestuft wurden.

Einen Überblick über die Bewertung der Vorschläge gibt die folgende Matrix:

**Abbildung 43: Bewertungsmatrix aller Vereinfachungsvorschläge**

Nr.	Vorschlag	Wirtschaftlichkeit	Wettbewerb	Gleichbehandlung	Transparenz	Rechtssicherheit	Durchlaufzeiten	Kosten Unternehmen	Kosten Vergabestellen
<b>Block I Verschlinkung und Vereinheitlichung der rechtlichen Grundlagen</b>									
1	Zusammenfassung der Abschnitte 1 und 2 der VOL/ A zu einem Abschnitt (Integration der nationalen und EG-Vorschriften)								+
2	Einheitliche Bezeichnung der Vergabeverfahren in der VOL/A oberhalb wie unterhalb der Schwellenwerte als "offene Verfahren", "Nichtoffene Verfahren", "Verhandlungsverfahren"								
3	Wegfall der Abschnitte 3 und 4. An deren Stelle tritt eine "Sektorenverordnung" entsprechend der SektorenRL 2004/17/EG vom 31.03.2004								+
4	Integration der VOF in die VOL/A	+/-	+	+/-	+	+			
5	Einheitliche Begriffe und eine einheitliche Bezeichnung gleicher Sachverhalte und Strukturen in VOL/A und VOB/A	+	+	++	++	++		+	++
6	Erstellung eines einheitlichen Vergabehandbuchs (VOB, VOF, VOL)				+		++		+
7	Angleichung der landesrechtlichen und kommunalen Vorschriften.	++	++	++	++			++	++
<b>Block II Stärkung der elektronischen Vergabe</b>									
8a	Ausbau der e-Vergabe mit dem Ziel der Abschaffung der Papierform	+/(-)	+	+/(-)	+	++	++	++	++
8b	e-Vergabe stärken, aber Papierform beibehalten		+	+			-	+	+/-
9	Verwendung elektronisch ausfüllbarer und einheitlicher Formulare	-/+	++	++	++	++	+	++	++
<b>Block Änderung der Vorgaben zur Verfahrensanwendung</b>									
10	Geltung der VOL/A ab einer Bagatellgrenze von 500 Euro	+	o/-	--	o/-	++	++	++	++
11a	Einführung von Vergabefreigrenzen für die Vergabeverfahren.	-	-	-	-	-	-	+	+
11b	Beibehaltung der Hierarchie der Vergabearbeiten bei obligatorischem öffentlichen Teilnahmewettbewerb bei Beschränkten Ausschreibungen	+/-	+/-	+/-	+/-			-	-
11c	Aufgabe der Hierarchie der Vergabearbeiten zwischen Öffentlicher Ausschreibung und Beschränkter Ausschreibung	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	++	++
<b>Block IV Änderungen im Rahmen der Veröffentlichung/ Bekanntmachung und der Vergabeunterlagen</b>									
12	Zentrale Veröffentlichung der Vergabebekanntmachungen auf www.bund.de	+	+	++	++	++		++	+
13	Festschreibung der Kostenfreiheit des Vergabeverfahrens einschl. kostenfreier Abgabe der Vergabeunterlagen sowie Kostenfreiheit für Vervielfältigung der Vergabeunterlagen							++	+
14	Streichung der Mindestangabenkataloge über die Bekanntmachung in § 17 Nr. 1 Abs. 2 und Nr. 2 Abs. 2 VOL/A			--	--	--	--	--	--
<b>Block V Änderungen im Rahmen der Eignungs- und Angebotsprüfung sowie der Ausschlussstatbestände</b>									
15a	VOL/A und VOF gehen künftig grundsätzlich von der Eignung der Bewerber/Bieter aus, die Anforderung von behördlichen Nachweisen ist zu begründen.	o	o	o			(-)	++	++
15b	Ausschließliche Verwendung von Eigenerklärungen im Rahmen von Teilnahmewettbewerben.	o	o	o	o			++	++
15c	Weitere Etablierung von PQ-Verfahren.	+	+	+				+	+
16	Einführung einer Frist zur Nachreichung von Nachweisen und Unterschriften.	+	+				-		-
17	Nennung aller geforderten Nachweise in einer „Checkliste“.	+	+	+	+	+		+	+
18	Zusammenfassung der §§ 23 und 25 VOL/A, Wegfall des Katalogs nach § 23 Nr. 1 VOL/A und Reduzierung der zwingenden Ausschlussstatbestände von derzeit 7 auf 4.								+
19	Streichung des § 4: Erkundung des Bewerberkreises	+	+	+					
20	Streichung des § 6: Mitwirkung von Sachverständigen. Ersatzweise Neuregelung für Berater	--	--	--					
21	Streichung des § 7 (6): Justizvollzugsanstalten, Einrichtungen der Jugendhilfe, Aus- und Fortbildungsstätten oder ähnliche Einrichtungen sind zum Wettbewerb mit gewerblichen Unternehmen nicht zuzulassen	--	--	--					
<b>Block VI Änderung spezifischer Umsetzungsvorgaben</b>									
22a	Benachrichtigungsanträge gegen Benachrichtigungsverpflichtung ersetzen. Streichung des § 27: Inhalt des § 27a gilt durchgehend.			+	+	-		+	--
22b	"Schlanke" Benachrichtigungsverpflichtung (telefonisch/elektronisch) mit Angabe der Zuschlagserteilung/ausgewählten Bewerber und Rangfolge				+			+	+/-
23	Reduzierung der Arten der Vertragsbedingungen (zukünftig nur noch allgemeine und zusätzliche Vertragsbedingungen) sowie Streichung des Mindestangabenkataloges in § 9 Nr. 4 VOL/A.							+	+
24	Streichung des § 11: Ausführungsfristen sind ausreichend zu bemessen. Außergewöhnlich kurze Fristen sind nur bei besonderer Dringlichkeit vorzusehen.							+	+

Wie aus der Matrix ersichtlich, ergibt sich im Bereich der Ansätze zur **Verschlinkung des Vergaberechts (Block I)**:

- Die Abschaffung der Abschnitte (1-3) sowie die Integration der VOF in die VOL/A (4) wurden insbesondere von Seiten der Vergabestellen als eine Vereinfachung der Handhabung des Rechtstextes erachtet. Von Seiten der Unternehmen wurde hingegen angemerkt, dass diese Änderung für Unternehmen, die sich rein national oder nur nach VOF

bewerben, zu einer Erhöhung der Komplexität führen kann. Dieser negative Aspekt kann in den Auswirkungen jedoch als gering eingeschätzt werden, da Unternehmen weniger mit dem Gesetz direkt arbeiten und sich das Vergaberecht vornehmlich an die Verwaltung richtet.

- Die übrigen Vorschläge (5-7) wurden hingegen von beiden Seiten als durchweg positiv bewertet, da sie die Komplexität der Rechtsvorschriften durch Vereinheitlichung reduzieren und die Vergabe damit vereinfachen.

#### Im Bereich der Ansätze zur **Stärkung der elektronischen Vergabe (Block II)**:

- Im direkten Vergleich der Varianten (8a/8b) wurde die Abschaffung der Papierform (8a) als langfristig in allen Aspekten effektiverer Ansatz angesehen. So betrachteten die Befragten eine langfristige Beibehaltung der Papierform als nicht notwendig und für die Umsetzung als eher hinderlich, da die Einsparpotenziale auf Seiten der Vergabestellen stark eingeschränkt blieben, solange beide Medien bedient werden müssen. Ein langfristiges Festhalten an der Möglichkeit der Einreichung in Papierform wurde dementsprechend nicht als notwendig erachtet.
- Positive Auswirkungen wurden auch im Vorschlag zur erweiterten Nutzung einheitlicher elektronischer Formulare (9) gesehen, da diese die Bearbeitungszeiten verkürzen, Angebote besser vergleichbar und elektronisch auswertbar machen. Hierzu wurde jedoch ein modularer Aufbau mit Anpassungsmöglichkeiten vorgeschlagen, um der Ausgestaltung möglichst viel Spielraum zu lassen und Besonderheit abbilden zu können.
- Da die vergaberechtlichen Voraussetzungen für eine medienbruchfreie elektronische Vergabe bereits in der 1. Stufe der Vergaberechtsreform geschaffen wurden, sind zur Erreichung der Kostenreduktionen verstärkt organisatorische Maßnahmen erforderlich.

#### Im Bereich der **Änderung der Vorgaben zur Verfahrensanwendung (Block III)**:

- Dem Vorschlag zur Einführung einer Bagatellgrenze von 500 Euro (10) wurde ein hohes Einsparpotenzial und positive Auswirkungen für die Rechtssicherheit und die Durchlaufzeiten bescheinigt, gleichzeitig wurde jedoch auch auf mögliche negative Auswirkungen für den Wettbewerb und einen möglichen Missbrauch insbesondere in Markt-bereichen mit geringen Auftragsvolumina durch die potentielle Etablierung eines lokalen „Hoflieferantentums“ hingewiesen. Die negativen Auswirkungen wurden im Bereich unter 500 Euro aufgrund der lokalen Begrenzung jedoch als sehr gering bzw. marginal eingeschätzt.
- Von den drei Varianten zur Änderung der Anwendungsvorgaben (11a-11c) erwies sich in der Beurteilung keine als überwiegend posi-

tiv. Die Vorschläge zu Vergabefreigrenzen (11a) und der Aufhebung der Hierarchie (11c) können nach Urteil der Befragten zu einer Abnahme des Wettbewerbs, der Gleichbehandlung und der Transparenz führen, da infolge der Umsetzung eine höhere Anzahl von Vergaben beschränkt oder freihändig und eine geringere Anzahl an Vergaben öffentlich durchgeführt werden würden. Die Aufgabe der Beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb (11b) würde hingegen Mehrkosten (ca. 28,1 Mio. Euro) mit sich bringen.

Im Bereich der **Änderung im Rahmen der Bekanntmachung (Block IV)**:

- Die zentrale Veröffentlichungspflicht auf [www.bund.de](http://www.bund.de) (Vorschlag 12) sowie die Festschreibung der Kostenfreiheit der Vergabeunterlagen (13) wurden von beiden Seiten durchweg positiv bewertet. Bei den Vorschlägen wurden dabei positive Auswirkungen insbesondere auf die Kosten und den Wettbewerb bescheinigt.
- Die Streichung des Mindestangabenkataloges (14) wurde hingegen aufgrund des möglicherweise eintretenden Informationsmangels, der Uneinheitlichkeit, der Missbrauchsmöglichkeit sowie der Erhöhung der Anfragen negativ bewertet.

Im Kontext der **Eignungsprüfung und des Ausschlusses (Block V)**:

- Der Vorschlag, grundsätzlich von der Eignung auszugehen und die Forderung behördlicher Nachweise zu begründen (15a) wurde grundsätzlich von beiden Seiten positiv bewertet. Offen blieb für die Vergabestellen jedoch, inwieweit sich hieraus negative Rechtsfolgen bei Nachprüfungsverfahren ergeben können bzw. wie sich diese ausschließen lassen, wenn beispielhaft die Begründung unterlassen oder nur unzureichend dokumentiert wurde. Diese Befürchtung erweist sich jedoch als unbegründet, da die Vergabestelle beim Fordern von Eignungsnachweisen einen nur eingeschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraum besitzt und dem Bieter kein subjektives Recht auf Einhaltung einer formell ordnungsgemäßen Begründung zusteht.
- Die Variante der grundsätzlichen Verwendung von Eigenerklärungen im Teilnahmewettbewerb (15b) wurde hingegen als weniger problematisch, jedoch zugleich als weniger Kosten sparend, erachtet. Dasselbe trifft auch auf die letzte Variante der weiteren Etablierung von PQ-Verfahren (15c) zu. Auch hier sahen die Befragten weitgehend positive Effekte, jedoch mit den vergleichsweise geringsten Auswirkungen, da die PQ-Verfahren aufgrund der dafür anfallenden Kosten nur für einen Teil der Unternehmen interessant seien und die Zertifikate momentan keine ausreichende Aussagekraft besäßen bzw. zu wenige Nachweise abdeckten. Im Vergleich erschien den Befragten dementsprechend die erste Variante als attraktivster Weg, unter der Bedingung, dass sich die Rechtsfragen lösen ließen.
- Unabhängig davon wurde die verbindliche Nennung aller geforderten Nachweise in einer Checkliste (17) in jeder Hinsicht positiv bewertet mit besonders hohen Auswirkungen auf Kosten und Wettbewerb, da

hierdurch das Übersehen einer Forderung nahezu ausgeschlossen werden könne.

- Der Vorschlag, eine generelle Nachreichungsmöglichkeit von Nachweisen (16) einzuführen, wurde hingegen als problematisch eingestuft. So würden sich hierdurch nicht nur die Verfahrenslaufzeiten erhöhen, sondern insbesondere auch die Kosten für die Vergabestellen, während bei einem Großteil der Nachweise eine solche Nachforderung als nicht sinnvoll oder bereits jetzt möglich angesehen wurde.
- Der Vorschlag zur Zusammenfassung der §§ 23 und 25 VOL/A (18) wurde als sinnvoll erachtet, da diese Vorgaben auch in der Praxis ineinandergreifen.
- Ebenso befürwortet wurde die Streichung des § 4 VOL/A (19), da dieser die Nutzung der Auftragsberatungsstellen eher einschränke.
- Negativ standen die Befragten hingegen einer Streichung der §§ 6 und 7 VOL/A (Vorschlag 20/21) entgegen, da dies zu einer Minderung des Wettbewerbs und der Gleichbehandlung führen könnte, ohne einen Mehrwert zu bieten. In beiden Fällen wurde hingegen eine Neuformulierung als sinnvoll angesehen, um die derzeit damit verbundenen Probleme zu beseitigen.

**In Block VI:**

- Der Ansatz einer generellen Benachrichtigungspflicht (22a) wurde zwar von Seiten der Unternehmen favorisiert, da sich hierdurch die Anträge erübrigen und mehr Transparenz geschaffen wird. Von Seiten der Vergabestellen wurde hingegen auf den damit verbundenen Aufwand hingewiesen. Eine „einfache“ Form der Benachrichtigung ohne Begründung (22b) wurde jedoch hinsichtlich des Aufwands als annehmbar und damit als besserer Weg erachtet.
- Einer Reduzierung der Arten der Vertragsbedingungen (23) sowie einer Streichung des § 11 VOL/A (24) standen hingegen wiederum beide Seiten positiv gegenüber, um das Recht zu verschlanken und dadurch Bearbeitungszeiten und Fehlerquellen im Umgang mit der Rechtsmaterie zu verringern.

**Abbildung 44: Ermittelte Reduktionspotenziale der einzelnen Vorschläge**

Nr.	Vorschlag	Einsparungen in Mio. Euro			Anteil an Kosten der VOL/A
		Unternehmen	Vergabestellen	Gesamt	
<b>Block I</b>	<b>Verschlanung und Vereinheitlichung der rechtlichen Grundlagen</b>				
1-3	Neustrukturierung der VOL/A (Abschaffung der Abschnitte)	positiv (keine Ausweisung möglich)			
4	Integration der VOF in die VOL/A	positiv (keine Ausweisung möglich)			
5	Einheitliche Begriffe VOB/A und VOL/A	0,0	9,0	9,0	0,1%
6	Erstellung eines einheitlichen Vergabehandbuchs (VOB, VOF, VOL)	positiv (keine Ausweisung möglich)			
7	Angleichung der landesrechtlichen und kommunalen Vorschriften	8,2	4,6	12,8	0,1%
<b>Block II</b>	<b>Stärkung der elektronischen Vergabe</b>				
8a	Ausbau der e-Vergabe mit dem Ziel der Abschaffung der Papierform	316,7	1019,0	1335,7	8,2%
8b	E-Vergabe stärken, aber Papierform beibehalten	249,9	734,6	984,5	6,0%
9	Verwendung elektronisch ausfüllbarer und einheitlicher Formulare	651,4	163,3	814,7	5,0%
<b>Block III</b>	<b>Änderung der Vorgaben zur Verfahrensanwendung</b>				
10	Geltung der VOL/A erst ab einer Bagatellgrenze von 500 Euro	340,6	315,0	655,6	4,0%
11a	Einführung von Vergabefreigrenzen für die Vergabeverfahren (10.000 Euro/ 50.000 Euro) auf Bundesebene	7,2	0,8	8,0	0,0%
11b	Obligatorischer Teilnahmewettbewerb bei beschränkte Ausschreibungen und Beibehaltung der Hierarchie	-19,7	-8,4	-28,1	-0,2%
11c	Aufgabe der Hierarchie der Vergabearten und Einschränkung der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb	38,0	5,0	43,0	0,3%
<b>Block IV</b>	<b>Änderungen im Rahmen der Veröffentlichung/ Bekanntmachung und der Vergabeunterlagen</b>				
12	Verbindliche zentrale Veröffentlichung aller Vergabebekanntmachungen auf www.bund.de	799,8	8,4	808,2	4,9%
13	Festschreibung der Kostenfreiheit des Vergabeverfahrens	40,0	0,0	40,0	0,2%
14	Streichung der Mindestangabenkataloge über die Bekanntmachung in § 17 Nr. 1 Abs. 2 und Nr. 2 Abs. 2 VOL/A	-5,9	-26,8	-32,7	-0,2%
<b>Block V</b>	<b>Änderungen im Rahmen der Eignungs- und Angebotsprüfung sowie der Ausschlussstatbestände</b>				
15a	Die VOL/A geht künftig grundsätzlich von der Eignung (Zuverlässigkeit und finanz. Leistungsfähigkeit) der Bewerber/Bieter aus, die Forderung behördlicher Nachweise ist zu begründen	59,7	132,6	192,3	1,2%
15b	Ausschließliche Verwendung von Eigenerklärungen im Rahmen von Teilnahmewettbewerben.	31,4	40,8	72,2	0,4%
15c	Weitere Etablierung von PQ-Verfahren	9,3	16,1	25,4	0,2%
16	Einführung einer Frist zur Nachreichung von Nachweisen und Unterschriften	0,0	-17,0	-17,0	-0,1%
17	Verbindliche Nennung aller geforderten Nachweise in einer „Checkliste“	57,0	0,0	57,0	0,3%
18	Zusammenfassung der §§ 23 und 25 VOL/A	keine Ausweisung möglich			
19	Streichung des § 4 VOL/A: Erkundung des Bewerberkreises	keine Ausweisung möglich			
20	Streichung des § 6 VOL/A: Mitwirkung von Sachverständigen	keine Ausweisung möglich			
21	Streichung des § 7 (6) VOL/A: Wettbewerbsausschluss Jugendvollzugsanstalten, Jugendeinrichtungen, Aus- und Fortbildungsstätten	0,0	0,0	0,0	0,0%
<b>Block VI</b>	<b>Änderung spezifischer Umsetzungsvorgaben</b>				
22a	Benachrichtigungsanträge gegen Benachrichtigungsverpflichtung ersetzen	21,5	-43,8	-22,3	-0,1%
22b	Einführung einer „schlanken“ Benachrichtigungspflicht im Sinne einer Ergebnismitteilung ohne Begründung	6,5	6,1	12,6	0,1%
23	Reduzierung der Arten der Vertragsbedingungen sowie Streichung des Mindestangabenkataloges in § 9 Nr. 4 VOL/A	positiv (keine Ausweisung möglich)			
24	Streichung des § 11 VOL/A: Ausführungsfristen sind ausreichend zu bemessen	keine Ausweisung möglich			



Wie aus der Berechnungstabelle ersichtlich, sind die höchsten Einsparpotenziale in den Bereichen des Ausbaus der E-Vergabe, der Einführung einer Bagatellgrenze, der zentralen Veröffentlichung und dem Ausgang von einer grundsätzlichen Eignung zu finden. Unter Berücksichtigung der Überschneidungen der einzelnen Vorschläge ließen sich durch Umsetzung dieser Vorschläge bereits bis zu 15 Prozent der derzeitigen Kosten reduzieren.

Vier Vorschläge weisen hingegen eine negative Bilanz auf und würden zu Mehrkosten führen.

Als **Fazit** der Wirkungsabschätzung lässt sich damit aussagen, dass ein Großteil der Vorschläge durchaus geeignet ist, die Vergabe öffentlicher Aufträge zu vereinfachen und zu erheblichen Einsparungen von Kosten beizutragen. Die im Rahmen dieser Studie gesammelten Einschätzungen geben dabei sowohl über die anzunehmende Kostenwirkung als auch über die aus Sicht der Betroffenen positiven und negativen Aspekte Aufschluss. Die Ergebnisse können daher verwendet werden, um einen Beitrag zur Entscheidungsfindung zu leisten oder Hinweise zu einer Modifikation zu geben. Eine Empfehlung zur Umsetzung einzelner Maßnahmen wird hingegen nicht ausgesprochen, da für keinen der Vorschläge eine umfassende Analyse aller Folgen im Sinne einer Gesetzesfolgenabschätzung durchgeführt wurde.

## **6.4 Detaillierte Darstellung der ermittelten Auswirkungen der einzelnen Vorschläge**

### *6.4.1 Vorschläge 1-3: Neustrukturierung der VOL/A durch Abschaffung der Abschnitte*

*Erläuterungen zum Hintergrund der Vorschläge:*

Die ersten drei Vorschläge sind eng miteinander verbunden und zielen auf eine Neustrukturierung der VOL/A<sup>46</sup> durch Anpassung bzw. Auflösung der Abschnitte ab. Mit dieser Neustrukturierung soll letztlich ein einheitlicher Rechtstext ohne Abschnitte geschaffen werden. Dazu würde erfolgen:

- eine Zusammenlegung der Abschnitte 1 und 2 in einen Abschnitt,
- eine einheitliche Bezeichnung der Vergabeverfahren oberhalb und unterhalb der Schwelle als „Offene Verfahren“, „Nichtoffene Verfahren“ und „Verhandlungsverfahren“ und
- die Überführung der Abschnitte 3 und 4 in eine eigene Sektorenverordnung entsprechend der SektorenRL 2004/17/EG vom 31.03.2004.

Um eine klare Identifikation zu gewährleisten, werden die Vergabeverfahren bei gleicher Benennung ober- und unterhalb der Schwelle mit dem Zusatz „national“ oder „EG-Verfahren“ gekennzeichnet.

*Allgemeine Anmerkungen der Befragten:*

---

<sup>46</sup> Abschnitt 1 beinhaltet die Basisparagrafen für nationale Ausschreibungsverfahren, Abschnitt 2 die Bestimmungen für europaweite Ausschreibungen. In den Abschnitten 3 und 4 sind die Bestimmungen für die Vergabe in bestimmten Sektoren geregelt.

Es wurde als erstrebenswert erachtet, die Änderungsvorschläge im Gleichklang mit der VOB/A durchzuführen. Die bestehenden Unterschiede in der Struktur beider Verdingungsordnungen führten hingegen zu einer Zunahme der Komplexität des Vergaberechts. Zudem wurde angeregt, im Zuge der Zusammenlegung der Abschnitte 1 und 2 und insbesondere zur Verwendung gleicher Verfahrensbezeichnungen, die Verfahren in bestimmten Bereichen weiter anzugleichen und so die redaktionellen Änderungen mit inhaltlichen Anpassungen zu verbinden.

*Einschätzung der Auswirkungen und Bewertung:*

Als Auswirkungen wurden insbesondere eine Verringerung der Einarbeitungszeiten sowie die einfachere Handhabung des Rechtstextes gesehen. Die Einschätzung zu Auswirkungen unterscheidet sich dabei jedoch in Teilen zwischen Vergabestellen und Unternehmen. Während die Vergabestellen die Rechtsmaterie als Ganzes berücksichtigen müssen und daher einer Verschlankung positiv gegenüberstehen, bewerben sich Unternehmen teilweise nur auf nationale Ausschreibungen, wodurch für einige Unternehmen die Einteilung in Abschnitte (sog. Schubladenprinzip) und eindeutig unterschiedliche Bezeichnungen positiv und die hier vorgestellten Vorschläge zur Verschlankung damit eher negativ bewertet wurden. Für eine abschließende Bewertung der Vorschläge muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Unternehmen zum einen eher selten mit den Rechtstexten direkt arbeiten müssten. Zum anderen richtet sich die VOL/A als Verfahrensregelung an die Auftraggeber und nur indirekt an die Auftragnehmer, so dass die Auswirkungen eher auf Seiten der Vergabestellen zu finden sind.

6.4.2 *Vorschlag 4: Integration der VOF in die VOL/A*

*Erläuterung zum Hintergrund des Vorschlags:*

Derzeit wird das Vergaberecht auf Bundesebene durch fünf einzelne Regelwerke (GWB, VgV, VOL/A, VOB/A, VOF) ausformuliert. Eine Möglichkeit zur Reduktion dieser Anzahl wird darin gesehen, die VOF in die VOL/A zu integrieren. Die VOL/A und die VOF weisen dabei eine hohe Ähnlichkeit hinsichtlich der enthaltenen Regelungen auf, so dass eine Zusammenlegung prinzipiell möglich ist. Zudem gilt die VOF nur für Vergaben von freiberuflichen Leistungen oberhalb des EU-Schwellenwerts. Unterhalb der Schwellenwerte ist die Vergabe freiberuflicher Leistungen hingegen unregelt, so dass diese Verfahren auch weiterhin auf Basis der haushaltsrechtlichen Grundlagen durchgeführt werden müssen.

*Anmerkung zur Konkretisierung des Vorschlags:*

Im Zuge der Zusammenlegung sollen keine inhaltlichen Veränderungen bzw. Anpassungen der VOF an die VOL/A vorgenommen werden. **Die derzeitigen Regelungen der VOF bleiben dementsprechend bestehen.**

*Einschätzung der Auswirkungen und Bewertung:*

Positive Auswirkungen wurden insbesondere in den Bereichen Wettbewerb, Transparenz und Rechtssicherheit gesehen, da aufgrund des einheitlichen

Rechtstextes bessere Vergleichsmöglichkeiten zwischen den Verfahren geschaffen und die Unterschiede der Kriterien für die Auswahl des Verfahrens klarer definierbar bzw. transparenter würden. Als negativer Aspekt wurde hingegen die Befürchtung geäußert, dass durch die Integration der VOF in die VOL/A die notwendige fachliche Expertise für die bisher gesonderten VOF-Ausschreibungen sinken könnte, was eine zu starke Preis- und zu geringe Leistungsbewertung zur Folge haben könnte. Diese Vermutung wurde von der Mehrheit der Befragten jedoch nicht geteilt.

**Abbildung 45: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 4**

Wirkdimension	Indikator	Wert
Wirtschaftlichkeit/ Transparenz/ Wettbewerb/ Rechtssicherheit	Unterschiede zwischen den Vergabekriterien werden klarer definierbar, da bessere Vergleichsmöglichkeiten, wenn in einem Rechtstext; Weniger Missbrauch der Regelungen der VOF	+
Kosten Unternehmen/ Vergabestellen	Umstellungsaufwand	(--)
Wirtschaftlichkeit	Möglicherweise Verringerung der Qualität der Vergabeentscheidungen, da weniger fachliche Expertise bei Vergabestellen	-

#### 6.4.3 *Vorschlag 5: Einheitliche Begriffe gleicher Sachverhalte und einheitliche Strukturen in VOL/A und VOB/A*

##### *Erläuterung zum Hintergrund des Vorschlags:*

Die VOB/A und die VOL/A weisen derzeit starke Unterschiede in Bezug auf Struktur und Begrifflichkeiten auf, obwohl sie zum Großteil die gleichen Regelungen enthalten. Aufgrund der hohen Anzahl von Vergabestellen und Unternehmen, die mit beiden Verdingungsordnungen umgehen, führen diese Unterschiede zu einem Mehraufwand und steigern die Fehleranfälligkeit. Diese negativen Auswirkungen sollen durch eine Anpassung der beiden Rechtsmaterien vermindert werden.

##### *Allgemeine Anmerkung von Seiten der Betroffenen:*

Es wurde angemerkt, dass eine Angleichung der Strukturen und Begrifflichkeiten sehr umfassend sein sollte, um in einem angemessenen Verhältnis von Nutzen und Umstellungsaufwand zu stehen. Bei einem geringen Anpassungsumfang könnte hingegen mehr Verwirrung als Nutzen entstehen, insbesondere in Bezug auf die Auswertung der Rechtsprechung.

##### *Einschätzung der Auswirkungen und Bewertung:*

**Die sprachliche und strukturelle Angleichung von VOL/A und VOB/A wurde in allen Dimensionen positiv bewertet.**

Die einzelnen ermittelten Aspekte und Indikatoren sind aus der folgenden Matrix ersichtlich:

**Abbildung 46: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 5**

Wirkdimension	Indikator	Wert
Rechtssicherheit	Verminderung von Fehlern/Fehlannahmen. Verminderung von Unsicherheiten auf Seiten der Unternehmen	++
Wettbewerb	Erweiterung des Wettbewerbs in bestimmten Marktsegmenten	+
Kosten Unternehmen	Verringerung von Einarbeitungszeiten für Unternehmen, die sich auf Ausschreibungen in beiden Bereichen bewerben	+
Kosten Vergabestellen	Geringerer Aufwand für Einarbeitung und Handhabung bei Vergabestellen. Auswirkung auf Prozessschritte in denen Klärung notwendig ist.	++ (5%)

*Annahmen zur Berechnung der Kostenveränderung:*

Durch die Angleichung von VOL/A und VOB/A würde neben der Einarbeitungszeit für Unternehmen und Vergabestellen vor allem die Zeit für die Handhabung der Rechtstexte verringern. Derzeit wird mit einem Mehraufwand von rund fünf Prozent in bestimmten Prozessschritten gerechnet, der dann entsteht, wenn eine vorwiegend nach einer der Verdingungsordnungen ausschreibenden Stelle nach der jeweils anderen ausschreiben muss (etwa zehn Prozent der Verfahren).

**Das auf Basis dieser Einschätzungen berechnete Einsparpotenzial beträgt circa 9 Mio. Euro.**

6.4.4 *Vorschlag 6: Erstellung eines einheitlichen Vergabehandbuches*

*Erläuterung zum Hintergrund des Vorschlags:*

Derzeit existieren unterschiedliche Handbücher und Leitfäden für die Durchführung von Vergabeverfahren. Da diese zum Teil differierende Regelungen und Empfehlungen enthalten, bestehen auch in der Praxis große Unterschiede, die einen Mehraufwand bei kooperierenden Vergabestellen und Unternehmen verursachen. Die Schaffung und Etablierung eines einheitlichen zentralen Leitfadens oder Handbuchs könnte daher zu einer Angleichung der Praxis und damit zu einer Reduktion des Aufwandes führen.

*Anmerkung zur Konkretisierung des Vorschlags:*

Das Erstellen eines neuen Handbuches wurde auf Grund der bereits bestehenden Anzahl von Handbüchern als wenig sinnvoll erachtet. **Zur Beurteilung wurde deshalb eine „Empfehlung“ zur Vereinheitlichung der bestehenden Handbücher bzw. die Empfehlung eines Handbuches von Seiten der zuständigen Ministerien zu Grunde gelegt.**

*Allgemeine Anmerkungen von Seiten der Betroffenen:*

Bei einer Vereinheitlichung der bestehenden Handbücher sollte mit Blick auf derzeitige Fälle eine detaillierte Ausgestaltung eines Handbuches vermieden werden, da im Falle einer abweichenden Verfahrensdurchführung der Rechtfertigungsaufwand enorm zunehme. So komme es vereinzelt vor, dass bei Verfahrensabweichungen schon heute Unternehmen bei Vergabestellen unter

Hinweis auf ein Handbuch das aktuelle Verfahren in Frage stellen bzw. rügen würden. Für eine bundesweite Anwendung eines Handbuches wurde vorgeschlagen, die Unterlagen für Ausschreibung und Bewertung von IT- Leistungen<sup>47</sup> durch eine Empfehlung seitens des BMWI und des BMVBS als Standard zu legitimieren.

*Einschätzung der Auswirkungen und Bewertung:*

**Die Etablierung eines einheitlichen Vergabehandbuchs wurde in allen Aspekten als positiv bewertet.**

Die einzelnen ermittelten Aspekte und Indikatoren sind aus der folgenden Matrix ersichtlich:

**Abbildung 47: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 6**

Wirkdimension	Indikator	Wert
Durchlaufzeiten Vergabestellen	Schnellere Entscheidungsfindung zur Bestimmung des Vorgehens	+ (+)
Transparenz	Einheitliches Vorgehen der Vergabestellen erzeugt mehr Transparenz für Unternehmen	+
Kosten Unternehmen	Einheitliche Abläufe erlauben stärkere Standardisierung	+
Kosten Vergabestellen	Verringerung von Einarbeitungszeiten und Handhabung.	+

#### 6.4.5 Vorschlag 7: Angleichung der landesrechtlichen und kommunalen Vorschriften

*Erläuterung zum Hintergrund des Vorschlags:*

Das Vergaberecht wird derzeit nicht nur durch die EU und den Bund, sondern auch durch teilweise stark differierendes Landes- und Kommunalrecht ausgestaltet. Zu den gravierenden Unterschieden zwischen den kommunalen und landesrechtlichen Regelungen gehören:

- vergabefremde Aspekte, insbesondere die Tariftreuegesetze,
- unterschiedlich hohe Freigrenzen zur Verfahrensanwendung,
- die Empfehlung oder die Vorschrift zur Anwendung der Verdingungsordnungen,
- die unterschiedliche Interpretation der Auftraggebereigenschaft nach dem GWB sowie
- unterschiedlicher Vollzug.

Diese Unterschiede ziehen vor allem für Unternehmen einen Mehraufwand sowie eine erhöhte Fehleranfälligkeit nach sich, die sich über mehrere Bundesländer bzw. auf kommunaler, Länder- und Bundesebene bewerben.

*Einschätzung der Auswirkungen und Bewertung:*

**Eine Angleichung wurde von Seiten der Betroffenen in allen Aspekten positiv bewertet.**

<sup>47</sup> Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt): UfAB IV Unterlage für Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen Version 1.0, Schriftenreihe der KBSt Band 90, November 2006.

Die einzelnen ermittelten Aspekte und Indikatoren sind aus der folgenden Matrix ersichtlich:

**Abbildung 48: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 7**

Wirkdimension	Indikator	Wert
Transparenz/Gleichbehandlung/Wirtschaftlichkeit/Wettbewerb	Bei geringeren Unterschieden weniger Fehleranfällig, höhere Standardisierung möglich, landesspezifische Anforderungen werden weniger zu Ausschlüssen führen	++
Kosten Vergabestellen	Verringerung des Zeitbedarfs für die Prüfung von Ausnahmetatbeständen.	+
Kosten Vergabestellen	Verringerung der Abstimmungsschwierigkeiten bei kommunal/ länderübergreifend tätigen Organisationen	++
Kosten Unternehmen	Veränderung der Einarbeitungszeiten bei Angebotslegung in mehreren Bundesländern? Bsp. Tariftreueerklärung zu besorgen	++
Kosten Unternehmen	Veränderung des Zeitaufwands für das Durchgehen der Vergabeunterlagen?	+

*Annahmen zur Berechnung der Kostenveränderung:*

Eine Angleichung der verschiedenen landes- und kommunalspezifischen Regelungen würde es den Unternehmen ermöglichen, in 70 Prozent aller Verfahren den Zeitaufwand bei der Durchsicht der Vergabeunterlagen um 20 Prozent zu verringern, wodurch 8,2 Mio. Euro eingespart werden könnten.

Bei den Vergabestellen würden sich bei kommunal-/ länderübergreifend tätigen Organisationen Abstimmungsschwierigkeiten verringern. Folglich reduziert sich in fünf Prozent der Fälle der zeitlichen Aufwand für die Prüfung von Ausnahmetatbeständen um etwa 30 Prozent, wodurch sich die Kosten um 4,6 Mio. Euro verringern ließen.

**Das auf Basis dieser Einschätzungen berechnete Einsparpotenzial beträgt 12,8 Mio. Euro.**

6.4.6 *Vorschlag 8: Stärkung der E-Vergabe:*

*Erläuterung zum Hintergrund der Vorschläge 8a und 8b:*

In den meisten Fällen wird bisher nur die Informationsbereitstellung elektronisch durchgeführt, während die Abgabe eines Angebotes und die anschließende Bewertung in Papierform erfolgen. Die Anwendung von Vergabemanagementsystemen, die die elektronische Abgabe von Angeboten sowie deren Bewertung und Dokumentation ermöglichen, wird im Augenblick nur vereinzelt praktiziert. Im Anwendungsbereich der VOB/A besteht derzeit die Möglichkeit die E-Vergabe zuzulassen, unterhalb der Schwellenwerte darf die Papierform derzeit jedoch nicht ausgeschlossen werden (vgl. §§ 21 Nr. 1 Abs. 1 S. 2, 21a VOB/A). Oberhalb der Schwellenwerte haben die Vergabestellen die Wahlmöglichkeit zwischen ausschließlich elektronischer oder herkömmlicher Abgabe der Angebote.

Fraglich ist jedoch, ob die Vergabe von öffentlichen Aufträgen ausschließlich in elektronischer Form durchgeführt werden soll oder ob die Abgabe von Unterlagen in Papierform weiterhin möglich sein sollte.

Im Folgenden werden die Auswirkungen der zwei Varianten dargestellt:

- Der Ausbau der E-Vergabe bei Abschaffung der Papierform und
- die parallele Nutzung der E-Vergabe neben der Papierform

#### 6.4.6.1 Vorschlag 8a: Ausbau der E-Vergabe unter Ausschluss der Papierform

##### *Anmerkung zur Konkretisierung des Vorschlags:*

Die erste Variante geht von der Annahme aus, dass die Möglichkeit der **Abgabe von Angeboten in Papierform ausgeschlossen** wird.

##### *Allgemeine Anmerkungen von Seiten der Betroffenen:*

Eine Umstellung auf eine elektronische Abwicklung von Vergabeverfahren ist generell möglich, aufgrund technischer Umsetzungsprobleme jedoch teilweise schwierig. Ein besonderes Augenmerk sollte auf die Verwirklichung einer bundeseinheitlichen Lösung der Signaturfrage gelegt werden, da unterschiedliche geforderte Signaturen auf Unternehmensseite einerseits die Fehleranfälligkeit erhöhen und andererseits zu einem Mehraufwand führen. Zudem wurde angemahnt, die Bearbeitungsfristen nicht aufgrund einer schnelleren Übermittlung der Unterlagen zu verkürzen.

##### *Auswirkungen:*

Von Seiten der Vergabestellen wurde diese Variante eindeutig positiv bewertet, da bei vollständig elektronischer Abwicklung eine Vereinfachung und ein enormes Reduktionspotenzial der Bearbeitungszeiten gesehen wird. Die komplette Umstellung auf die E-Vergabe wirkt sich zudem positiv auf Transparenz und Rechtssicherheit aus. Auch von Unternehmensseite wurde das hohe Einsparpotenzial betont. Unterschiedliche Positionen gibt es hinsichtlich der Auswirkung auf den Wettbewerb. Während die Vergabestellen eine Erhöhung der Anzahl der abgegebenen Angebote erwarten, befürchten Unternehmen den Ausschluss derjenigen, die nicht oder nur wenig mit elektronischen Medien vertraut sind. Um diesen Unternehmen auch weiterhin eine Beteiligung am öffentlichen Auftragswesen zu ermöglichen, sollte bei der Umsetzung dieses Vorschlages eine ausreichend bemessene Umsetzungsfrist eingeräumt werden.

**Abbildung 49: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 8a**

Wirkdimension	Indikator	Wert
Kosten Vergabestellen/ Kosten Unternehmen	Druck- und Versandkosten/Aufwand fallen weg.	-100% (++)
Kosten Vergabestellen	Geringerer Aufwand für Beantwortung von Fragen, Erstellung der Liste der Abfragen der Unterlagen, Zustandsfeststellung, Eingangsstempel, Stanzung, Aktenführung/-aufbewahrung, Auswertung der Angebote (höchstes Einsparpotential), Statistik bedingt	++
Kosten Vergabestellen	Verringerung des Zeitbedarfs für die Führung des Vergabevermerks	-80%
Transparenz/Rechtssicherheit	Erhöhung der Genauigkeit und Umfang der Angaben durch elektronischen Aufnahme und Verarbeitung	++
Durchlaufzeiten	Reduktion von Bearbeitungszeiten. Bei Unternehmen vor allem relevant für Bietergemeinschaften.	++
Wettbewerb/Gleichbehandlung	Mögl. Ausschluss von Unternehmen, die mit elektr. Medien nicht vertraut sind. Übergangsfrist erforderlich	(-)
Wettbewerb	Anstieg der Teilnehmer-Anzahl	+

*Annahmen zur Berechnung der Kostenveränderung:*

Die Abschaffung der Papierform führt bei den Unternehmen zu einem Wegfall der Druck- und Versandkosten bei der Anforderung von Unterlagen im Zuge des Offenen Verfahrens bzw. der öffentlichen Ausschreibung sowie beim Versand der Unterlagen für den Teilnahmewettbewerb. Zudem entfallen die Versandkosten für etwaige Zusatzanträge. Gleichzeitig reduziert sich der zeitliche Aufwand für das Versenden von Unterlagen und Anträgen, da die Dokumente nicht mehr ausgedruckt und eingetütet werden müssen zwischen 5 und 20 Minuten, je nach Dokument. Dadurch entsteht ein Einsparpotenzial von etwa 316,7 Mio. Euro.

Bei den Vergabestellen vermindert sich über die verschiedenen Prozessschritte die Zeit für das Führen des Vergabeverkehrs um ca. 80 Prozent, da alle relevanten Daten im Vergabemanagementsystem gespeichert werden. Lediglich Informationen wie Dienstreisen in Zusammenhang mit dem Vergabeverfahren müssen noch von Hand eingetragen werden. Die größten Einsparungen entstehen durch den Wegfall der Kosten für den Versand von Unterlagen im Rahmen der Aufforderung zur Abgabe eines Angebotes (832,5 Mio. Euro). Ebenso reduzieren sich die Aufwände im Rahmen der Angebotsöffnung und Prüfung (75,7 Mio. Euro) sowie beim Führen von Statistiken (36,4 Mio. Euro). Insgesamt beläuft sich das Einsparpotenzial auf Seiten der Vergabestellen auf mehr als eine Mrd. Euro (1.019 Mio. Euro)

**Basierend auf diesen Annahmen könnten die Kosten bei Ausbau der E-Vergabe unter Ausschluss der Papierform um mehr als 1,3 Mrd. Euro gemindert werden.**

6.4.6.2                      Vorschlag 8b: E-Vergabe stärken, mit Papierform

*Erläuterung zum Hintergrund des Vorschlags:*

Die zweite Variante ist der Ausbau der E-Vergabe bei Beibehaltung der Papierform. **Die Wahl zwischen elektronischer oder klassischer Angebotsübermittlung liegt bei den Unternehmen.**

*Auswirkungen:*

Hinsichtlich der Gewährleistung des Wettbewerbs führt diese Variante im Vergleich zur ersten Variante zu einer Verbesserung, da Unternehmen, die sich nicht elektronisch bewerben können oder wollen, nicht vom Wettbewerb ausgeschlossen werden. Auf Seiten der Vergabestellen entsteht hingegen nur eine geringere Einsparung, da beide Medien bereitgestellt und gehandhabt werden müssen.



**Abbildung 50: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 8b**

Wirkdimension	Indikator	Wert
Kosten Vergabestellen	Erhöhter Bearbeitungsaufwand durch Bedienung von zwei Medien, entweder muss alles gedruckt oder ins elektronische übertragen werden	+
Kosten Vergabestellen	Wegfall der Druck- und Versandkosten/Reduktion des Aufwand	+
Kosten Vergabestellen	Weiterhin Aufwand für Beantwortung von Fragen, Erstellung der Liste der Abfragen der Unterlagen, Zustandsfeststellung, Eingangsstempel, Stanzung, Aktenführung/-aufbewahrung, Statistik, Vergabevermerk in Papierform	(-)
Kosten Unternehmen	Verringerung Bearbeitungszeiten und Druck-/Versandkosten, da Wahlmöglichkeit	++
Wettbewerb/Gleichbehandlung	Kein Ausschluss von Unternehmen, die sich nicht elektr. Bewerben können/wollen	+

*Annahmen zur Berechnung der Kostenveränderung:*

Bei Beibehaltung der Papierform als zweites Medium kann davon ausgegangen werden, dass etwa 20 Prozent der Unternehmen pro Verfahren weiterhin diese Möglichkeit nutzen. Somit ist das Einsparpotenzial gegenüber der ersten Variante geringer. Für die Unternehmensseite beträgt die Kosteneinsparung somit 249,9 Mio. Euro. Auf Seiten der Vergabestellen entsteht durch die Bedienung beider Medien zusätzlicher Aufwand. Für die Bewertung der Angebote müssen diese einheitlich, entweder in gedruckter oder in elektronischer Form, vorliegen. Werden die elektronisch vorliegenden Angebote ausgedruckt, erfolgt die Prüfung und Wertung der Unterlagen in bisheriger Weise, so dass sich keine Einsparungen ergeben. Beim Einscannen der Unterlagen entstehen zusätzliche Kosten in Höhe von 15,8 Mio. Euro, allerdings kann dann auch die E-Vergabe weiterhin genutzt werden. Darüber hinaus fällt das Reduktionspotenzial gegenüber der vollständigen elektronischen Bearbeitung geringer aus, da Angebote in Papierform an einigen Stellen wie bspw. der Zustandsfeststellung weiterhin bearbeitet werden müssen. Auf Vergabestellenseite lässt sich das Einsparpotenzial insgesamt auf 734,6 Mio. Euro beziffern.

**Das auf Basis dieser Einschätzungen berechnete Reduktionspotenzial fällt damit etwa 400 Mio Euro geringer aus als bei Variante 8a und beträgt insgesamt 984,5 Mio. Euro.**

6.4.7 *Vorschlag 9: Verwendung einheitlicher, elektronisch ausfüllbarer Formulare*

*Erläuterung zum Hintergrund des Vorschlags:*

Die Art und Weise, in welcher Form welche Unterlagen und Auskünfte von den Unternehmen eingefordert werden, regeln die Vergabestellen eigenständig für Ihre Organisation. Auf diese Weise werden bspw. Referenzen in unterschiedlichen Formen, z.B. mit einer Bestätigung durch den Auftraggeber, verlangt. Einige Vergabestellen verwenden bereits Formulare für eine einheitliche Bewerbung der Unternehmen, elektronische Formulare bilden jedoch die Ausnahme. Diese Formulare sind Eigenkreationen der Vergabestellen, so dass keine einheitliche Struktur vorhanden ist. Zudem unterscheiden sich diese Unterlagen zum Teil erheblich in den Inhalten. Darüber hinaus

werden diese Formulare bei einer standardmäßigen Verwendung nicht auf die jeweilige Ausschreibung angepasst, so dass teilweise Nachweise gefordert werden, die nicht notwendig sind.

*Anmerkung zur Konkretisierung des Vorschlags:*

Aufgrund der dargestellten Situation ist mit der Verwendung von elektronisch ausfüllbaren Formularen nicht zwangsläufig eine Verbesserung verbunden. **Zur Wirkungsabschätzung wurde eine vereinfachte und schnellere Bearbeitung und Auswertung von elektronisch ausfüllbaren Formularen angenommen.**

*Allgemeine Anmerkungen von Seiten der Betroffenen:*

Generell ist der Vorschlag umsetzbar. Um jedoch unterschiedliche Vergabeverfahren bedienen zu können, erscheint ein modularer Aufbau, bei dem je nach Verfahren die einzelnen Module zusammengestellt werden können, sinnvoll. Sollten keine einheitlichen, bundesweit geltenden Formulare erstellt werden können, wäre eine Strukturangleichung der bestehenden Formulare wünschenswert.

*Auswirkungen:*

**Dieser Vorschlag wurde überwiegend positiv bewertet.**

Lediglich hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit könnten negative Auswirkungen auftreten, insofern relevante Unterschiede und/oder Besonderheiten zwischen den Bewerbern ausgeblendet werden. So könnte es für diese schwerer werden, abweichende Vorschläge zu unterbreiten, die nicht in eine standardisierte Formularstruktur aufgenommen werden können.

**Abbildung 51: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 9**

Wirkdimension	Indikator	Wert
Kosten Vergabestellen	Verringerung des Aufwands zu Prüfung, Wertung, Vergleich der Teilnahme-/Angebotsunterlagen	++
Wirtschaftlichkeit/Wettbewerb/Gleichbehandlung/Rechtssicherheit/Transparenz	Bessere Vergleichbarkeit Preis-Leistung	++
Durchlaufzeiten	Kürzere Entscheidungsfindungsprozesse	+
Rechtssicherheit	Formale Richtigkeit des Gesamtprozesses wird verbessert, Verringerung von Fehlangaben, bessere Erfüllung der Dokumentationspflichten	+
Wirtschaftlichkeit	Relevante Unterschiede/Besonderheiten möglicherweise nivelliert, möglich irrelevante Angaben, schwerer abweichenden Vorschläge zu unterbreiten (wird von Vergabestellen nicht angenommen)	-
Wettbewerb	Anstieg der Qualität der Angebote	+
Kosten Unternehmen	Reduktion des Aufwands durch Standardisierung und Wegfall „überflüssiger“ Angaben	++

*Annahmen zur Berechnung der Kostenveränderung:*

Die Nutzung einheitlicher, elektronisch ausfüllbarer Formulare erleichtert Unternehmen die Erstellung von Bewerbungsunterlagen im Teilnahmewettbewerb, die Auswertung von Vergabeunterlagen sowie die Kalkulation. Hier können 20 Prozent (360,2 Mio. Euro) eingespart werden. Zudem verringert sich der Aufwand für die Erstellung von Angeboten/ Angebotsschreiben/ Leistungsverzeichnissen um weitere zehn Prozent, was etwa 291,2 Mio. Euro

entspricht. Die Anwendung von elektronisch verwendbaren, einheitlichen Formularen beinhaltet eine Kostenreduktion von 651,4 Mio. Euro für Unternehmen.

Für Vergabestellen beinhaltet dieser Vorschlag mögliche Kosteneinsparungen von 229,5 Mio. Euro durch eine Zeitersparnis von 20 Prozent bei der Prüfung, Wertung und dem Vergleich von Teilnahme- und Angebotsunterlagen, unter der Annahme, dass 80 Prozent dieser Unterlagen auf elektronischem Wege und 20 Prozent in Papierform bei den Vergabestellen eingehen. Demgegenüber entsteht jedoch ein Mehraufwand für das Erstellen der Formulare für die jeweiligen Ausschreibungen von 66,1 Mio. Euro. Damit beläuft sich das Einsparvolumen für die öffentliche Hand auf 163,3 Mio. Euro.

**Das auf Basis dieser Einschätzungen berechnete Einsparpotenzial beträgt 814,7 Mio. Euro.**

#### 6.4.8 *Vorschlag 10: Geltung der VOL/A erst ab einer Bagatellgrenze von 500 Euro*

##### *Erläuterung zum Hintergrund des Vorschlags:*

Die Regelungen der Durchführung eines Vergabeverfahrens für die Beschaffung von Dienst- und Lieferleistungen gelten derzeit prinzipiell ab dem ersten Eurocent. Insbesondere für Kleinstbeschaffungen mit sehr geringem Auftragswert stellt sich aufgrund der damit verbundenen Verfahrenskosten die Frage nach der Wirtschaftlichkeit des Einkaufs, wenn beispielsweise für die Beschaffung eines Produkts mit einem Wert von wenigen hundert Euro ein Verfahren mit Kosten von mehreren hundert oder tausend Euro durchgeführt werden muss. Eine Beschaffung durch „direkten Einkauf“ (De-Facto Vergabe) findet zwar auch derzeit statt, ist rechtlich jedoch problematisch. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass solche Aufträge häufig auch ohne Vergabebekanntmachung freihändig vergeben werden (vgl. § 3 Nr. 4 lit. p VOL/A), was bereits zu einer Reduzierung der Verfahrenskosten führt.

Mit der Einführung einer Bagatellgrenze, unterhalb derer die VOL/A nicht zur Geltung kommt, könnte auch auf eine freihändige Vergabe verzichtet werden, um damit die Verfahrenskosten im Sinne eines wirtschaftlicheren Einkaufs noch weiter zu senken. Unterhalb dieser Bagatellgrenze würde Haushaltsrecht gelten, so dass auch weiterhin eine grundlegende Dokumentation notwendig wäre, um den wirtschaftlichen Umgang mit Haushaltsmitteln zu belegen, jedoch keine Vorschrift zur Einholung von Angeboten und zur Durchführung eines festgelegten Verfahrens mehr bestehen.

##### *Anmerkungen zur Konkretisierung des Vorschlags:*

Die ursprünglich vorgeschlagenen Grenzwerte von 5.000 bis 20.000 Euro wurden als zu hoch angesehen, da ganze Branchen, in denen das durchschnittliche Auftragsvolumen unterhalb dieser Grenzwerte liegt, aus den Regelungsbereich des VOL/A herausfallen würden. Vor diesem Hintergrund sollte eine Wertgrenze zwischen 500 und 2.000 Euro liegen. **Zur Beurteilung der Auswirkungen wurde eine Bagatellgrenze von 500 Euro angesetzt.**

### Auswirkungen:

Für die Einführung einer Bagatellgrenze spricht insbesondere die Einsparung der Verfahrenskosten und die Verringerung der Durchlaufzeiten. Gleichzeitig wurde jedoch auch auf mögliche negative Auswirkungen für den Wettbewerb und einen möglichen Missbrauch insbesondere in Marktbereichen mit geringen Auftragsvolumina durch die potentielle Etablierung eines lokalen „Hoflieferantentums“ hingewiesen. Die negativen Auswirkungen wurden im Bereich unter 500 Euro aufgrund der lokalen Begrenzung jedoch als sehr gering bzw. marginal eingeschätzt.

**Abbildung 52: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 10**

Wirkdimension	Indikator	Wert
Kosten Vergabestellen	Ermöglicht Direktkauf, keine Verfahrenskosten, sehr geringer Dokumentationsaufwand	++
Kosten Unternehmen	Keine gesonderte Angebotslegung und Eignungsnachweis erforderlich, keine Verfahrenskosten	++
Transparenz	Transparenz der Ausschreibung wird nicht beeinflusst, da ansonsten freihändige Vergabe ohne TN, im Nachhinein jedoch weniger nachvollziehbar	0/-
Rechtssicherheit	Wird derzeit bereits gemacht (ca. 400€), jedoch rechtlich bedenklich, bzw. gesondert zu regeln	++
Gleichbehandlung	Gleichbehandlung von Unternehmen kann nicht gewährleistet werden, da Auswahl beliebig, Möglichkeit des Missbrauchs	--
Wettbewerb	In bestimmten Bereichen ist der Marktwettbewerb ohnehin vorhanden, in anderen Bereichen/bestimmten Branchen wird er hingegen eingeschränkt	0/-
Durchlaufzeiten	Kein Verfahren notwendig, Verkürzung auf Seiten Vergabestellen und Unternehmen	++
Wirtschaftlichkeit	Insbesondere in budgetierten Bereichen wird das wirtschaftlichste Angebot auch ohne Ausschreibung gesucht, „billigste“ Anbieter bewerben sich in diesem Kostenbereich teilweise gar nicht (bspw. große Elektronikhäuser), daher müsste normal ein teurer Anbieter gewählt werden	+

### Annahmen zur Berechnung der Kostenveränderung:

Zur Berechnung der Kosten wurde angenommen, dass zehn Prozent der derzeit durchgeführten Freihändigen Vergaben zu Direktkäufen werden. Hintergrund dieser Annahme bildet das Ergebnis der Online-Befragung, nach der rund 36 Prozent aller Verfahren nach VOL/A einen Wert von weniger als 500 Euro haben, wobei davon ausgegangen werden muss, dass hiervon bereits jetzt ein Großteil Handkäufe sind. Diese Verfahrensreduktion führt auf Seiten der Vergabestellen zunächst zu einer Kosteneinsparung in Höhe von 334,7 Mio. Euro. Für die Durchführung der Direktkäufe wurde im Gegenzug ein durchschnittlicher Aufwand von 4 Stunden angesetzt, der zu Mehrkosten von 19,5 Mio. Euro führt. Für die Vergabestellenseite beinhaltet dieser Vorschlag damit ein Einsparpotenzial von etwa 315 Mio. Euro. Auf Seite der Unternehmen verringern sich die Kosten um 340,6 Mio. Euro, da der Verfahrensaufwand bei Direktkäufen komplett entfällt.

**Der Vorschlag besitzt damit ein Einsparpotenzial von rund 656 Mio. Euro.**

#### 6.4.9 Vorschlag 11: Strukturierung der Vergabeverfahren

##### *Erläuterung zum Hintergrund des Vorschlags:*

Nach den Regelungen der VOL/A ist die Öffentliche Ausschreibung auf nationaler Ebene das in der Regel anzuwendende Verfahren. Die anderen Verfahren sind hingegen nur in definierten Ausnahmefällen zu verwenden. Aufgrund der unterschiedlichen Kosten der einzelnen Verfahrensarten kann es dadurch zu einem Ungleichgewicht zwischen Auftragsvolumen und Verfahrenskosten kommen. Die Möglichkeiten zur Auswahl der Vergabeverfahren bieten daher einen Ansatz zur Reduktion der Kosten.

In diesem Kontext wurden drei Varianten diskutiert:

- die Einführung von Vergabefreigrenzen (auch auf Bundesebene) für die Vergabeverfahren,
- die Abschaffung der beschränkten Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb unter Beibehaltung der Hierarchie sowie
- die Aufgabe der Verfahrenshierarchie mit obligatorischen Teilnahmewettbewerb bei beschränkten Ausschreibungen und einem Ausnahmetatbestand für den Verzicht auf einen Teilnahmewettbewerb bei freihändigen Vergaben.

#### 6.4.9.1 Vorschlag 11a: Einführung von Freigrenzen für die Verfahrensarten

##### *Erläuterung zum Hintergrund des Vorschlags:*

In den Landeshaushaltsordnungen bzw. den hierzu erlassenen Verwaltungsanweisungen sind bereits Freigrenzen zwischen 7.500 Euro und 30.000 Euro für Freihändige Vergaben sowie zwischen 15.000 Euro und 50.0000 Euro für Beschränkte Ausschreibungen eingeführt worden. Auf Bundesebene existieren diese hingegen nicht. Mit der Einführung von Vergabefreigrenzen wird bezweckt, Kosten und Nutzen in ein besseres Verhältnis zu bringen.

##### *Allgemeine Anmerkungen von Seiten der Betroffenen:*

Aufgrund bereits bestehender Wertgrenzen auf Kommunal- und Länderebene kann **die Festschreibung von Wertgrenzen in der VOL/A nur auf Bundesebene wirken.**

##### *Auswirkungen:*

Durch die Einführung von Wertgrenzen würde sich das Verhältnis der Vergabeverfahren wahrscheinlich noch weiter weg von der öffentlichen Ausschreibung hin zu beschränkten oder freihändigen Vergaben ändern. Neben den damit verbundenen Einsparungen würde dies dazu führen, dass insbesondere in jenen Branchen der Wettbewerb bzw. die Gleichbehandlung eingeschränkt wird, in denen branchengemäß eher geringe Vergabevolumina vergeben werden.

**Abbildung 53: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 11a**

Wirkdimension	Indikator	Wert
Kosten Vergabestellen	Abnahme von Verfahrenszahlen zu öffentlichen Ausschreibungen, Zunahmen von Verfahrenszahlen zu beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben auf Bundesebene	++
Wettbewerb/Gleichbehandlung	In bestimmten Branchen/Bereichen würde nicht mehr öffentlich durch den Bund vergeben werden, da Wertgrenzen überdurchschnittlich unterschritten werden.	-
Transparenz/Rechtssicherheit	Kann durch Öffentliche Ausschreibungen am ehesten gewährleistet werden.	-

*Annahmen zur Berechnung der Kostenveränderung:*

Auf Basis der Ergebnisse der Online-Befragung ist anzunehmen, dass sich bei Umsetzung des Vorschlags 11a die Zahl der öffentlichen Ausschreibungen um etwa 3.000 Verfahren zugunsten der Beschränkten Ausschreibung reduziert, wobei hiervon 40 Prozent auf Ausschreibungen mit Teilnahmewettbewerb und 60 Prozent auf Verfahren ohne Teilnahmewettbewerb entfallen. Im Gegenzug entfallen insgesamt 4.000 Beschränkte Verfahren auf die Freihändige Vergabe, wobei hier ein Anteil von 50 Prozent mit Teilnahmewettbewerb und 50 Prozent ohne Teilnahmewettbewerb anzunehmen ist. Diese Verfahrensverschiebungen bedeuten für die Seite der Unternehmen Einsparungen in Höhe von 7,2 Mio. Euro. Auf Seiten der Vergabestellen liegt das Reduktionspotenzial hingegen lediglich bei 0,8 Mio. Euro, da die Verfahren mit Teilnahmewettbewerb hier deutlich teurer sind.

**Insgesamt beinhaltet diese Variante damit ein Einsparpotenzial von circa 8 Mio. Euro.**

6.4.9.2 Vorschlag 11b: Obligatorischer Teilnahmewettbewerb bei beschränkten Ausschreibungen

*Erläuterungen zum Hintergrund des Vorschlags:*

Derzeit besteht ein Unterschied zwischen den möglichen Verfahren auf nationaler Ebene und den EU-Verfahren darin, dass national auch eine Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb möglich ist, während das Nichtoffene Verfahren an die Durchführung eines Teilnahmewettbewerbs gebunden ist. Im Zuge der Verschlinkung wäre es daher denkbar, die Verfahrensart der Beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb abzuschaffen. Die Hierarchie der Vergabeverfahren würde von dieser Variante hingegen nicht berührt.

*Allgemeine Anmerkungen von Seiten der Betroffenen:*

Bei einem Wegfall der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb wird die Freihändige Vergabe vornehmlich von den Beschaffungsstellen genutzt werden. Eine Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb scheint hingegen keine geeignete Alternative zu sein, da die Verfahrensdauer durch den Teilnahmewettbewerb verlängert wird. Dieses Verfahren eignet sich jedoch bei einem konkreten Anwendungskontext und einem feststehenden Bieterkreis, um eine zügige und trotzdem rechtlich einwandfreie Beschaffung zu ermöglichen. In diesen Fällen wird eine Anwendung der be-

schränkten Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb von Vergabestelleseite als zweckmäßig angesehen.

*Auswirkungen:*

Die Streichung der Vergabeart zugunsten eines Verfahrens mit Teilnahmewettbewerb führt für die Unternehmensseite zwangsläufig zu mehr Transparenz, zugleich erhöhen sich jedoch die volkswirtschaftlichen Kosten.

**Abbildung 54: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 11b**

Wirkdimension	Indikator	Wert
Kosten Vergabestellen/Durchlaufzeiten/Kosten Unternehmen	Erhöhen sich um Teilnahmewettbewerb oder Verhandlung	--
Wirtschaftlichkeit/Wettbewerb/Gleichbehandlung	Möglicherweise verbessert, da mehr Angebote (bAmT), Verringert sich mögl. durch Verhandlung in der fVoT	+/-
Transparenz	Erhöht sich für Unternehmen bei Teilnahmewettbewerb (bAmT), verringert sich bei freihändiger Vergabe (Verhandlungsmöglichkeit)	+/-

*Annahmen zur Berechnung der Kostenveränderung:*

Die Abschaffung der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb auf Bundesebene hätte eine Umverteilung der Verfahren von 20 Prozent auf Beschränkte Ausschreibungen mit Teilnahmewettbewerb und 80 Prozent auf Freihändige Vergaben ohne Teilnahmewettbewerb zur Folge. Dadurch entstünden auf beiden Seiten Mehrkosten, für Unternehmen in Höhe von 19,7 Mio. Euro sowie für die öffentliche Hand in Höhe von 8,4 Mio. Euro.

**Der Vorschlag beinhaltet somit Mehrkosten von etwa 28,1 Mio. Euro.**

6.4.9.3 Vorschlag 11c: Aufgabe der Hierarchie der Vergabearten und Einschränkung der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb

*Erläuterung zum Hintergrund der Variante:*

Die VOL/A benennt derzeit die Öffentliche Ausschreibung als das in der Regel anzuwendende Verfahren. Eine Abweichung hiervon wird durch festgelegte Ausnahmetatbestände ermöglicht. Die Verfahrenshierarchie ermöglicht es damit zwar den Vergabestellen, ein geeignetes Verfahren unter Berücksichtigung dieser Regelungen zu wählen. Eine in jedem Falle angemessene Entscheidung kann jedoch hierdurch nicht gewährleistet werden. Zudem steigt hierdurch die Komplexität der Rechtsmaterie erheblich. Als Variante zum derzeitigen System wird daher der Vorschlag unterbreitet, die Hierarchie aufzuheben und nur noch für Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb Ausnahmetatbestände zu definieren.

*Anmerkungen zur Konkretisierung des Vorschlags:*

Eine komplette Aufhebung der bisherigen Hierarchie wurde auf Grund der steigenden Missbrauchsgefahr von freihändigen Verfahren nicht als sinnvoll

erachtet. **Bewertet worden ist daher der Vorschlag, die Hierarchie lediglich zwischen der Öffentlichen Ausschreibung und der Beschränkten Ausschreibung (mit Teilnahmewettbewerb) aufzuheben.**

*Allgemeine Anmerkungen von Seiten der Betroffenen:*

Aus Sicht der Unternehmen wurde angemahnt, dass bei einer solchen Maßnahme zugleich auch eine Erhöhung der Transparenz, der Rechtssicherheit und des Rechtsschutzes bei Verfahren mit Teilnahmewettbewerb notwendig wäre.

*Auswirkungen:*

Die anzunehmende Zunahme beschränkter Ausschreibungen hat auf der einen Seite einen Einsparungseffekt zur Folge, würde auf der anderen Seite jedoch auch den Preis-Leistungswettbewerb mindern.

**Abbildung 55: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 11c**

Wirkdimension	Indikator	Wert
Wettbewerb/Gleichbehandlung	Möglicherweise Ausschluss von (eher unbekanntem) Wettbewerbern im TN, da kein Preis-Leistungs-Wettbewerb	-/--
Wirtschaftlichkeit	Möglicherweise Ausschluss wirtschaftlichste Angebot	-/--
Transparenz/Rechtssicherheit	Tendenziell geringer, da fehlender Preis-Leistungs-Wettbewerb, intransparente Auswahlentscheidung	-/--
Kosten Vergabestellen	Es gibt Bereiche, in denen die Aufgabe angemessen wäre, Volkswirtschaftlich bei Zunahme von Verfahren mit Teilnahmewettbewerb geringer	+ +
Kosten Unternehmen	Volkswirtschaftlich bei Zunahme von Verfahren mit Teilnahmewettbewerb geringer	+ +

*Annahmen zur Berechnung der Kostenveränderung:*

Es wurde angenommen, dass sich Vergabestellen vornehmlich dann für das aufwendigere Verfahren der Beschränkten Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb entscheiden, wenn die erwartete Anzahl der Bewerber hoch ist. Die Anzahl der Öffentlichen Ausschreibungen würde sich damit um etwa fünf Prozent hin zur beschränkten Ausschreibung verschieben. In der Konsequenz hätte dies auch eine Verschiebung der durchschnittlichen Kosten beider Verfahren zur Folge. Berechnet wurden hier ein Anstieg der durchschnittlichen Bewerberzahlen bei Beschränkten Ausschreibungen und ein Rückgang der durchschnittlichen Anzahl an Angeboten bei der Öffentlichen Ausschreibung. Auf Seiten der Unternehmen sind damit Kostenersparnisse in Höhe von 38 Mio. Euro möglich, während sich auf Seiten der Vergabestellen die Kosten etwa um fünf Mio. Euro verringern.

**Insgesamt ist mit Einsparungen von 43 Mio. Euro mit der Umsetzung dieses Vorschlages zu rechnen.**



6.4.10 *Vorschlag 12: Zentrale Veröffentlichung der Vergabebekanntmachungen auf [www.bund.de](http://www.bund.de)*

*Erläuterungen zum Hintergrund des Vorschlags:*

Die Veröffentlichung von nationalen Ausschreibungen ist in Deutschland nicht einheitlich geregelt. Die Bekanntmachung kann sowohl über Ausschreibungsblätter, Staatsanzeiger und lokale bzw. regionale Zeitungen als auch auf Vergabeplattformen oder auf behördeneigenen Internetseiten veröffentlicht werden. Für die Unternehmen bedeutet diese Vielzahl von Veröffentlichungsmöglichkeiten einen enormen Zeitaufwand, der teilweise mit weiteren Anschaffungskosten für die genutzten Medien bei der Suche nach interessanten Ausschreibungen verbunden ist.

*Anmerkungen zur Konkretisierung des Vorschlags:*

Eine zunächst angesetzte Wertgrenze von 50.000 Euro als Veröffentlichungskriterium wurde nicht als sinnvoll angesehen. Dies hätte zur Folge, dass unterhalb dieser Wertgrenze Ausschreibungen wie bisher veröffentlicht werden würden und damit keine nennenswerte Einsparung zu verzeichnen wäre. **Zur Beurteilung der Auswirkungen wurde deshalb die verbindliche Einstellung aller Ausschreibungen auf [www.bund.de](http://www.bund.de) angenommen.**

*Auswirkungen:*

**Der Vorschlag wurde durchweg positiv bewertet.**

Die einzelnen ermittelten Aspekte und Indikatoren sind aus der folgenden Matrix ersichtlich:

**Abbildung 56: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 12**

Wirkdimension	Indikator	Wert
Kosten Vergabestellen	Verringerung des Zeitaufwands für das Einstellen der Ausschreibungen	+
Wirtschaftlichkeit/Wettbewerb	Höhere Anzahl Bewerber	+
Transparenz/Gleichbehandlung/Rechtssicherheit	Zu erwarten ist ein Anstieg der Bewerber, da mehr Ausschreibungen wahrgenommen werden können	++
Kosten Unternehmen	Rechercheaufwand verringert sich, Kosten für externe Recherche und Ausschreibungsblätter entfallen	++ (Aufwand - 40%)

*Annahmen zur Berechnung der Kostenveränderung:*

Die alleinige Veröffentlichung auf einer Internetseite beinhaltet für die Vergabestellen ein Einsparvolumen von 8,4 Mio. Euro durch den Wegfall der Anfertigung der Vergabebekanntmachung in Papierform. Für Unternehmen würden sich die Kosten der internen Recherche nach Ausschreibungen drastisch reduzieren. Bei der internen Recherche verringert sich der zeitliche Aufwand um 40 Prozent, wodurch Einsparungen von 709,5 Mio. Euro möglich sind. Die externe Recherche dürfte dann nicht mehr rentabel sein, so dass Unternehmen hierauf verzichten werden, was zu weiteren 90,2 Mio. Euro

Einsparungen führt. Somit könnten auf Unternehmensseite 799,8 Mio. Euro eingespart werden.

**Insgesamt beinhaltet dieser Vorschlag ein Reduktionspotenzial von etwa 808,2 Mio. Euro.**

#### 6.4.11 Vorschlag 13: Festschreibung der Kostenfreiheit des Vergabeverfahrens

##### *Erläuterungen zum Hintergrund des Vorschlags:*

Die Kosten für Vergabeunterlagen haben bei Öffentlichen Ausschreibungen derzeit die Unternehmen zu tragen. Erhoben wurden dabei einerseits die Papier- und Kopierkosten, zum anderen Kosten für den Zugang zu Internetportalen und Downloads. Neben den direkten Kosten entstehen durch die notwendigen Zahlungs- und Kontrollvorgänge zusätzliche Aufwände. Der Vorschlag zielt darauf ab, diese Kosten abzuschaffen, indem die elektronischen Medien stärker eingesetzt werden.

##### *Anmerkungen zur Konkretisierung des Vorschlags:*

Eine Kostenfreiheit des Vergabeverfahrens wurde unter der Annahme diskutiert, dass **Gebühren für Unternehmer für Online-Portale und Downloads sowie Vervielfältigungskosten für Unterlagen vollständig abgeschafft werden.**

##### *Allgemeine Anmerkungen von Seiten der Betroffenen:*

Von Seiten der Vergabestellen wurde darauf hingewiesen, dass eine Gebührenfreistellung der Unternehmen nicht zu einer Kostenübertragung auf die Vergabestellen führen darf. Unter dieser Bedingung wird der Ausbau des Downloadangebotes auch von Vergabestellenseite als sehr zweckmäßig eingestuft. Die Unternehmensseite mahnte an, dass eine Umstellung der Unterlagenbereitstellung auf einen Downloadbereich nicht zu einer Verkürzung der Bearbeitungsfristen führen dürfe.

##### *Auswirkungen:*

**Der Vorschlag wurde von beiden Seiten positiv bewertet.**

Die einzelnen ermittelten Aspekte und Indikatoren sind aus der folgenden Matrix ersichtlich:

**Abbildung 57: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 13**

Wirkdimension	Indikator	Wert
Kosten Vergabestellen	Einsparung Prozesskosten	+
Kosten Vergabestellen	Finanzierung Online-Portale unklar	(-)
Kosten Unternehmen	Wegfall der Kosten, Ausdrücke nur teilweise	++
Kosten Unternehmen	Wegfall Zeitaufwand Überweisung	+

##### *Annahmen zur Berechnung der Kostenveränderung:*

Unter der diskutierten Annahme beinhaltet der Vorschlag keine messbaren Auswirkungen auf die Kosten der Vergabestellen. Auf Seiten der Unterneh-

men entfallen die bisherigen Gebühren für den Bezug der Unterlagen. Zudem reduziert sich der Zeitaufwand für das Anfordern der Dokumente um 50 Prozent.

**Insgesamt beinhaltet dieser Vorschlag ein Reduktionspotenzial von etwa 40 Mio. Euro.**

6.4.12 *Vorschlag 14: Streichung der Mindestangabenkataloge über die Bekanntmachung in § 17 Nr. 1 Abs. 2 und Nr. 2 Abs. 2 VOL/A*

*Erläuterungen zum Hintergrund des Vorschlags:*

Aufgrund der in der Praxis verwendeten Ausschreibungsformulare wurden Überlegungen angestellt, dass der in der VOL/A geregelte Mindestkatalog möglicherweise überflüssig geworden ist und deshalb aus dem bestehenden Rechtstext gestrichen werden könnte.

*Auswirkungen:*

**Die Auswirkungen wurden als durchweg negativ bewertet.**

Der Katalog beinhaltet eine genaue Definition darüber, welche Punkte in einer Bekanntmachung angegeben werden müssen. Bei einer Streichung ist fraglich, ob dem Transparenzgrundsatz weiterhin genüge getan werden kann oder ob vermeintlich fehlende Angaben zu Rügen und Nachprüfungsverfahren führen können. Zudem umfasst der Katalog weniger Angaben gegenüber den bei europaweiten Ausschreibungen geforderten Angaben.

Die einzelnen ermittelten Aspekte und Indikatoren sind aus der folgenden Matrix ersichtlich:

**Abbildung 58: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 14**

Wirkdimension	Indikator	Wert
Kosten Vergabestellen/ Kosten Unternehmen	Höhere Anzahl Rückfragen	--
Rechtssicherheit	Fehlende Vorschrift würde zu Fehlangaben und Unsicherheiten führen und die Verfahren stärker angreifbar machen	--
Transparenz/ Gleichbehandlung	Durch die Möglichkeit des Weglassens von Angaben ließe sich die Auswahl steuern, hohe Missbrauchsgefahr	--

*Annahmen zur Berechnung der Kostenveränderung:*

Verbunden mit weniger notwendigen Angaben in den Bekanntmachungen würde der Aufwand für Rückfragen bei Unternehmen und Vergabestellen in Verfahren mit Teilnahmewettbewerb um 50 Prozent steigen.

Dadurch entstünden Mehrkosten von 26,8 Mio. Euro bei den Vergabestellen und 5,9 Mio. Euro bei den Unternehmen.

**Mit der Umsetzung dieses Vorschlages würden zusätzliche Kosten in Höhe von etwa 32,7 Mio. Euro entstehen.**

#### 6.4.13 Vorschlag 15: Vereinfachung der Eignungsprüfung

##### *Erläuterungen zum Hintergrund des Vorschlags:*

Zur Zeit ist die Erbringung sämtlicher Nachweise und die Prüfung der Eignung für beide Seiten ein aufwendiger Prozess, bei dem oftmals unnötige Eignungsnachweise aus einem überbetonten Sicherheitsdenken heraus gefordert werden. Dabei kann das Fehlen eines Nachweises zum Ausschluss eines Unternehmens führen. Um an dieser Stelle Prozesse zu verschlanken und Kosten einzusparen, wurden drei Vorschläge zur Vereinfachung der Eignungsprüfung bewertet:

- VOL/A und VOF gehen zukünftig von der Eignung der Bieter aus, die Forderung behördlicher Nachweise ist zu begründen,
- im Rahmen des Teilnahmewettbewerbs werden ausschließlich Eigenerklärungen verwendet,
- PQ-Verfahren werden weiter etabliert.

##### 6.4.13.1 Vorschlag 15a: VOL/A und VOF gehen künftig grundsätzlich von der Eignung der Bewerber/Bieter aus, die Forderung von behördlichen Nachweisen ist zu begründen

##### *Erläuterungen zum Hintergrund des Vorschlags:*

Der Vorschlag zielt insbesondere auf die Reduktion der geforderten Nachweise ab. So soll die Begründungspflicht dazu führen, dass Vergabestellen die Notwendigkeit und den Nutzen jedes Nachweises überdenken und nur noch die wirklich notwendigen Nachweise fordern.

##### *Allgemeine Anmerkungen von Seiten der Betroffenen:*

Von Seiten der Vergabestellen wurde dieser Vorschlag zwar als zielführend zur Reduktion der Nachweise angesehen, jedoch auch auf mögliche rechtliche Folgen hingewiesen. So würde eine formelle Begründungspflicht einen zusätzlichen Angriffspunkt für und in Nachprüfverfahren bieten, falls die Begründung fehlt oder nicht ausreichend dokumentiert wurde. Es müsse daher aus Sicht der Vergabestellen ein Weg gefunden werden, die formelle Begründung nicht zum Gegenstand in Nachprüfverfahren werden zu lassen.

Hierzu ist jedoch anzumerken, dass die Vergabestelle bereits nach der jetzigen Rechtslage über einen Beurteilungsspielraum bei der Bestimmung der vorzulegenden Eignungsnachweise verfügt. Dieser ist einer gerichtlichen Überprüfung nur eingeschränkt zugänglich.<sup>48</sup> Auch kann allein eine fehlende oder unzureichende Dokumentation eines einzelnen Verfahrensschritts in den seltensten Fällen mit Erfolg angegriffen werden.<sup>49</sup> Der Bieter muss nämlich im Einzelnen darlegen können, weshalb ihm durch die fehlerhafte Dokumentation eine Rechtsverletzung droht (§ 107 Abs. 2 S. 1 GWB). Nur wenn die Eignungsnachweise in den Vergabeunterlagen sachwidrig oder nicht als un-

---

<sup>48</sup> Vgl. OLG Düsseldorf, Beschl. v. 05.10.2005, VV-Verg 55/05.

<sup>49</sup> OLG München, Beschl. v. 28.04.2006, Verg 6/06; OLG Düsseldorf, Beschl. v. 31.07.2007, Verg 25/07.

bedingt vorzulegende Unterlagen gefordert werden, darf eine Vergabestelle einen Bewerber nicht wegen fehlender Eignung ausschließen.

*Auswirkungen:*

**Der Vorschlag wurde als positiv bewertet, insofern sich die rechtliche Problematik klären lässt.**

Die Aspekte der Bewertung sind aus der folgenden Matrix ersichtlich:

**Abbildung 59: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag**

**15a**

Wirkdimension	Indikator	Wert
Kosten Vergabestellen/ Kosten Unternehmen	Anzahl der Verfahren in denen noch Nachweise gefordert werden	(- 50%)
Kosten Vergabestellen	Reduktion des Zeitaufwands für Festlegung und Prüfung	+
Kosten Vergabestellen	Begründungsaufwand bei Anforderung von Nachweisen?	- (gering)
Wettbewerb/Gleichbehandlung/Wirtschaftlichkeit	Möglicherweise Auswahl/Beauftragung der nicht „geeigneten“ Bewerber?	o
Durchlaufzeiten	Möglicherweise Prozessverlängerung durch Verschiebung des Zeitpunktes des Nachweises	-
Rechtssicherheit	Problematisch, wenn Begründung nachprüfbar wird	(--)

*Annahmen zur Berechnung der Kostenveränderung:*

Eine generelle Annahme der Zuverlässigkeit der Bieter führt auf Seiten der Vergabestellen zu Zeitersparnissen bei der Vollständigkeitsprüfung der Nachweise von 80 Prozent sowie bei der inhaltlichen Prüfung von 50 Prozent. In diesen Bereichen können Kosten in Höhe von 134,3 Mio. Euro eingespart werden. Im Gegenzug entsteht für die Begründung von Anforderungen ein Aufwand von 30 Minuten pro Fall, was zu zusätzlichen Kosten in Höhe von 1,7 Mio. Euro führt. Es ergibt sich somit auf Seiten der Vergabestellen eine Kostenreduktion von 132,6 Mio. Euro. Auf Seiten der Unternehmen reduziert sich die Zahl der beizulegenden behördlichen Nachweise um 80 Prozent, wodurch Einsparungen von etwa 59,7 Mio. Euro möglich sind.

**Das Reduktionspotenzial beträgt insgesamt 192,3 Mio. Euro.**

6.4.13.2 Vorschlag 15b: Ausschließliche Verwendung von Eigenerklärungen im Rahmen von Teilnahmewettbewerben

*Anmerkungen zur Konkretisierung des Vorschlags:*

Die zweite Variante geht von der ausschließlichen Verwendung von Eigenerklärungen im Teilnahmewettbewerb aus, wobei sämtliche behördliche Nachweise erst im Rahmen der Angebotslegung beigebracht werden müssen.

*Auswirkungen:*

**Der Vorschlag wurde als positiv bewertet.**

**Abbildung 60: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 15b**

Wirkdimension	Indikator	Wert
Kosten Vergabestellen/ Kosten Unternehmen	Verringerung des Zeitaufwand für das Erstellen und Prüfung der Eignungsnachweise im TN durch Eigenerklärungen	++
Wettbewerb/Gleichbehandlung/Transparenz/ Wirtschaftlichkeit	Die Auswahl „ungeeigneter“ Bewerber im Teilnahmewettbewerb und dem dadurch auftretenden Ausschluss von geeigneten wird nicht als wahrscheinlich/geringfügig angesehen	o

*Annahmen zur Berechnung der Kostenveränderung:*

Durch die ausschließliche Nutzung von Eigenerklärungen im Teilnahmewettbewerb und die Einreichung der Unterlagen im Rahmen der Angebotsabgabe reduziert sich die durchschnittliche Anzahl der Unternehmen, die Nachweise erbringen müssen von 8 auf 5. Der Vorschlag beinhaltet damit ein Einsparpotenzial für die Unternehmensseite von 31,4 Mio. Euro. Bei den Vergabestellen verringert sich der Aufwand für die Vollständigkeitsprüfung und die inhaltliche Prüfung im Rahmen des Teilnahmewettbewerbs erheblich. Im Gegenzug muss in 60 Prozent aller Fälle der Prüfungsaufwand für behördliche Nachweise im Rahmen der Angebotsbewertung an zusätzlichen Aufwand hinzuaddiert werden. Insgesamt beläuft sich das Einsparpotenzial für die öffentliche Hand auf 40,8 Mio. Euro.

**Es kann damit ein Einsparvolumen von 72,2 Mio. Euro veranschlagt werden.**

6.4.13.3 Vorschlag 15c: Weitere Etablierung von PQ-Verfahren

*Erläuterungen zum Hintergrund des Vorschlags:*

Eine andere Möglichkeit, die Eignung eines Unternehmens zu belegen, besteht in sogenannten Präqualifizierungsverfahren (PQ-Verfahren). In diesen Verfahren wird gegen eine Gebühr und bei Vorlage der entsprechenden Nachweise die finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sowie die fachliche Eignung des Unternehmens zertifiziert. Dieses Zertifikat wird anstelle der geforderten Nachweise der Bewerbung bzw. dem Angebot beigelegt.

*Anmerkungen zur Konkretisierung des Vorschlags:*

Aufgrund der unterschiedlichen **PQ-Verfahren wurden für die weiteren Diskussionen Eckdaten auf Basis des Unternehmer-Lieferanten-Verzeichnisses Sachsen (ULV)<sup>50</sup> festgelegt**. Das mit diesem Verfahren ausgestellte Zertifikat hat eine Gültigkeit von einem Jahr und beinhaltet eine automatische Mitteilung, wenn nicht ganzjährig gültige Nachweise ablaufen. Folgende Nachweise sind in dem ULV enthalten:

- die Gewerbeanmeldung und ggf. die Gewerbeummeldung (Fotokopie)
- den Handelsregisterauszug, eine Auskunft/Auskünfte aus dem Gewerbezentralregister 4 bzw. 3 für

- das Unternehmen sowie entsprechende Erklärungen für
- die vertretungsberechtigten Personen
- eine Bescheinigung zur Mitgliedschaft in einer Berufsgenossenschaft
- eine Bescheinigungen über die Zahlung von Beiträgen der gesetzlichen Krankenkassen
- eine Erklärung über die Zahlung von Steuern und Abgaben
- eine Erklärung, dass sich das Unternehmen nicht in Insolvenz oder in Liquidation befindet
- die Zustimmungserklärung über die Verwendung personenbezogener Daten für das ULV der Auftragsberatungsstelle Sachsen.

*Allgemeine Anmerkungen von Seiten der Betroffenen:*

Es wurde angemerkt, dass PQ-Verfahren derzeit noch nicht ausgereift genug wären. Zum einen seien sie nicht umfangreich genug, zum anderen würden sie nicht übergreifend legitimiert und damit anerkannt. Darüber hinaus würden unterjährig befristete Dokumente nicht gesondert ausgewiesen und es fehle eine Authentizitätsprüfung. Schlussendlich würden keine Angaben über Einträge in behördliche Nachweise gegeben. Die Reichweite der PQ-Verfahren in der derzeitigen Ausgestaltung wurde damit als begrenzt angesehen.

*Auswirkungen:*

**Trotz der schwierigen Umsetzung wurde der Vorschlag insgesamt positiv bewertet.**

Die einzelnen ermittelten Aspekte und Indikatoren sind aus der folgenden Matrix ersichtlich:

**Abbildung 61: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Variante 15c**

Wirkdimension	Indikator	Wert
Kosten Vergabestellen	Geringerer Aufwand der Prüfung PQ-Zertifikat	++
Kosten Unternehmen	Aufwand und Kosten der PQ im Vergleich zu Einzelnachweisen	++ (Abhängig von Anzahl Angeboten pro Jahr)
Wettbewerb/Gleichbehandlung/Rechtssicherheit	Mehr „geeignete“ Bewerber	+

*Annahmen zur Berechnung der Kostenveränderung:*

Ein Zertifizierungsverfahren ist mit einer Gebühr von ca. 180 Euro bei der Erstzertifizierung und 130 Euro für Folgezertifizierungen verbunden. Zusätzlich entsteht der Aufwand zur Übersendung der entsprechenden Nachweise. Die Erstzertifizierung rechnet sich für ein Unternehmen, wenn im ersten Jahr auf mehr als 15 Ausschreibungen bzw. in den Folgejahren auf mehr als 11 Ausschreibungen reagiert wird. In diesen Fällen werden die anfallenden Gebühren durch Einsparungen bei der Zusammenstellung der Unterlagen wieder ausgeglichen. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Prä-

<sup>50</sup> Vgl.: [http://www.vergabe-abc.de/index\\_1371.htm](http://www.vergabe-abc.de/index_1371.htm) [Download: 18.12.2007].

qualifikation sich bei den derzeitigen Gebühren nur für einen geringen Teil der Unternehmen wirklich lohnt. Die Berechnung der Kostenwirkung erfolgt dementsprechend auf Basis der Annahme, dass sich fünf Prozent der Unternehmen präqualifizieren lassen, die im Schnitt 30 Ausschreibungen pro Jahr bedienen. Auf Seiten der Unternehmen bewirkt dies eine Reduktion der Kosten um etwa 9,3 Mio. Euro. Für die Seite der Vergabestellen wird angenommen, dass dadurch in jedem Verfahren im Durchschnitt ein Bewerber anstatt der Nachweise ein PQ-Zertifikat einreicht, was zu Einsparungen in der Vollständigkeitsprüfung führt. Der Aufwand auf Seiten der Vergabestellen würde sich damit um 16,1 Mio. Euro reduzieren.

**Insgesamt beinhaltet der Vorschlag ein Einsparpotenzial von 25,4 Mio. Euro.**

6.4.14 *Vorschlag 16: Einführung einer Frist zur Nachreichung von Nachweisen und Unterschriften*

*Erläuterungen zum Hintergrund des Vorschlags:*

Fehlende Nachweise oder Angaben sowie vergessene Unterschriften führen in der heutigen Vergabep Praxis meistens zum Ausschluss des Bewerbers oder Bieters, auch wenn sein Angebot das Wirtschaftlichste ist. Zur Verbesserung des Wettbewerbs wurde deshalb vorgeschlagen, eine Frist zur Nachreichung von Unterlagen und Unterschriften einzurichten, innerhalb derer ein Unternehmen die noch fehlenden Dinge nachreichen kann.

*Anmerkungen zur Konkretisierung des Vorschlags:*

Bei diesem Vorschlag ist zwischen verschiedenen möglicherweise fehlenden Bestandteilen zu unterscheiden. Bestimmte vergessene Angaben können nicht nachgereicht werden, da sie ein unmittelbarer Bestandteil des Angebotes sind und das Unternehmen ggf. einen Vorteil durch die Nachreichung erlangen könnte (z.B. bei fehlenden Angaben im Leistungsverzeichnis). Unterschriften dürfen generell nicht nachgereicht werden. Bei Nachweisen besteht demgegenüber jetzt schon die Möglichkeit, diese nach Eingang der Bewerbung oder des Angebots einzufordern. Dafür muss in den Ausschreibungsunterlagen der Hinweis angegeben werden, dass Nachweise „auf Verlangen“ nachzureichen bzw. vorzuzeigen sind.

*Auswirkungen:*

Eine Frist zur Nachreichung fehlender Nachweise würde sich positiv auf die Anzahl zugelassener Bewerber beziehungsweise auf den Auswahlkreis von Unternehmen zur Abgabe eines Angebotes erhöhen und damit zu mehr Wettbewerb beitragen. Allerdings würden sich dadurch auf Seiten der Vergabestellen die Prozesse durch die Nachforderung von einzelnen Unterlagen verlängern und die Verfahrenskosten erhöhen.



**Abbildung 62: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 16**

Wirkdimension	Indikator	Wert
Kosten Vergabestellen	Erhöhter Aufwand für die Anforderung von Nachweisen	-
Wettbewerb/Wirtschaftlichkeit	Höhere Anzahl zugelassener Bewerber	+
Durchlaufzeiten	Prozessverlängerung durch die Nachforderung von Nachweisen	-

*Berechnung der Kostenveränderung:*

Auf Seiten der Unternehmen sind keine Kostenveränderungen zu verzeichnen, da die vergessenen Nachweise sowieso erbracht werden müssten. Auf Seiten der Vergabestellen entstehen hingegen zusätzliche Kosten durch das Erstellen der Forderungsschreiben an die Unternehmen. Hier ist von einem Zeitaufwand von insgesamt 30 Minuten auszugehen sowie der Notwendigkeit der Nachforderung in 50 Prozent der Vergabeverfahren.

**Der Vorschlag führt daher zu einer Kostenzunahme um 17 Mio. Euro.**

6.4.15 *Vorschlag 17: Nennung aller geforderten Nachweise in einer „Checkliste“*

*Erläuterungen zum Hintergrund des Vorschlags:*

In den meisten Fällen sind die Vergabeunterlagen sehr umfangreich, wobei ein großer Teil des Umfangs auf zusätzliche Bestimmungen zu dem jeweiligen Leistungsverzeichnis zurückzuführen ist. In diesen zusätzlichen Teilen können Eignungsnachweise gefordert werden, ebenso wie im Leistungsverzeichnis, wenn dort ein spezielles Produkt oder eine besondere Verfahrensart vorgesehen ist. Dadurch erhöht sich die Fehleranfälligkeit bzw. die Gefahr, einzelne oder versteckte Nachweise zu übersehen. Mithilfe einer Checkliste könnte diese Gefahr minimiert und der damit verbundene Aufwand reduziert werden.

*Anmerkungen zur Konkretisierung des Vorschlags:*

Eine Checkliste ist nur dann sinnvoll, wenn darin nicht genannte Nachweise auch nicht zur Begründung von Bewerberausschlüssen herangezogen werden können. **Deshalb wird für die weiteren Betrachtungen von der verbindlichen Nennung aller Nachweise in der Checkliste ausgegangen.**

*Allgemeine Anmerkungen von Seiten der Betroffenen:*

Die Nutzung einer Checkliste wird von einer Reihe von Vergabestellen bereits praktiziert. Sie beruht entweder auf kommunalen Regelungen oder internen Dienstanweisungen.

*Auswirkungen:*

**Die Auswirkungen wurden als positiv bewertet.**

Die einzelnen ermittelten Aspekte und Indikatoren sind aus der folgenden Matrix ersichtlich:

**Abbildung 63: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 17**

Wirkdimension	Indikator	Wert
Kosten Vergabestellen	Verringerung des Aufwand bei der Vollständigkeitsprüfung	+
Kosten Unternehmen	Verringerung des Zeitaufwands für das Durchsehen der Unterlagen, kein Mehraufwand für die Erstellung	+ (-90%)
Gleichbehandlung/Wettbewerb/Transparenz/Rechtssicherheit/Wirtschaftlichkeit	Mehr zugelassene Bewerber zu erwarten	+

*Berechnung der Kostenveränderung:*

Die Auflistung der Nachweise in einer Checkliste führt auf Seiten der Unternehmen zu erheblichen Kosteneinsparungen in Höhe von 90 Prozent bei der Durchsicht der Vergabeunterlagen. Dies entspricht einem Betrag von 57 Mio. Euro. Auf Seiten der Vergabestellen ist mit keinen weiteren Auswirkungen zu rechnen, da hier bereits interne Checklisten für die Vollständigkeitskontrolle genutzt werden, deren Erstellung in den bisherigen Betrachtungen schon berücksichtigt wurde.

**Somit lassen sich mit der Umsetzung dieses Vorschlags Kosten in Höhe von 57 Mio. Euro einsparen.**

6.4.16 *Vorschlag 18: Zusammenfassung der §§ 23 und 25 VOL/A*

*Erläuterungen zum Hintergrund des Vorschlags:*

§ 23 VOL/A beinhaltet die Prüfung der Angebote und benennt formale Ausschlussstatbestände, die eine weitere Prüfung erübrigen. In § 25 VOL/A sind die formalen und inhaltlichen Ausschlussstatbestände beschrieben. Im Zuge der Umsetzung der Vereinfachungsvorschläge für die Eignungsprüfung im Teilnahmewettbewerb erscheint eine Zusammenfassung der beiden Paragraphen sinnvoll. Der Vorschlag beinhaltet einen Wegfall des Kataloges nach § 23 Nr. 1 VOL/A und eine Reduzierung der zwingenden Ausschlussstatbestände von sieben auf vier. Dadurch würde der Prozess besser abgebildet und der Rechtssystematik besser entsprochen.

*Anmerkungen zur Konkretisierung des Vorschlags:*

Die Änderung der Ausschlussstatbestände als Folge aus den Änderungen zu den Eignungsnachweisen bzw. die Möglichkeit der Nachreichung wird hier nicht neu bewertet.

*Auswirkungen:*

**Die Auswirkungen wurden in Bezug auf die Handhabung des Gesetztextes positiv bewertet.**

6.4.17

6.4.18 *Vorschlag 19: Streichung des § 4 VOL/A: Erkundung des Bewerberkreises*

*Erläuterungen zum Hintergrund des Vorschlags:*

§ 4 der VOL/A regelt das Verfahren der Bewerberauswahl bei beschränkten oder Freihändigen Vergaben. Findet kein Teilnahmewettbewerb statt, sieht die Vorschrift eine weitere „Kann“-Regelung vor. Der Auftraggeber hat die Möglichkeit, die Auftragsberatungsstelle in seinem Bundesland über den Beschaffungsauftrag zu informieren und sich von dieser geeignete Unternehmen nennen zu lassen. Wenn dieser Weg beschritten wird, ist der Auftraggeber gleichzeitig verpflichtet, alle genannten Unternehmen zur Abgabe eines Angebots aufzufordern.

*Auswirkungen:*

**Der Vorschlag wurde positiv bewertet.**

Die Aufhebung würde nach Aussage der Befragten eher zu einer stärkeren Inanspruchnahme der Auftragsberatungsstellen führen und den Wettbewerb erhöhen, was durch die derzeitige Verpflichtung zur Aufforderung aller genannten Unternehmen eingeschränkt wird.

*6.4.19 Vorschlag 20: Streichung des § 6 VOL/A: Mitwirkung von Sachverständigen*

*Erläuterungen zum Hintergrund des Vorschlags:*

Sachverständige, die bei Fachfragen ihre Expertise einbringen, dürfen bei dem anschließenden Vergabeverfahren nach § 6 VOL/A kein Angebot abgeben oder als Nachunternehmer oder Kooperationspartner auftreten. Für die Praxis wird diese Regelung jedoch als kaum relevant angesehen, zumal im überschweligen Auftragsbereich durch § 4 Abs. 5 VgV ein automatischer Ausschluss von sog. Projektanten nicht mehr zulässig ist. Die Regelung des § 6 VOL/A sei daher hinderlich bei der Vergabe von Public Private Partnerships (PPPs).

*Allgemeine Anmerkungen von Seiten der Betroffenen:*

Von Seiten der Vergabestellen wird der bisherige Tatbestand als rechtlich problematisch eingestuft, so dass eine Änderung als sinnvoll betrachtet wird. Da die Vergabeverordnung unterhalb der Schwellenwerte keine Gültigkeit besitzt, sollte jedoch der § 6 VOL/A nicht ersatzlos gestrichen werden, damit auch hier verhindert werden kann, dass der Wettbewerb durch die Beteiligung von Projektanten nicht verfälscht wird. Darüber hinaus kann von einer Zunahme der Relevanz und des Vorkommens solcher Fälle ausgegangen werden.

*Auswirkungen:*

Die Auswirkungen einer ersatzlosen Streichung wurden als negativ eingestuft, da es hierdurch zu Wettbewerbsverzerrungen kommen kann. Eine Änderung wird jedoch als notwendig erachtet.

6.4.20 *Vorschlag 21: Streichung des § 7 Nr. 6 VOL/A: Wettbewerbsausschluss Jugendvollzugsanstalten, Jugendeinrichtungen, Aus- und Fortbildungsstätten oder ähnliche Einrichtungen*

*Erläuterungen zum Hintergrund des Vorschlags:*

Bisher sind die genannten Einrichtungen vom Wettbewerb um Öffentliche Ausschreibungen ausgeschlossen. Dies beruht auf der Sonderstellung über die diese Institutionen verfügen, wie geringere Personalkosten oder steuerliche Vorteile (bspw. geringere Umsatzsteuersätze). Dadurch können sie Angebote mit günstigeren Konditionen abgeben als privatwirtschaftliche Unternehmen und diese bei der Vergabe im Wettbewerb verdrängen. Da umstritten ist, was unter dem Begriff der „ähnlichen Einrichtungen“ zu verstehen ist, soll mit der vorgeschlagenen Streichung der Gefahr einer Ungleichbehandlung begegnet werden. Denn nach der Rechtsprechung fallen nur öffentliche Einrichtungen i.e.S. unter den Anwendungsbereich des § 7 Nr. 6 VOL/A, gemeinnützige Vereine und GmbHs mit ähnlichen Privilegien können am Wettbewerb hingegen uneingeschränkt teilnehmen.

*Auswirkungen:*

**Die Auswirkungen wurden negativ bewertet.**

Von Vergabestelleseite wurde dieser Vorschlag kritisiert, da er eine Möglichkeit zur Umgehung des Haushaltsrechtes eröffnet. In den meisten Fällen handelt es sich bei diesen Einrichtungen um staatliche Organisationen, denen über das Haushaltsrecht ein jährliches Budget zur Verfügung gestellt wird. Mit der Möglichkeit, Leistungen im Rahmen der Vergabe zu erbringen und diese vergütet zu bekommen, würden diese Einrichtung über Gelder verfügen können, die nicht über den Haushalt bewilligt wurden und über deren Verwendung keinerlei Kontrollmöglichkeit besteht. Eine Streichung wurde daher negativ bewertet, eine Neuformulierung jedoch als sinnvoll angesehen.

6.4.21 *Vorschlag 22a: Benachrichtigungsanträge gegen Benachrichtigungsverpflichtung ersetzen*

*Erläuterungen zum Hintergrund des Vorschlags:*

Aktuell kann ein Unternehmen im unterschweligen Auftragsbereich davon ausgehen, kein erfolgreiches Angebot abgegeben zu haben, wenn bis zum Zuschlagstermin keine Rückmeldung von Seiten der Vergabestelle eingegangen ist. Möchte das Unternehmen weitere Gründe für die Nichtberücksichtigung erfahren, muss entweder mit der Abgabe des Angebotes oder im Nachgang ein entsprechender Informationsantrag mit einem frankierten Rückumschlag an die Vergabestelle gerichtet werden (§ 27 Nr. 1 VOL/A). Diese Anträge führen auf Unternehmensseite zu Mehrkosten. Eine generelle Benachrichtigungsverpflichtung, wie sie bei europaweiten Ausschreibungen schon heute gilt, würde die Unternehmen entlasten.

*Auswirkungen:*

Eine generelle Benachrichtigung aller Bewerber hätte, je nach Umfang der Mitteilung, erhebliche positive Auswirkungen auf die Transparenz des Verfah-

rens und würde zudem die Kosten für die Antragstellung aufheben. Demgegenüber hätte eine Benachrichtigungspflicht nicht nur negative Auswirkungen auf die Kosten der Vergabestellen, sondern führt möglicherweise auch zu mehr Rechtsproblemen, da diese Begründungen rechtlich einwandfrei formuliert werden müssen.

**Abbildung 64: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 22a**

Wirkdimension	Indikator	Wert
Kosten Vergabestellen	Mehraufwand für die Begründungen (Zunahme der Anzahl)	--
Transparenz	Erhöht sich stark für die Unternehmen, allerdings auch abhängig davon, was mitgeteilt wird	+ +
Kosten Unternehmen	Bei Abschaffung der Antragspflicht, Wegfall der Antragskosten	+ + (-100%)
Rechtssicherheit	Bei Begründungsverpflichtung stärker gefährdet	--

*Annahmen zur Berechnung der Kostenveränderung:*

Durch eine generelle Benachrichtigungspflicht entstehen den Vergabestellen zusätzliche Kosten in Höhe von 43,8 Mio. Euro. Die Pflicht alle Bieter zu informieren, bedeutet für die Unternehmen den Wegfall der Stellung eines entsprechenden Antrages und damit eine zeitlichen Ersparnis von 10 Minuten pro gestellten Antrag im Rahmen einer Angebotsabgabe. Zudem entfallen die zusätzlichen Kosten für einen frankierten Briefumschlag. Auf Unternehmensseite bedeutet dies Einsparungen in Höhe von 21,5 Mio. Euro für die Antragstellung bei Angebotsabgabe.

**Dieser Vorschlag würde somit zu Mehrkosten in Höhe von 22,3 Mio. Euro führen.**

6.4.22 *Vorschlag 22b: Einführung einer „schlanken“ Benachrichtigungspflicht im Sinne der Ergebnismitteilung*

*Erläuterungen zum Hintergrund des Vorschlags:*

Der Vorschlag eine „schlanke“ Benachrichtigungspflicht einzuführen, resultiert aus den ermittelten Konsequenzen des Vorschlags 22a. Es wurde vorgeschlagen, statt umfangreicher Begründungen eine Rangliste der Bieter auf elektronischem Wege zu verschicken, ähnlich wie beim Submissionstermin in der VOB/A.

*Auswirkungen:*

Der Vorschlag wurde weitestgehend positiv bewertet wie aus der folgenden Matrix ersichtlich:

**Abbildung 65: Einschätzung und Beurteilung der Auswirkungen von Vorschlag 22b**

Wirkdimension	Indikator	Wert
Kosten Vergabestellen	Mehraufwand für „Benachrichtigung“ ohne Begründung (wie Submissionstermin)	-
Kosten Vergabestellen	Möglicherweise Verringerung schriftlicher Begründungen	+
Kosten Unternehmen	Möglicherweise Verringerung der Anträge zur schriftlichen Begründung	+
Transparenz	Erhöht sich für die Unternehmen	+

*Annahmen zur Berechnung der Kostenveränderung:*

Mit einer solchen Mitteilung würden sich die Anträge zur Benachrichtigung über den Ausgang eines Verfahrens nicht gänzlich abschaffen lassen, aber um 30 Prozent reduzieren. Dies hätte eine Kostenersparnis von 6,5 Mio. Euro für die Unternehmen zur Folge.

Um den gleichen Prozentsatz würden sich auch die Kosten der Vergabestellen für die Beantwortung der Anträge reduzieren. Dadurch ließen sich Einsparungen in Höhe von 10,5 Mio. Euro erzielen. Auf der anderen Seite entstehen durch den Versand des Rankings per Email an alle Bewerber bei einem Zeitaufwand von einer Minute Kosten in Höhe von 4,4 Mio. Euro. Dadurch reduziert sich das Einsparpotenzial bei den Vergabestellen auf 6,1 Mio. Euro.

**Der Vorschlag beinhaltet somit ein Einsparpotenzial von 12,6 Mio. Euro.**

*6.4.23 Vorschlag 23: Reduzierung der Arten der Vertragsbedingungen sowie Streichung des Mindestangabenkatalogs in § 9 Nr. 4 VOL/A*

*Erläuterungen zum Hintergrund des Vorschlags:*

Die Vertragsbedingungen sind, ähnlich wie das Vergaberecht, kaskadenartig aufgebaut. Nach den allgemeinen Vertragsbedingungen der VOL/B können weitere zusätzliche, ergänzende, besondere und ggf. technische Bestimmungen in den Vertrag aufgenommen werden. Dadurch ergibt sich ein komplexes, meist intransparentes Vertragswerk, dessen Verstehen mit einem erhöhten zeitlichen Aufwand verbunden ist.

*Allgemeine Anmerkungen von Seiten der Betroffenen:*

Eine Verringerung des Umfangs der Vertragsbedingungen wird von Unternehmensseite gewünscht, die Umsetzung dieses Vorhabens erscheint jedoch problematisch. Eine Unterscheidung der Vertragsbedingungen in einer Kaskade wird rechtlich als durchaus sinnvoll angesehen, fraglich ist die derzeitige Tiefe der Kaskade. Zudem könne auf den Mindestangabenkatalog gut verzichtet werden, da er keinen abschließenden Charakter hat.

*Auswirkungen:*

**Die Auswirkungen wurden positiv bewertet.**

Durch die Reduzierung der Arten der Vertragsbedingungen könnten die Einarbeitungszeiten bei der Vertragsgestaltung auf beiden Seiten reduziert werden.

6.4.24 *Vorschlag 24: Streichung des § 11 VOL/A: Ausführungsfristen sind ausreichend zu bemessen*

*Allgemeine Anmerkung von Seiten der Betroffenen:*

Eine ausreichende Bemessung der Fristen werde ohnehin gewährleistet. § 11 VOL/A wird aus diesem Grund als überflüssig angesehen.

*Auswirkungen:*

**Die Auswirkungen wurden neutral bewertet.**

Die Streichung eines nicht notwendigen Paragraphen ist hingegen als positiv anzusehen.

## Anhang A: Tabellen der bemessenen Einzelschritte und Anforderungen

Abbildung 66: Auflistung der Einzelschritte auf Seiten der Unternehmen

Nr. (Phase, Bereich, Schritt)	Anforderung/ Prozessschritt	Verfahrensart	Verdingungsordnung
01.01.01	Entscheidung zur weiteren Verfolgung der Teilnahme an einem ausgewählten Verfahren	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT, IW	VOL/VOB/VOF
01a.01.01	Überprüfung der Aufgaben- bzw. Fragestellung in der Kurzbeschreibung der Bekanntmachung für den IW, insb. Abgleich mit der eigenen Qualifikation und der betrieblichen Auslastungsplanung	IW	VOF
01a.02.01	ggf. Nachfragen zur Aufgaben- bzw. Fragestellung	IW	VOF
01a.03.01	Suche und Ausarbeitung einer Idee bzw. eines Lösungsvorschlags	IW	VOF
01a.03.02	Versand der Idee bzw. des Lösungsvorschlags (da die Jury über anonymisierte Arbeiten entscheidet, sind ggf. Formalitäten zu beachten)	IW	VOF
02.01.01	Anforderung der Vergabeunterlagen	OV, ÖA	VOL/VOB
03.01.01	Prüfung der Bekanntmachung (Teilnahmewettbewerb) bzw. Ausschreibungsunterlagen (kein Teilnahmewettbewerb) auf geforderte Eignungsnachweise	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT	VOL/VOB/VOF
03.02.01	Eignungsnachweis Fachkunde - Referenzliste der wesentlichen in den letzten drei Jahren erbrachten Leistungen	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT, IW	VOL/VOB/VOF
03.02.02	Eignungsnachweis Fachkunde - Angaben über das für die technische Leitung und Aufsicht vorgesehene Personal	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT	VOB/VOF
03.02.02a	Eignungsnachweis personelle Leistungsfähigkeit - Erklärung über die Anzahl der Beschäftigten und Führungskräfte der letzten drei Jahre	VmT, IW	VOF
03.02.03	Eignungsnachweis Fachkunde - andere für die Prüfung der Fachkunde geeignete Nachweise; Auffangregelung, die Eignungsnachweise werden nicht genauer spezifiziert	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT	VOB
03.02.04	Eignungsnachweis technische Leistungsfähigkeit - Angaben über die für die Ausführung der zu vergebenden Leistung zur Verfügung stehenden technischen Ausrüstung	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT	VOB
03.02.05	Nachweise für die Berücksichtigung besonderer Umstände im Vergabeverfahren (sog. vergabefremde Kriterien); abhängig von der vergebenden Vergabestelle; etwa: Frauenquote (Formular), Umweltschutz, Ausbildungsquote (Auszug der IHK), Tariftreue, regionale Referenzen (Aspekt der regionalen Wirtschaftsförderung); Scientology-Erklärung	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT	VOL/VOB
03.02.06	Eignungsnachweis Fachkunde - Bereitstellung von Mustern, Beschreibungen und/oder Fotografien der zu erbringenden Leistung, Präsentation von Referenzprojekten	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT, IW	VOL/VOF
03.02.07	Eignungsnachweis Fachkunde - Studiennachweise und Bescheinigungen über die berufliche Befähigung des Bewerbers, insbesondere der für die Leistungserbringung verantwortlichen Personen	VmT, IW	VOF
03.02.08	Eignungsnachweis finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit - Erklärung über den Umsatz durch die nachgefragte Leistung in den letzten drei Geschäftsjahren	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT	VOL/VOB/VOF
03.02.09	Eignungsnachweis technische Leistungsfähigkeit - Beschreibungen der technischen Ausrüstung, der Maßnahmen des Unternehmens zur Gewährleistung der Qualität sowie der Untersuchungs- und Forschungsmöglichkeiten des Unternehmens	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT, IW	VOL/VOF
03.02.10	Eignungsnachweis finanzielle und wirtschaftliche Leistungsnachweis - andere geeignete Nachweise zur finanziellen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit	VmT, IW	VOF



03.03.01	Variante: Präqualifikationszertifikat für "unternehmensbezogene" Nachweise	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT	VOB
03.04.01	Eignungsnachweis Fachkunde - Nachweis, dass das Unternehmen bestimmte Qualitätsanforderungen erfüllt; Bescheinigung, die auf Qualitätsnachweisverfahren auf der Grundlage von europäischen Zertifizierungsnormen Bezug nimmt	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT, IW	VOL/VOB/VOF
03.04.01a	Eignungsnachweis technische Leistungsfähigkeit - Beschreibung der Maßnahmen zur Qualitätssicherung und der Untersuchungs- und Forschungskapazitäten	VmT, IW	VOF
03.04.03	Eignungsnachweis technische Leistungsfähigkeit - Bescheinigung, dass der Bewerber bestimmte Normen für das Umweltmanagement erfüllt	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT, IW	VOL/VOB/VOF
03.04.04	Eignungsnachweis technische Leistungsfähigkeit - Angabe der in den letzten drei abgeschlossenen Geschäftsjahren jahresdurchschnittlich beschäftigten Arbeitskräften, gegliedert nach Berufsgruppen	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT	VOB
03.04.05	Variante a: Eignungsnachweis Zuverlässigkeit - Bescheinigung des Finanzamts, dass das Unternehmen seiner Verpflichtung zur Zahlung von Steuern und Abgaben	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT, IW	VOL/VOB/VOF
03.04.06	Variante a: Eignungsnachweis Zuverlässigkeit - Bescheinigung der Krankenkasse, dass das Unternehmen seiner Verpflichtung zur Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen nachgekommen ist	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT, IW	VOL/VOB/VOF
03.04.07	Variante a: Eignungsnachweis Zuverlässigkeit - Bescheinigung der Berufsgenossenschaft, dass das Unternehmen seiner Verpflichtung zur Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen nachgekommen ist	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT, IW	VOL/VOB/VOF
03.04.07a	Variante b: Eignungsnachweis Zuverlässigkeit - Eigenerklärung über die Abführung von Steuern und Sozialabgaben (alternativ zu den Anforderungen 3.4.4, 3.4.5 und 3.4.6)	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT	VOL/VOB
03.04.08	Eignungsnachweis Zuverlässigkeit - Nachweis über Eintragung im Berufs- oder Handelsregister	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT, IW	VOL/VOB/VOF
03.04.09	Eignungsnachweis Zuverlässigkeit - Nachweis der Nichteintragung im Gewerbezentralregister	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT	VOB
03.04.10	Eignungsnachweis Zuverlässigkeit - Eigenerklärung zur Zahlung des vorgeschriebenen Mindestlohns	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT	VOB
03.04.11	Eignungsnachweis Zuverlässigkeit - Erklärung des zuständigen Insolvenzgerichts, dass sich das Unternehmen nicht in einem Konkursverfahren befindet, muss durch den Geschäftsführer persönlich beantragt werden	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT	VOL/VOB/VOF
03.04.12	Eignungsnachweis Zuverlässigkeit - Eigenerklärung zur Eröffnung eines Insolvenzverfahrens bzw. zum Unternehmen nicht in Liquidation	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT, IW	VOL/VOB/VOF
03.04.13	Eignungsnachweis Zuverlässigkeit - Auszug aus dem Bundeszentralregister, kommt aus dem Schwarzarbeitbekämpfungsgesetz, turnusgemäß zu erneuern, Turnus richtet sich nach der Branche	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT, IW	VOL/VOB/VOF
03.04.16	Eignungsnachweis finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit - Bankerklärung oder Nachweis Berufshaftpflichtversicherungsdeckung (nur bei Dienstleistungsaufträgen)	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT, IW	VOL/VOB/VOF
03.04.17	Eignungsnachweis finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit - Bilanzen oder Bilanzauszüge	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT, IW	VOL/VOF
03.04.18	Eignungsnachweis finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit - Erklärung über den Gesamtumsatz in den letzten drei Geschäftsjahren	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT, IW	VOL/VOB/VOF
03.04.19	Eignungsnachweis finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit - Bankauskünfte	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT	VOL
03.05.01	ggf. Prüfung der Nachweise von Partner- oder Nachunternehmen	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT, IW	VOL/VOB/VOF
04.01.01	kurze Überprüfung der inhaltlichen Anforderungen des Vorhabens auf Basis der Kurzbeschreibung in der Bekanntmachung für den Teilnahmewettbewerb, insb. Abgleich mit der eigenen Qualifikation und der betrieblichen Auslastungsplanung	NV, BAmT, VmT, FmT, IW	VOL/VOB/VOF
04.02.01	ggf. Nachfragen zur Kurzbeschreibung in der Bekanntmachung an den Auftraggeber	NV, BAmT, VmT, FmT, IW	VOL/VOB/VOF
04.02.02	Auswertung der Antworten auf Anfragen anderer Bewerber	NV, BAmT, VmT, FmT, IW	VOL/VOB/VOF
04.03.01	Suche und Auswahl von Partnerunternehmen; zumeist Aufgabe der Geschäftsführung	NV, BAmT, VmT, FmT, IW	VOL/VOB/VOF

04.03.02	Abstimmung der Bewerbung mit den Partnerunternehmen; zumeist Aufgabe der Geschäftsführung	NV, BAmT, VmT, FmT, IW	VOL/VOB/VOF
04.04.01	Erstellung des Teilnahmeantrags	NV, BAmT, VmT, FmT, IW	VOL/VOB/VOF
04.04.02	Versand des Teilnahmeantrags (Formalitäten wie doppelter Umschlag beachten)	NV, BAmT, VmT, FmT, IW	VOL/VOB/VOF
04.05.01	Beantragung der Unterrichtung über die Gründe für den Fall der Nichtberücksichtigung eines Teilnahmeantrags	NV, VmT	VOL/VOB/VOF
04a.01.01	Teilnahme am Briefing-Termin/Auftragsklärungsgespräch nach Versendung vorläufiger Angebotsunterlagen	VmT, VoT	VOF
06.01.01	Prüfung, ob Unternehmen Angebot erstellt; insb. Analyse und Bewertung der geforderten Leistung sowie Abgleich mit der eigenen Qualifikation und Auslastungsplanung, wenn dies nicht bereits bei der Bewerbung für einen Teilnahmewettbewerb erfolgt ist	OV, ÖA, BAoT, VoT, FoT, NV, BAmT, VmT, FmT	VOL/VOB/VOF
06.02.01	Anfragen bei Unklarheiten/Fehlern in den Vergabeunterlagen und ggf. Ergänzung/Korrektur der Vergabeunterlagen	OV, ÖA, BAoT, NV, BAmT, VoT, FoT, VmT, FmT	VOL/VOB/VOF
06.03.01	Suche und Auswahl von Partnerunternehmen; falls bei Verfahren mit vorherigem Teilnahmewettbewerb nicht bereits erfolgt; zumeist Aufgabe der Geschäftsführung	ÖA, OV, BAoT, FoT, VoT	VOL/VOB/VOF
06.03.02	Abstimmung der Bewerbung mit den Partnerunternehmen; falls bei Verfahren mit vorherigem Teilnahmewettbewerb nicht bereits erfolgt; zumeist Aufgabe der Geschäftsführung	OV, ÖA, BAoT, VoT, FoT	VOL/VOB/VOF
06.04.01	Detaillierte Auswertung der Vergabeunterlagen als Vorbereitung der Angebotslegung	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, VmT, VoT, FmT, FoT	VOL/VOB/VOF
06.05.01	Zusammenstellung zusätzlicher Eignungsnachweise, die in den Vergabeunterlagen gefordert werden ("versteckte Eignungsnachweise"); sind zumeist "auftragsbezogen"	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, VmT, VoT, FmT, FoT	VOL/VOB/VOF
07.01.01	ggf. Vor-Ort-Besichtigung	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, VmT, VoT, FmT, FoT	VOL/VOB/VOF
07.01.02	Ggf. Anfrage auf Einsicht in nicht vervielfältigbaren Unterlagen beim Auftraggeber, z.B. Muster und Proben	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, VmT, VoT, FmT, FoT	VOL, VOB
07.02.01	ggf. Abstimmung der Angebotslegung mit Partnerunternehmen, bei Bietergemeinschaften oder Nachunternehmern	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, VmT, VoT, FmT, FoT	VOL/VOB/VOF
07.03.01	Kalkulation des Angebots	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, VmT, VoT, FmT, FoT	VOL/VOF
07.03.01	Eintragung ins Leistungsverzeichnis	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, FoT, FmT, VoT, VmT	VOB
07.03.05	Ggf. Erklärung über die wirtschaftliche Verknüpfung des Bewerbers mit Unternehmen	VmT, VoT	VOF
07.03.06	Ggf. Erklärung über die Zusammenarbeit mit Anderen im Rahmen der Auftrags Erfüllung	VmT, VoT	VOF
07.03.07	Ggf. Angabe des Auftragsanteils für den Unteraufträge erteilt werden sollen	VmT, VoT	VOF
07.03.08	Erstellung des Angebots	VmT, VoT	VOF
07.03.09	Kalkulations- oder Abstimmungsgespräch zwischen Kalkulator und GF	VmT, VoT	VOF

07.04.01	Kalkulation: Planung, Mengenermittlung und Kalkulation bei Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, FoT, FmT, VoT, VmT	VOB
07.05.01	Benennung der Mitglieder einer Bietergemeinschaft, Bezeichnung eines bevollmächtigten Vertreters sowie Einholung der Unterschriften von allen Teilen der Bietergemeinschaft	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, VmT, VoT, FmT, FoT	VOL/VOB/VOF
07.05.02	Einholung einer Verpflichtungserklärung von Nachunternehmern, wenn sich ein Unternehmen zum Nachweis seiner Leistungsfähigkeit und Fachkunde auf diese stützt	OV, NV, VmT, VoT	VOL/VOB/VOF
07.05.03	Ggf. Erstellung von Nebenangeboten -Angaben über Ausführung und Beschaffenheit der Leistung im Falle eines Nebenangebots	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, VmT, VoT, FmT, FoT	VOL/VOB/VOF
07.05.04	Erstellen Angebot Lohngleitklausel	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, FoT, FmT, VoT, VmT	VOB
07.05.05	Ggf. Berechnung und Aufführung Preisnachlass	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, FoT, FmT, VoT, VmT	VOB
07.05.06	Zusammenstellung Tariftreueerklärung	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, FoT, FmT, VoT, VmT	VOB
07.05.07	Ggf. Tariftreueerklärung mit dem Nachunternehmer	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, FoT, FmT, VoT, VmT	VOB
07.05.08	Erstellen des Angebotsschreibens	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, VmT, VoT, FmT, FoT	VOL/VOB
07.06.01	ggf. Beantragung zusätzlicher Auskünfte über Verdingungsunterlagen und Anschreiben	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, VmT, VoT, FmT, FoT	VOL/VOB/VOF
07.07.01	Teilnahme am Submissionstermin/Angebotsöffnung	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT	VOB
07.08.01	Beantragung der schriftlichen Unterrichtung über die Gründe für den Fall der Nichtberücksichtigung oder der Zurückweisung des Angebots	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, VmT, VoT, FmT, FoT	VOL/VOB/VOF
07.08.02	Beantragung der schriftlichen Unterrichtung für den Fall des Verzichts des Auftraggebers auf einen veröffentlichten Wettbewerb	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, VmT, VoT, FmT, FoT	VOL/VOB/VOF
07.08.03	Ggf. Beantragung der Rückgabe von Entwürfen, Ausarbeitungen, Mustern und Proben im Falle einer Nichtberücksichtigung des Angebots	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, VmT, VoT, FmT, FoT	VOL/VOB
07.09.01	Eignungsnachweis Fachkunde - Bescheinigung, dass eine angebotene Leistung den geforderten Spezifikationen/Normen entspricht	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, VmT, VoT, FmT, FoT	VOL/VOB/VOF
07.09.02	Eignungsnachweis Fachkunde - Bescheinigung, dass eine Norm/Spezifikation, auf die im Angebot oder Teilnahmeantrag Bezug genommen wird, der Leistungs- und Funktionsbeschreibung entspricht	VmT, VoT	VOF
08.01.01	Überarbeitung des Angebots in Reaktion auf schriftliche Aufforderung	VmT, VoT, FmT, FoT	VOL/VOB/VOF
08.01.02	Versendung des überarbeitenden Angebots	VmT, VoT, FmT, FoT	VOL/VOB/VOF
08.01.03	ggf. Wahrnehmung eines Verhandlungstermins mit weiterer Angebotsüberarbeitung	VmT, VoT, FmT, FoT	VOL/VOB/VOF
08.02.01	Telefongespräch über Angebotsüberarbeitung	VmT, VoT, FmT, FoT	VOL/VOB/VOF

08.02.02	Erstellen und Absenden einer schriftlichen Bestätigung der verabredeten Angebotsüberarbeitung	VmT, VoT, FmT, FoT	VOL/VOB/VOF
08.03.01	Wahrnehmung eines Verhandlungstermins mit Angebotsüberarbeitung	VmT, VoT, FmT, FoT	VOL/VOB/VOF
08.03.02	Angebotsüberarbeitung und Abgabe	VmT, VoT, FmT, FoT	VOL/VOB/VOF
08.04.01	Wahrnehmung eines Verhandlungstermins mit Angebotsüberarbeitung	VmT, VoT, FmT, FoT	VOL/VOB/VOF
09.01.01	Einreichung von Belegen für die Einzelposten bei Überprüfung eines ungewöhnlich niedrigen Angebots; Übergabe der Urkalkulation und entsprechender Belege; auf Anfrage des Auftraggebers	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, VmT, VoT, FmT, FoT	VOL/VOB
09.01.02	Nachweis über die Rechtmäßigkeit einer gewährten Beihilfe, wenn das Angebot aufgrund der gewährten Beihilfe ungewöhnlich niedrig ist; auf Anfrage des Auftraggebers	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, VmT, VoT, FmT, FoT	VOL/VOB
09.02.01	Angebotspräsentation; Auf Anfrage des Auftraggebers; ergibt sich i.d.R. aus Leistungsbeschreibung	ÖA, OV, NV, BAmT, BAoT	VOL/VOB
09.02.02	Verhandlung zur Aufklärung des Angebotsinhalts nach Aufforderung; werden durch Vergabestelle initiiert, wenn Zweifel bzw. Unklarheiten über das Angebot eines Bieters bestehen	ÖA, OV, NV, BAmT, BAoT	VOL/VOB
10.01.01	Mitwirkung bei der Anfertigung der Vertragsurkunde; fakultativ, Vertragsschluss erfolgt formell bei Zuschlag	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, VmT, VoT, FmT, FoT	VOL/VOB/VOF
10.02.01	Beantragung der Erlaubnis Auftragsleistungen im Wege von Unteraufträgen an Dritte mit entsprechenden Qualifikationen zu vergeben	VmT, VoT	VOF

**Abbildung 67: Auflistung der Einzelschritte auf Seiten der Vergabestellen**

Lfd. Nr. (Phase, Bereich, Schritt)	Anforderung/ Prozessschritt	Verfahrensart	Verdingungs- ordnung
01.01.01	Bedarfsmeldung durch den Bedarfsträger, insb. Bedarfsbeschreibung als Fundament der Leistungsbeschreibung	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, VoT, VmT	VOL/VOB/VOF
01.02.01	Prüfung, ob alternativ zur Einleitung des Vergabeverfahrens eine "In House"-Leistungserbringung möglich und wirtschaftlich ist	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, VoT, VmT	VOL/VOB/VOF
01.02.02	Prüfung, ob alternativ zur Einleitung des Vergabeverfahrens ein Rahmenvertrag genutzt werden kann	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, VoT, VmT	VOL
01.03.01	Überprüfung der haushalterischen Voraussetzungen für das Vergabeverfahren: Haushaltsansatz bzw. Mittelbindung	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, VoT, VmT	VOL/VOB/VOF
01.04.01	Inhaltliche Prüfung des angemeldeten Bedarfs, insb. Überprüfung von Wirtschaftlichkeit, Alternativen und Varianten	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, VoT, VmT	VOL/VOB/VOF
01.05.01	Erarbeitung der Grundzüge der Leistungsbeschreibung auf Basis der Bedarfsbeschreibung	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, VoT, VmT	VOL/VOB

01.05.01	Erarbeitung der Grundzüge der Aufgabenbeschreibung bzw. der Bedingungen für den Ideenwettbewerb auf Basis der Bedarfsbeschreibung	VmT, VoT	VOF
01.06.01	ggf. Erstellung des Textes für die Vorinformation; freiwillig für geplante Vergabeverfahren mit einem Auftragswert von min. € 750.000; ermöglicht Verkürzung der Verfahrensfristen	OV, NV, VmT, VoT	VOL/VOB/VOF
02.01.01	Schätzung des Auftragswertes; (Beitrag zur Entscheidung nationales oder EG-Verfahren)	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOL/VOF/VOB
02.01.02	Ermittlung der Warengruppe/ Art der Leistung/ Leistungsart; Prüfung der Anwendbarkeit der VOL/A/ VOB/A/ VOF	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOL
02.01.03	Prüfung der Notwendigkeit der Durchführung eines vorgelagerten Ideenwettbewerbs; wenn der Auftraggeber zunächst einen Plan bzw. eine Planung beschaffen möchte	VmT, VoT	VOF
02.02.01	Prüfung der Ausnahmenvorschriften aufgrund von Bundesrecht, Landesrecht und verwaltungsinterner Regelungen	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOL/VOF/VOB
02.02.02	Prüfung der Anwendbarkeit der besonderen Vorschriften zur Vergabe von Architekten- und Ingenieursleistungen	VmT, VoT	VOF
02.03.01	Planung der Rahmentermeine und Fristen für die Durchführung des Vergabeverfahrens	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOL/VOF/VOB
02a.01.01	Prüfung der Aufgaben- bzw. Fragestellung für den Ideenwettbewerb (Für welches Vorhaben bzw. zur Erfüllung welcher Funktionen soll ein Wettbewerb ausgelobt werden?)	IW	VOF
02a.02.01	Prüfung des möglichen Bewerberkreises	IW	VOF
02a.03.01	Zusammenstellung des Preisgerichts	IW	VOF
02a.04.01	Prüfung der Bewertungskriterien anhand derer das Preisgericht die Vorschläge/Ideen bewerten sollen	IW	VOF
02a.05.01	Anfertigung einer Bekanntmachung in Papierform für nationale Bekanntmachung	IW	VOF
02a.05.02	Manueller Übertrag einzelner Angaben aus der nationalen Bekanntmachung in die TED-Maske	IW	VOF
02a.06.01	Klärung von Rückfragen zur Aufgaben- bzw. Fragestellung	IW	VOF
02a.07.02	Öffnung der eingegangenen Vorschläge/Ideen	IW	VOF
02a.08.01	(Prüfung der) Bewertung und Ranking der Vorschläge/Ideen durch das Preisgericht	IW	VOF
02a.09.01	Mitteilung der Preisverleihung für die besten Vorschläge/Ideen	IW	VOF
03.01.01	Konkretisierung der Leistungsbeschreibung; Abfassen der finalen Fassung auf Basis der vorliegenden Grundzüge	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOL/VOF/VOB

03.01.02	Prüfung einheitliche Vergabe oder Vergabe nach Losen	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOL/VOB
03.01.03	Prüfung der Zulassung von Nebenangeboten und ggf. Formulierung von Mindestanforderungen für Nebenangebote	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOL/VOB
03.02.01	Festlegung der Eignungskriterien und -nachweise; soll ein Teilnahmewettbewerb dazu genutzt werden, die Teilnehmerzahl zu reduzieren, ist für die Eignungsprüfung eine Bewertungsmatrix zu erstellen; ansonsten wird lediglich eine Checkliste erstellt, um das Vorliegen der Nachweise zu prüfen	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOL/VOF/VOB
03.03.01	Festlegung der Zuschlagskriterien inkl. Gewichtung oder Festlegung einer Reihenfolge	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOL/VOF/VOB
03.04.01	Ggf. Erstellung eines Vertragsentwurfs; nur im Verhandlungsverfahren zwingend (hier kann aber zu diesem Zeitpunkt noch kein Entwurf erfolgen), sonst fakultativ, da Vertragsschluss formal mit Zuschlag erfolgt; Individualisierung des Vertragsentwurfs erfolgt nach Zuschlag	alle außer: VmT, VoT, FmT, FoT	VOL/VOB
03.05.01	Zusammenstellung der Vertragsbedingungen	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOL/VOF/VOB
03.05.02	Zusammenstellung von vorab erstellten sonstigen Anlagen und Vordrucken	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOL/VOF/VOB
03.05.03	Ggf. ausfüllen des Vordrucks "Lohnleitklausel"	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOB
03.05.04	Ggf. ausfüllen des Vordrucks "Stoffpreisklausel Stahl"	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOB
03.06.01	Erstellung der Vorlage für das Anschreiben - Aufforderung zur Angebotsabgabe	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOL/VOF/VOB
03.07.01	Abstimmung der erstellten Vergabeunterlagen mit dem, Bedarfsträger	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOL/VOF/VOB
03.08.01	Qualitätssicherung Vergabeunterlagen inkl. erneute Überprüfung der Verfahrenswahl (Ausnahmetatbestände)	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOL/VOF/VOB
04.01.01	Ggf. Anfrage einer Liste potenzieller Bewerber bei der Auftragsberatungsstelle des Bundeslandes, in dem der Auftraggeber seinen Sitz hat; ("Kann"-Regelung)	BAoT, FoT, VoT	VOL
04.02.01	Prüfung der Eignung der durch die Vergabestelle als voraussichtlich geeignet eingestufteten Unternehmen	VoT, BAoT, FoT	VOL/VOB
04.02.01	Eignungsprüfung bevor Aufforderung VoT (häufig nach durchgeführtem Ideenwettbewerb)	VoT	VOF
04a.01.01	Erstellung und Versand eines ersten Entwurfs der Aufgabenbeschreibung an die Teilnehmer	VmT, VoT	VOF
04a.02.01	Vorbereitung der Gespräche, insb. Ausarbeitung des Fragenkatalogs	VmT, VoT	VOF
04a.03.01	Durchführung der Gespräche, ggf. mit einer Präsentation der Teilnehmer	VmT, VoT	VOF

04a.04.01	Vorläufige Bewertung der Bewerber anhand des Fragebogens und des Gesprächs	VmT, VoT	VOF
05.01.01	Anfertigung Vergabebekanntmachung in Papierform für nationale Bekanntmachung	OV, ÖA, NV, VmT, BAmT, FmT	VOL/VOB/VOF
05.01.02	Manueller Übertrag einzelner Angaben aus den Vergabeunterlagen in die TED-Maske	OV, NV, VmT	VOL/VOF/VOB
06.01.01	ggf. zusätzliche Unterlagen für Teilnahmewettbewerb erstellen	NV, VmT, BAmT, FmT	VOL/VOF/VOB
06.01.02	ggf. zusätzliche Unterlagen für Teilnahmewettbewerb auf Anfrage der Bewerber versenden	NV, VmT, BAmT, FmT	VOL/VOF/VOB
06.02.01	Beantwortung von Bieterfragen zur Bekanntmachung bzw. den zusätzlichen Unterlagen für den Teilnahmewettbewerb	NV, VmT, BAmT, FmT	VOL/VOF/VOB
07.01.01	Sammlung aller Teilnahmeanträge und Versehen mit einem Eingangsvermerk, erfolgt durch Post- bzw. Sammlungsstelle	NV, VmT, BAmT, FmT	VOL/VOF/VOB
07.01.02	Zustandsfeststellung, Öffnung, Kennzeichnung und Stanzung	NV, VmT, BAmT, FmT	VOL/VOF/VOB
07.02.01	Vollständigkeitsprüfung (liegen alle geforderten Nachweise vor?)	NV, VmT, BAmT, FmT	VOL/VOF/VOB
07.03.01	Inhaltliche Prüfung (Bestätigen die Nachweise tatsächlich die geforderte Eignung?)	NV, VmT, BAmT, FmT	VOL/VOF/VOB
07.04.01	Ggf. Bewerberauswahl durch Eignungsbewertung bzw. Ranking; wenn eine Reduzierung der Bewerberzahl angestrebt wird, ansonsten nur Ausschluss der nicht geeigneten Bewerber	NV, VmT, BAmT, FmT	VOL/VOF/VOB
07.05.01	Schriftliche Mitteilung über die Gründe für die Nichtberücksichtigung der Bewerbung	NV, VmT, BAmT, FmT	VOL/VOF/VOB
09.01.01	Unterlagen kopieren und versenden bzw. online einstellen	OV, ÖA, NV, BAmT, BAoT, VmT, VoT, FmT, FoT	VOL/VOF/VOB
09.02.01	Erstellung einer Adressliste OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmTr Unternehmen, an die Unterlagen verschickt wurden bzw. die einen Download vorgenommen haben (Zwecks Benachrichtigung bei event. Unterlagenkorrektur)	OV, ÖA	VOL/VOB
10.01.01	Prüfung, ob Beantwortung zulässig und erforderlich ist	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOL/VOB/VOF
10.02.01	Ggf. Rücksprache bzw. Abstimmung der Fragen mit dem Bedarfsträger (fachliche Beurteilung)	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOL/VOB/VOF
10.03.01	Änderungen bzw. Korrekturen in die Vergabeunterlagen einarbeiten	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOL/VOB/VOF
10.03.02	Ggf. Änderung bzw. Korrektur der Vergabeunterlagen an die Bieter versenden	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOL/VOB/VOF

10.04.01	Erstellung einer schriftlichen Antwort	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOL/VOB/VOF
10.04.02	Versendung der Antwort an alle potenziellen Bieter	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOL/VOB/VOF
11.01.01	Sammlung aller Angebote und Versehen mit einem Eingangsvermerk, erfolgt durch Post- bzw. Sammlungsstelle	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOL/VOB/VOF
11.02.01	Zustandsfeststellung, Öffnung, Kennzeichnung und Stanzung	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOL/VOF/VOB
11.02.02	Anfertigung eines Protokolls: Preisfeststellung und Anzahl der enthaltenen Nebenangebote	oV, öA, NV, bAmT, bAoT, FoT, FmT, VmT, VoT	VOL/VOF/VOB
11.03.01	Ggf. schriftliche Mitteilung an Bieter, deren Angebot, das nachweislich vor Ablauf der Angebotsfrist zugegangen ist, bei Öffnung des ersten Angebots aus vom Bieter nicht zu vertretenden Gründen nicht vorgelegen hat	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOB
12.01.01	Vollständigkeitsprüfung (liegen alle geforderten Nachweise vor?)	oV, ÖA	VOL/VOB
12.02.01	Inhaltliche Prüfung (Bestätigen die Nachweise tatsächlich die geforderte Eignung?)	oV, ÖA	VOL/VOB
13.01.01	Prüfung, ob es sich auf ein unaufgefordertes Angebot handelt	NV, bAmT, bAoT, FoT, FmT, VmT, VoT	VOL/VOB/VOF
13.01.02	Prüfung der Vollständigkeit der Angebotsunterlagen, Vollständigkeit der Unterschriften, Änderungen an den Verdingungsunterlagen, mehrere Angebote des gleichen Anbieters auf ein Los sowie nicht zugelassene Nebenangebote (formelle Prüfung)	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOL/VOB/VOF
13.02.01	Rechnerische Prüfung	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOL/VOB/VOF
13.02.02	Mitteilung über Namen der Bieter sowie der (verlesenen) und nachgerechneten Endbeträge der Angebote sowie Zahl der Nebenangebote, auf Antrag der Bieter	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT außer FoT, FmT, VmT, VoT	VOB
13.03.01	Prüfung auf einen unangemessen hohen oder niedrigen Preis	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOL/VOB/VOF
13.03.02	Ggf. Aufforderung an den Bieter, Angaben und Belege für die Einzelposten des Angebots vorzulegen, wenn das Angebot ungewöhnlich niedrig ist	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOL/VOB
13.03.03	Ggf. Überprüfung der nachgereichten Urkalkulation	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOL/VOB
13.03.04	Ggf. Aufforderung nachzuweisen, dass eine Beihilfe, die einen ungewöhnlich niedrigen Angebotspreis erklärt, rechtmäßig gewährt wurde	OV, NV, VmT, VoT	VOL/VOB
13.03.05	Ggf. Unterrichtung der Kommission über die Zurückweisung eines Angebots aufgrund verfristeter Erklärung über rechtmäßige Beihilfe	OV, NV, VmT, VoT	VOL/VOB
13.04.01	Inhaltliche Wertung der Angebote anhand der Zuschlagskriterien ggf. in Abstimmung mit dem Bedarfsträger	OV, ÖA, NV, bAmT, bAoT, VoT, VmT	VOL/VOB/VOF



13.04.02	Ggf. Prüfung der Einhaltung der formulierten Mindestanforderungen und der Gleichwertigkeit bei Nebenangeboten	OV,ÖA,NV,bAmT,bAoT,VoT,VmT	VOL/VOB
13.04.03	Ggf. Durchführung von Aufklärungsgesprächen oder Angebotspräsentationen mit den Bietern der engeren Wahl	alle außer VmT, VoT, FmT, FoT	VOL
13.04.03	Ggf. Durchführung von Aufklärungsgesprächen oder Angebotspräsentationen mit den Bietern der engeren Wahl	alle außer VmT, VoT, FmT, FoT	VOB
13.04.04	Ggf. Einholung der Zustimmung der Bieter in der engeren Wahl zur Verlängerung der Zuschlagsfrist	OV,ÖA,NV,bAmT,bAoT,VoT,VmT	VOL
13.04.05	Auswahl eines Angebots durch Ermittlung und Vergleich der Wertungssummen - Zusammenführung der Ergebnisse von Wertung und Angebotsaufklärung mit dem Angebotspreis in der Bewertungsmatrix	OV,ÖA,NV,bAmT,bAoT,VoT,VmT, FoT, FmT	VOL/VOF/VOB
14.01.01	Abgleich der Angebote in der engeren Wahl mit den geforderten Leistungsmerkmalen - Definition von Verhandlungszielen	FmT, FoT, VmT, VoT	VOL/VOF/VOB
14.02.01	Ggf. Aufforderung zur Verhandlung bzw. Angebotsanpassung; wenn nicht bereits in den Vergabunterlagen ein fixer Verhandlungstermin gesetzt wurde	FmT, FoT, VmT, VoT	VOL/VOF/VOB
14.03.01	Verhandlungen - mit mehreren Bietern	FmT, FoT, VmT, VoT	VOL/VOF/VOB
15.01.01	Benachrichtigung der voraussichtlich nicht berücksichtigten Bieter über beabsichtigte Zuschlagserteilung	OV, NV, VmT, VoT	VOL/VOF/VOB
16.01.01	Ggf. Verhandlungen über notwendige technische Änderungen geringen Umfangs im Rahmen der geforderten Leistung bei Nebenangeboten und Angeboten aufgrund funktionaler Leistungsbeschreibung; nur zulässig mit dem Bieter, der den Zuschlag erhalten soll	OV,ÖA,NV,bAmT,bAoT,VoT,VmT	VOL/VOB
16.02.01	Erstellung und Versendung der Zuschlagserklärung	OV,ÖA,NV,bAmT,bAoT,VoT,VmT	VOL/VOB
16.03.01	Ggf. Erstellung einer Vertragsurkunde auf Basis der zuvor erstellten Vorlage, Vertragsschluss erfolgt formal bereits bei Zuschlagserteilung, auf den Wunsch der Vertragspartner kann jedoch eine besondere Urkunde ausgefertigt werden	OV,ÖA,NV,bAmT,bAoT,VoT,VmT	VOL/VOB
16.03.01	Anfertigung der Vertragsurkunde	VmT, VoT	VOF
16.04.01	Ggf. Erteilen der Genehmigung, dass der Auftragnehmer Auftragsleistungen im Wege von Unteraufträgen an Dritte mit entsprechender Qualifikation vergeben darf	VmT, VoT	VOF
17.01.01	Schriftliche Unterrichtung über die Gründe für die Ablehnung des Angebots; Bieter haben einen frankierten Rückumschlag beizulegen; nur auf Antrag des Bieters	OV,ÖA,NV,bAmT,bAoT,VoT,VmT	VOL
17.01.01	Schriftliche Unterrichtung über die Gründe für die Ablehnung des Angebots; die Unterlegenen Bieter sind in jedem Fall zu unterrichten, eine Mitteilung der Gründe ist hingegen nur auf Antrag des Bieters vorgesehen	oV, öA, NV, bAmT, BAoT, FoT, FmT, VmT, VoT	VOB
18.01.01	Erstellen und Übermitteln einer Bekanntmachung über die Auftragserteilung an das EG-Amtsblatt, Eingabe in TED-Formular	OV,NV,VmT,VoT	VOL/VOF/VOB
19.01.01	Übermittlung von Auszügen aus den Vergabevermerken; anlassbezogen auf Verlangen der Kommission	OV,NV,VmT,VoT	VOL/VOF/VOB

19.02.01	Kurze Dokumentation für die jährliche statistische Aufstellung der Aufträge über den Schwellenwerten	OV, NV, VmT, VoT	VOL/VOF/VOB
19.02.02	Kurze Dokumentation für die jährliche statistische Aufstellung des geschätzten jährlichen Gesamtwerts der vergebenen Aufträge unterhalb der Schwellenwerten	OV, NV, VmT, VoT	VOL/VOF/VOB
19.03.01	Kurze Dokumentation für die jährliche statistische Aufstellung für die Aufträge über den Schwellenwerten	OV, NV, VmT, VoT	VOL/VOF/VOB
20.01.01	Prüfung und Mitteilung bei Aufhebung des Vergabeverfahrens	OV, ÖA, NV, bA mT, bAoT, VoT, VmT	VOL/VOF/VOB

## Anhang B: Erläuterung der verwendeten Daten

Die im Rahmen dieser Studie ermittelten Daten beruhen nicht auf statistischen Erhebungen oder einer Analyse repräsentativer Stichproben. Vielmehr wurde ein methodisches Vorgehen zur Datenermittlung verwendet, das darauf basiert, die zu ermittelnden Daten in einzelne Faktoren zu zerlegen und für diese Werte zu ermitteln. Soweit möglich, wurden diese Faktorenwerte durch statistische Angaben, Hochrechnungen und Studien gestützt. Ein Großteil der Werte mussten im Rahmen dieses Projektes jedoch vor allem durch Expertenschätzungen, Validierungen und Plausibilitätsprüfungen gewonnen werden, da in den meisten Bereichen weder statistische Daten noch Ergebnisse aus repräsentativen Studien vorlagen.

Für die im Ergebnis der Studie formulierten Angaben zu möglichen Einsparungen und Vereinfachungen, insbesondere in Hinsicht auf prozentuale Kostenanteile spielt dies keine Rolle. Hierbei war vielmehr von Bedeutung, die ermittelten Vereinfachungsmöglichkeiten ins Verhältnis mit den zuvor ermittelten Daten zu setzen. Die zugrunde gelegten Werte sind jedoch relevant für die Beurteilung der hier ermittelten und angegebenen Gesamtkosten, die durch die Vergabe öffentlicher Aufträge entstehen.

Aus diesem Grunde wird im Folgenden dargestellt, auf welche Weise und mit welchen Ergebnissen die zentralen Kostenfaktoren im Rahmen des Projekts ermittelt wurden.

Die Berechnung der standardisierten Prozess- bzw. Vollzugskosten basiert auf folgenden Kostenfaktoren:

- Zeit – zur Durchführung eines Prozessschrittes
- Tarif – Gehaltsgröße pro Stunde der-/desjenigen, die/der einen Schritt durchführt
- Zusätzliche Kosten
- Prozentualer Anteil, mit dem ein Schritt/Nachweis im Rahmen aller Verfahren durchgeführt wird (Häufigkeit)
- Anzahl der Unternehmen/Angebote, die im Schnitt in einem Verfahren teilnehmen, bzw. Häufigkeit, mit der eine einzelfallunabhängige Tätigkeit im Jahr durchgeführt werden muss
- Anzahl der Verfahren im Jahr (Fallzahl)

Diese Kostenfaktoren wurden anschließend nach folgenden Formeln zusammengerechnet:

- $\text{Zeit} \times \text{Tarif} + \text{zusätzliche Kosten} = \text{Kosten pro Unternehmen/Angebot}$
- $\text{Kosten pro Untern./Angeb.} \times \text{prozentualer Anteil des Vorkommens} \times \text{Anzahl Untern./Angebote im Schnitt} = \text{durchschnittliche Kosten pro Verfahren}$
- $\text{Durchschnittliche Kosten pro Verfahren} \times \text{Anzahl Verfahren im Jahr} = \text{volkswirtschaftliche Kosten}$

Da im Rahmen der Erhebung weit über 1000 einzelne Zeitwerte ermittelt, geschätzt und standardisiert wurden, können diese hier nicht im Detail wiedergegeben werden. Die übrigen Kostenfaktoren und deren Ermittlung soll jedoch im Folgenden erläutert werden.

### Tarife

Um die bürokratischen Belastungen auf Seiten der Unternehmen und der Vergabestellen beziffern zu können, werden die erhobenen Zeitwerte mit Stundenentgelten multipliziert. Dazu wird ein monatliches Bruttoeinkommen für eine betreffende Stelle ermittelt und durch die durchschnittliche Wochenanzahl pro Monat sowie die Arbeitstage und die Zahl der Stunden pro Arbeitstag dividiert. Die durchschnittliche Wochenanzahl pro Monat ist mit 4,345 Wochen angegeben worden, ein Wert, der auch vom Statistischen Bundesamt bei etwaigen Berechnungen angewendet wird. Somit ergibt sich folgende Formel:

$$\text{Bruttomonatsentgelt} / \text{durchschnittliche Wochenanzahl pro Monat} / \text{Anzahl Arbeitstage pro Woche} / \text{Stunden pro Arbeitstag} = \text{Stundenlohn}$$

Mathematisch ausgedrückt beinhaltet die Formel folgende Werte:

$$\text{Bruttomonatsentgelt} / 4,345 / 5 / 8 = \text{Stundenlohn}$$

### Unternehmen:

Zur Bestimmung der Stundenentgelte auf Seiten der Unternehmen wurden für unterschiedliche Arbeitskräfte die Bruttomonatsentgelte nach der Gehalts- und Lohnstrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes errechnet. Die Auswahl der unterschiedlichen Berufsgruppen basiert auf den Angaben aus den Workshops und Interviews. Die Gehalts- und Lohnstrukturerhebung aus dem Jahr 2001 wird jährlich fortgerechnet, so dass für das Jahr 2005 aktuelle Werte zur Verfügung stehen.<sup>51</sup> Die Daten spiegeln dabei die Einkommensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet wider, regionale Unterschiede werden bei der weiteren Berechnung nicht berücksichtigt. Die identifizierten Entgelte werden in drei Stufen „niedrig“, „mittel“ und „hoch“ unterteilt.

Darüber hinaus werden auf die errechneten Stundenentgelte 25 Prozent hinzuaddiert, um die anfallenden Personalgemein- und Personalnebenkosten abzubilden. Somit ergibt sich für die relevanten Berufsgruppen folgendes Stundenentgelt:

**Abbildung 68: Gehaltstarife Unternehmen**

Gehaltsniveau	Berufsbezeichnung	Jahres-einkommen	berechnetes Mo-natseinkommen	errechneter Stunden-lohn	Stundenlohn + 25 Prozent Gemeinkosten
Niedrig	Bürohilfskraft	38.134 €	3.177,83 €	18,28 €	22,85 €
Niedrig	Bürofachkraft	41.411 €	3.450,92 €	19,86 €	24,83 €
Niedrig	Groß- und Einzelhandelskaufmann (Einkäufer)	45.866 €	3.822,16 €	21,99 €	27,49 €
Mittel	Graphiker	48.487 €	4.040,85 €	23,25 €	29,06 €
Mittel	Wirtschaftsprüfer	48.567 €	4.047,25 €	23,29 €	29,11 €
Mittel	Werbefachleute	52.464 €	4.372 €	25,16 €	31,45 €
Mittel	Dolmetscher	56.393 €	4.699,42 €	27,04 €	33,08 €
Mittel	Architekt/ Bauingenieur	58.244 €	4.853,66 €	27,93 €	34,91 €
Mittel	Handelsvertreter	60.480 €	5.040 €	29 €	36,25 €
Mittel	sonst. Ingenieure	61.527 €	5.127,25 €	29,50 €	36,88 €

<sup>51</sup> Für das Jahr 2006 führt das Statistische Bundesamt eine neue Gehalts- und Lohnstrukturerhebung durch, deren Ergebnisse aber erst im Sommer 2008 erwartet werden.

Mittel	Datenverarbeitungsfachleute	63.180 €	5.265 €	30,29 €	37,86 €
Mittel	Unternehmensberater	75.984 €	6.332 €	36,43 €	45,54 €
Mittel	Rechtsvertreter, Rechtsberater	76.479 €	6.373,25 €	36,67 €	45,84 €
Hoch	Unternehmer, Geschäftsführer, -bereichsleiter	85.611 €	7.134,25 €	41,05 €	51,31 €

Quelle: IfM Bonn

Auf Grund der Vielzahl von verschiedenen Berufsgruppen, die, je nach Unternehmen, bei der Erstellung von Angeboten für öffentliche Aufträge beteiligt sind, ist es notwendig, bei der Einteilung in die drei Gehaltsstufen „niedrig“, „mittel“ und „hoch“ Mittelwerte zu berechnen.

Somit ist für das Gehaltsniveau „niedrig“ der Mittelwert zwischen dem Stundenlohn einer Bürofachkraft, einer Bürohilfskraft und einem Groß- und Einzelhandelskaufmann (Einkäufer) gebildet worden. Die meisten genannten Berufsgruppen sind in die Gehaltsstufe „mittel“ eingeordnet worden. Je nach Verdingungsordnung werden unterschiedlich relevante Berufsgruppen in die weitere Berechnung einbezogen. Die folgende Tabelle verdeutlicht dies:

**Abbildung 69: Zuordnung der Tarifgruppen zu den Verdingungsordnungen**

Berufsgruppe	VOB/A	VOL/A	VOF
Grafiker		♦	♦
Wirtschaftsprüfer		♦	♦
Werbefachleute		♦	♦
Dolmetscher		♦	
Architekt/ Bauingenieur	♦	♦	♦
Handelsvertreter		♦	
sonst. Ingenieure		♦	♦
Datenverarbeitungsfachleute		♦	♦
Unternehmensberater		♦	♦
Rechtsvertreter, Rechtsberater	♦	♦	♦

Quelle: IfM Bonn

Somit ergeben sich folgende Mittelwerte für die jeweiligen Verdingungsordnungen:

**Abbildung 70: Verwendete Tarifwerte für die Seite der Unternehmen**

	VOB/A	VOL/A	VOF
niedrig	25,06 €	25,06 €	25,06 €
mittel	34,91 €	36,00 €	36,33 €
hoch	51,31 €	51,31 €	51,31 €

Quelle: IfM Bonn

#### Öffentlicher Dienst:

Für die Berechnung der Stundenentgelte im Öffentlichen Dienst werden die vom Bundesministerium der Finanzen veröffentlichten durchschnittlichen Personalkostensätze für Kostenberechnungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen herangezogen. In diesen sind die durchschnittlichen Dienstbezüge, ein Versorgungszuschlag bzw. Zuschlag für Sozial- und ggf. Zusatzversicherung sowie

pauschalierte Zuschlagsätze für Personalneben- und sonstige Personalgemeinkosten enthalten. Somit handelt es sich um altersunabhängige Mittelwerte, die für eine bundesweite Berechnung der volkswirtschaftlichen Kosten des Vergaberechts geeignet sind. Da diese Werte sowohl für das Gesamtjahr als auch pro Monat und pro Stunde berechnet worden sind, werden für die weiteren Berechnungen in diesem Projekt die angegebenen Werte übernommen. Als Grundlage dienen die Angaben der Personalkostensätze 2004 für nachgeordnete Bundesbehörden.

Hinsichtlich der Unterscheidung in die drei Gehaltsstufen „niedrig“, „mittel“ und „hoch“ kann von folgenden Gruppierungen ausgegangen werden.

**Abbildung 71: Tarifgruppen im öffentlichen Dienst**

Gehaltsstufe	Besoldungsgruppe	Stundenentgelt	Vergütungsgruppe	Stundenentgelt
Niedrig	A 2	18,21		
Niedrig	A 3	20,52	IX b	20,62 €
Niedrig	A 4	22,67	IX a	21,65 €
Niedrig	A 5	22,85	VIII	20,62 €
Niedrig	A 6	21,15	VII	24,05 €
Niedrig	A 7	24,01	VI b	26,05 €
Niedrig	A 8	26,75	VI a	26,13 €
Niedrig	A 9	25,41	V c	27,63 €
Mittel	A 10	30,53	V b	30,10 €
Mittel	A 11	34,81	V a	27,25 €
Mittel	A 12	38,78	IV b	32,88 €
Mittel	A 13	39,62	IV a	36,15 €
Hoch	A 14	45,32	III	40,48 €
Hoch	A 15	52,14	II b	42,95 €
Hoch	A 16	58,86	II a	41,20 €

Quelle: IfM Bonn

Zur Berechnung der durchschnittlichen Entgelte in den drei Gehaltsstufen werden sowohl für die Besoldungsgruppen als auch für die Vergütungsgruppen die Tarife gemittelt und anschließend der Mittelwert der beiden errechnet.

Somit ergeben sich für das Gehaltsniveau im Öffentlichen Dienst folgende Stundenentgelte:

**Abbildung 72: Verwendete Stundensätze für die öffentliche Verwaltung**

	Besol.-Gr.	BAT	Mittelwert
niedrig	22,70 €	23,82 €	23,26 €
mittel	35,94 €	31,60 €	33,77 €
hoch	52,11 €	41,54 €	46,83 €

Quelle: IfM Bonn

### **Zusätzliche Kosten**

Zusätzliche Kosten im Rahmen der Vergabe öffentlicher Aufträge entstehen insbesondere in den Fällen, wo Externe beschäftigt und bezahlt werden oder wo Gebühren für Zertifikate, Nachweise und Ähnliches zu entrichten sind. Ein weiterer Bereich zusätzlicher Kosten sind zudem Fahrt- und

Materialkosten. Die hierbei anfallenden Kosten wurden bei den entsprechenden Stellen nachgefragt und bei Unterschieden zwischen verschiedenen Stellen Mittelwerte gebildet.

Die im Einzelnen zugrunde gelegten Werte werden hier nicht wiedergegeben, da es sich auch hierbei um eine große Zahl an Daten handelt.

**Prozentualer Anteil, mit dem ein Schritt durchgeführt wird**

Im Rahmen der Workshops und Interviews wurden Zeitwerte darüber ermittelt, welchen Aufwand es bedeutet, wenn ein Nachweis erbracht bzw. ein Schritt vollzogen werden muss. Da die vielen Einzelschritte und Nachweise nicht in allen Verfahren gleichermaßen oder auch mit demselben Umfang vorkommen, musste zur Angleichung eine Anteilsschätzung vorgenommen werden, in wie viel Prozent der Verfahren etwas in dem angegebenen Maße vorkommt. Diese Anteilsschätzung musste ebenso durchgeführt werden, wenn es zwei oder mehr Möglichkeiten gab, etwas umzusetzen bspw. über die elektronische Verarbeitung oder in Papierform.

Da diese Anteilsschätzungen im Zusammenhang mit einzelnen Prozessschritten und dafür ermittelten Zeitwerten durchgeführt wurden, sind im Rahmen der Untersuchung weit über 100 einzelne Schätzungen und Validierungen vorgenommen worden, die hier nicht im einzelnen wiedergegeben werden können. Die gesamten Anteilsschätzungen sind aus den Ergebnistabellen ersichtlich.

**Anzahl der Unternehmen/Angebote, die im Schnitt an/in einem Verfahren teilnehmen/eingehen**

Zur Ermittlung der gesamten Kosten eines einzelnen Verfahrens sowie zur Unterscheidung der Kosten von Verfahrensarten ist es notwendig einzukalkulieren, wie viele Unternehmen sich im Schnitt in einem Verfahren bewerben bzw. zur Abgabe eines Angebots aufgefordert werden. Hierzu wurden im Rahmen mehrerer telefonischer Kurzinterviews mit den Experten zunächst durchschnittliche Werte diskutiert. Aufgrund der hohen Unsicherheiten wurden diese anschließend durch die Online-Befragung ermittelt.

An durchschnittlichen Anzahlen wurde dabei übergreifend ermittelt bzw. angenommen:

**Abbildung 73: Durchschnittswerte für die Teilnehmezahlen/Häufigkeiten**

Bezugsgröße	Angenommener Durchschnittswert
Teilnehmer an einem Verfahren nach öffentlicher Bekanntmachung (offenes Verfahren, Öffentliche Ausschreibung, Verfahren mit Teilnahmewettbewerb)	8 (20 bei VOB/A)
Unternehmen, die zur Abgabe eines Angebotes nach Teilnahmewettbewerb aufgefordert werden (Nichtoffenes Verfahren, Beschränkte Ausschreibung)	5 (8 bei VOB/A)
Unternehmen, die direkt im Rahmen einer beschränkten Ausschreibung aufgefordert werden	4,5 (5 bei VOB/A)
Unternehmen, die in die engere Wahl gelangen bzw. mit denen im Rahmen der entsprechenden Verfahren verhandelt wird	3
Anzahl der Nachfragen von Unternehmen	5

Die hier dargestellten Werte wurden über die EU-weiten und nationalen Verfahren sowie über die drei Verdingungsordnungen hinweg gemittelt, um Kostenunterschiede zwischen diesen Ebenen besser auf die Rechtsgrundlagen und prozessuale Unterschiede zurückführen zu können.

### **Fallzahlen - Anzahl der Verfahren, Vergabestellen, Unternehmen**

Zur Ermittlung der volkswirtschaftlichen Kosten ist es notwendig, die ermittelten und berechneten Kosten pro Verfahren mit der Anzahl der Verfahren zu multiplizieren. Diese Fallzahlen machen dabei die bedeutendste Komponente im Hinblick auf die Gesamtkosten aus, da die Einzelkosten eines Verfahrens den fünfstelligen oder 10.000-Euro-Bereich nicht übersteigen, während die Fallzahlen teilweise im siebenstelligen bzw. Millionen-Bereich liegen und damit den weitaus höheren Multiplikator darstellen.

Besonders problematisch war hierbei, dass im Grunde keine verwertbaren statistischen Daten in den letzten Jahren zur Anzahl von nationalen Verfahren ermittelt wurden, so dass lediglich Verfahrenszahlen von EU-weiten Verfahren sowie die Gesamtauftragssumme der vergebenen Aufträge im nationalen Bereich vorlagen. Die Fallzahlen auf nationaler Ebene wurden daher durch eine Zerlegung in Faktoren und prozentuale Schätzungen oder Hochrechnungen ermittelt.

### **Verfahrenszahlen**

Dabei konnten auch zu den **EU-weiten Vergabeverfahren** nur die Gesamtzahlen der Verfahren in den Bereichen VOB/A, VOL/A und VOF aus der jeweiligen Statistik des BMWi (2004) übernommen werden. Die Aufgliederung in die einzelnen Verfahren erfolgte hingegen nach dem Schlüssel 86 Prozent Offene Verfahren und jeweils sieben Prozent für die anderen Verfahren in den Bereichen der VOB/A und VOL/A, basierend auf statistischen Meldungen der Bundesländer. Die Verteilung im Bereich VOF wurde auf Grundlage der statistischen Meldungen des Landes Berlin aus der Vergabestatistik 2004 mit 11,2 Prozent für das Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb bzw. 88,8 Prozent mit Teilnahmewettbewerb errechnet. Die Anzahl der Ideenwettbewerbe wurde mit 261 aus statistischen Aufzeichnungen ermittelt.

**Die Fallzahlen zu nationalen Verfahren** wurden anhand der vom BMWi gemeldeten Gesamtsumme aller öffentlichen Aufträge in Höhe von 262 Mrd. Euro berechnet. Davon wurde zunächst die Summe für EU-Vergaben in Höhe von 5,2 Mrd. abgezogen, die statistisch erhoben wurde, so dass sich für nationale Verfahren eine Summe von 257 Mrd. Euro ergibt. Der Anteil im Bereich der VOB liegt laut Bundesbauverband bei 30 Mrd. Euro, so dass das Gesamtvolumen für VOL/A-Aufträge, da unerschwellig nicht nach VOF vergeben wird, daher 226,8 Mrd. Euro beträgt.

Um hieraus Fallzahlen zu ermitteln, bedarf es zusätzlich einer Schätzung der durchschnittlichen Auftragswerte. Diese wurden auf 200.000 Euro bei VOB/A-Verfahren und 100.000 Euro bei VOL/A-Verfahren geschätzt und durch Expertengespräche validiert.

Es ergeben sich damit in Hinsicht auf die Anzahlen der Verfahren pro Jahr (Gesamtvolumen/durchschnittlicher Auftragswert):

- rund 150.000 Vergaben nach VOB/A
- rund 2,27 Mio. Vergaben nach VOL/A



Zur Verteilung der Gesamtzahl auf die einzelnen Verfahren wurde folgender Schlüssel für die VOB/A verwendet:

**Abbildung 74: Verwendete Werte für die Verfahrensverteilung für die VOB/A**

Verfahren	Anteil
Öffentliche Ausschreibung	27,39%
Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb	4,23%
Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb	20,10%
Freihändige Vergabe mit Teilnahmewettbewerb	12,01%
Freihändige Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb	36,21%

Für die VOL/A wurde die Verteilung durch die Online-Befragung mit folgendem Ergebnis ermittelt:

**Abbildung 75: Verwendete Werte für die Verfahrensverteilung für die VOL/A**

Verfahren	Anteil
Öffentliche Ausschreibung	8,98%
Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb	6,27%
Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb	13,33%
Freihändige Vergabe mit Teilnahmewettbewerb	7,39%
Freihändige Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb	64,03%

Die Verteilung der Gesamtzahl an Verfahren auf die Ebenen des Bundes, der Länder und der Kommunen erfolgte auf Basis der Annahme, dass rund 50 Prozent aller Vergaben auf die Kommunen zurückzuführen sind, 30 Prozent auf die Länder und 20 Prozent auf den Bund. Diese Verteilung wurde ebenfalls im Rahmen von Expertengesprächen ermittelt.

Die so ermittelten und für die Berechnung der Kosten verwendeten Verfahrenszahlen sind aus der folgenden Tabelle ersichtlich:

**Abbildung 76: Verwendete Werte für die Fallzahlen der Verfahren**

National/ EU-weit	Verfahrensart	VOB	VOL	VOF	Gesamt
Anzahl der durchgeführten <b>EG-Vergabeverfahren</b> in Deutschland, oberhalb Schwellenwert (2004)	offene Verfahren	3.368	4.389		7.757
	Nichtoffene Verfahren mit Teilnahmewettbewerb	274	357		631
	Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb	274	357	2.028	2.660
	Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb			289	289
	Wettbewerblicher Dialog	11	34		45
	Ideenwettbewerbe/ Auslobungsverfahren			261	
	<b>Gesamt</b>		<b>3.927</b>	<b>5.138</b>	<b>2.317</b>
Anzahl der durchgeführten <b>nationalen Vergabeverfahren</b> in Deutschland, unterhalb Schwellenwert (2004)	öffentliche Ausschreibung	41.085	203.599		244.684
	Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb	6.345	142.308		102.281
	Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb	30.150	302.359		332.509
	Freihändige Vergabe mit Teilnahmewettbewerb	18.105	167.557		185.662
	Freihändige Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb	54.315	1.452.177		1.506.492
	<b>Gesamt</b>		<b>150.000</b>	<b>2.268.000</b>	<b>0</b>

**Anzahl der sich an öffentlichen Ausschreibungen beteiligenden Unternehmen und Vergabestellen**

Die Anzahl der Unternehmen, die sich an öffentlichen Ausschreibungen beteiligen, sowie der Vergabestellen wurde benötigt, um die volkswirtschaftlichen Kosten der einzelfallunabhängigen Tätigkeiten zu ermitteln, also jener Aktivitäten, die Unternehmen und Vergabestellen unabhängig von einem bestimmten Verfahren durchführen.

Grundlage für die Ermittlung der Anzahl der Unternehmen bildete dabei die Unternehmensstatistik des Statistischen Bundesamtes, nach der insgesamt 2,9 Mio. Unternehmen in Deutschland tätig sind. Als Anteil der sich an öffentlichen Ausschreibungen beteiligenden Unternehmen wurden nach Angaben der deutschen Handwerkskammern und der IHK Baden-Württemberg 34 Prozent angenommen. Um hierbei zu berücksichtigen, dass nur ein Teil davon derart umfangreich und regelmäßig an öffentlichen Ausschreibungen teilnimmt, dass eine wöchentliche Suche nach Ausschreibungen mit hohem Aufwand betrieben wird, wurde diese Anzahl je nach Aktivität mit einer Anteilsschätzung reduziert.

Als Anzahl an Vergabestellen wurde auf Basis der Angaben des BMWi die Zahl von 30.000 verwendet.

## **Anhang C: Erläuterung des methodischen Vorgehens der Kostenmessung**

Im Rahmen dieses Projektes wurde gleich mehrfach methodisches Neuland betreten. So sollte zwar grundlegend als Methode das für die Messung der administrativen Belastungen entwickelte Standardkosten-Modell angewendet werden. Dieses war jedoch in zweierlei Hinsicht für die hier zu bewältigende Aufgabe nicht abschließend geeignet. Zum einen sollten die administrativen Kosten auch auf Seiten der Verwaltung ermittelt werden, wozu bis dato selbst im internationalen Rahmen nur sehr wenige Erfahrungen vorlagen. Zum anderen sollte im Rahmen des Projekts keine reine Messung der administrativen Kosten auf Basis der gesetzlichen Informationspflichten erfolgen, wie durch das SKM vorgesehen, sondern vielmehr eine Messung der Kosten und detaillierte Aufschlüsselung der „real“ ablaufenden Prozesse und Prozessschritte.

Eine weitere Herausforderung des Projekts bestand zudem in der Vielzahl scheinbar notwendig zu unterscheidender und getrennt zu erhebender Aspekte, wie Verdingungsordnungen, Vergabegegenstände, Verfahren, Vergabeebenen, Länderrecht, Dienstanweisungen, Unternehmensgrößen etc., die im Rahmen einer schlanken Befragungs- und Erhebungsphase zu berücksichtigen waren.

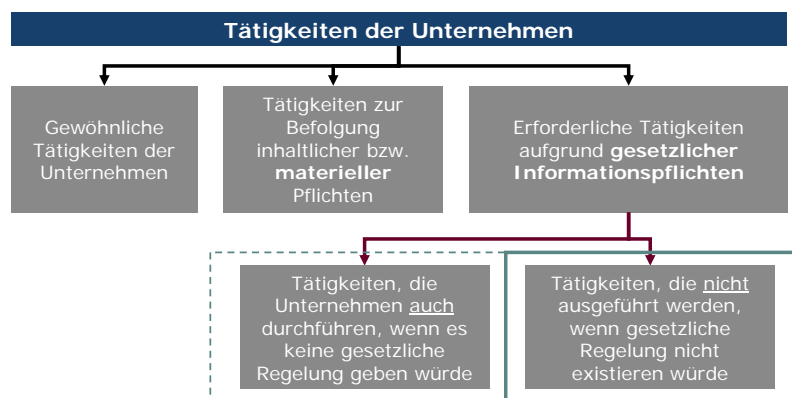
### ***Das methodische Vorgehen – Die Verbindung von Standardkosten-Modell und Prozessanalyse***

Wie vorgesehen, basiert die Grundstruktur des methodischen Vorgehens, soweit möglich und sinnvoll, auf dem international sowie national für die Messung von administrativen Belastungen angewendeten Standardkosten-Modell (SKM). Das Modell wurde für dieses Projekt jedoch um eine übergreifende Prozessanalyse erweitert und teilweise grundlegend verändert, um den hier gestellten Zielsetzungen und Anforderungen gerecht werden zu können. Die vorgenommenen methodischen Änderungen sind dabei derart umfangreich, dass das hier geschilderte Vorgehen als eigenes Modell bezeichnet werden kann, das jedoch in der Grundstruktur dem SKM ähnlich ist. Im Folgenden werden daher die zentralen Schritte im Vorgehen des Standardkosten-Modells dargestellt und die vorgenommenen Anpassungen und Änderungen in den entsprechenden Bereichen erläutert.

### ***Ausgangspunkt: Identifikation der Anforderungen und der notwendigen „Prozessschritte“***

Der Ausgangspunkt einer Messung mittels Standardkosten-Modell liegt in den gesetzlichen Grundlagen. So wird bei Anwendung des Modells zunächst identifiziert, welche Informationspflichten in einem Gesetz, einer Verordnung oder weiteren Vorschriften enthalten sind, welchen Normadressaten man gerecht werden muss. Als Informationspflichten werden dabei, laut Handbuch der Bundesregierung, jene Regelungen bezeichnet, die verpflichten, „Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln“.<sup>52</sup> Zur Klarstellung wird dort entsprechend ergänzt: „Andere durch Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift entstehende Kosten sind nicht umfasst.“ Im Rahmen einer SKM-Messung sollen damit nur jene Aufwände ermittelt werden, die direkt aus dieser Art von Pflichten resultieren. Darüber hinaus gehende Anforderungen und Aktivitäten werden hingegen nicht erfasst bzw. bemessen.

Abbildung 77: Gegenstand einer SKM-Messung - Informationspflichten



Quelle: Rambøll Management, basierend auf einer Darstellung der Bertelsmann Stiftung

Hintergrund dieser Einschränkung ist das bei einer SKM-Messung verfolgte Ziel, nur Informationskosten zu ermitteln, jedoch keine Kosten, die Unternehmen aus inhaltlichen Pflichten (wie zum Beispiel zur Einhaltung von Umweltschutz- oder Arbeitsschutzbestimmungen) entstehen. Auf diesem Wege soll bei der SKM-Messung vermieden werden, dass die Resultate aufgrund der notwendigen politischen Debatte um die Umsetzung und Notwendigkeit von inhaltlichen Pflichten nicht direkt für das Auffinden von Vereinfachungsmaßnahmen verwendet werden können. Es handelt sich somit um eine bewusste und der Zielsetzung des Bürokratieabbaus entsprechende Umsetzung einer Prämisse.

**In dieser Untersuchung** bestand die Zielsetzung hingegen in der Aufschlüsselung und Identifikation aller Kosten, die durch die Prozesse der Vergabe öffentlicher Aufträge entstehen und nicht nur der allein durch gesetzliche Vorgaben entstehenden Kosten. Abgebildet werden sollten damit nicht nur die einzelnen Aspekte, in denen die Verfahren direkt gesetzlich geregelt sind bzw. gesetzlichen Vorgaben entsprechen müssen, sondern die gesamten Anforderungen und Prozessschritte im Geschäftsprozess. Im Resultat mussten daher nicht nur die gesetzlichen Pflichten und Anforderungen identifiziert werden, sondern auch die weiteren, darüber hinausgehenden Prozessschritte im Rahmen der Vergabe von öffentlichen Aufträgen.

Die Verbindung und Erweiterung der Gesetzesanalyse um eine Prozessanalyse hatte dabei auch einen Grund im erweiterten Gegenstand der Untersuchung, denn sie erwies sich als ebenso notwendiges Vorgehen zur Ermittlung der Kosten auf Seiten der öffentlichen Verwaltung. So birgt der Versuch der Kostenermittlung durch gesetzliche Informationspflichten auf Seiten der öffentlichen Verwaltung zwei fundamentale Probleme, die sich anderweitig nicht lösen lassen:

*Erstens* definieren gesetzliche Pflichten gegenüber der öffentlichen (vollziehenden) Verwaltung auch das *Wie*, also durch welches Vorgehen Informationen zu bearbeiten sind und nicht nur (wie gegenüber Unternehmen), *was* an Informationen zu liefern ist. So hat die Verwaltung dem verfassungsmäßigen Grundsatz zu folgen, dass alle Aktivitäten, die in die Rechte der Bürger eingreifen, einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bedürfen. Dabei stellt sich das Problem, dass verschie-

<sup>52</sup> Quelle: Methodenhandbuch der Bundesregierung. Version 1. August 2006, Seite 7.

dene gesetzliche Vorschriften grundsätzlich in ablaufende Prozesse einfließen, also als untrennbare Bestandteile übergreifender Prozessschritte wahrgenommen werden und sich dadurch in den einzelnen Prozessen und Aktivitäten der Verwaltung nur selten einzelne gesetzliche Pflichten als Auslöser oder Bestimmungsmerkmal identifizieren lassen.<sup>53</sup> Die bei Unternehmen mögliche direkte Verbindung von gesetzlicher Informationspflicht zu klar abgrenzbaren Teilprozessen und Aktivitäten besteht damit auf Seiten der öffentlichen Verwaltung nicht mehr und macht somit eine Messung der Kosten aufgrund einzelner gesetzlicher Pflichten bzw. deren klare Zuordnung, wie im SKM vorgesehen, unmöglich.

*Zweitens* besteht im Rahmen des Verwaltungshandelns eine Problematik mit der Definition und Abgrenzung von Informationspflichten gegenüber inhaltlichen Pflichten, da im Grunde sämtliches Handeln der Verwaltung mit Informationsverarbeitung zu tun hat und den Zweck der Umsetzung von Regulierungszielen verfolgt. Es könnte zwar der Versuch unternommen werden, jene Tätigkeiten, die der Entscheidungsfindung als Kernaufgabe der Verwaltung dienen, auszusondern. Dies erweist sich aufgrund der Verkopplung von Informationsabfragen und Entscheidungsfindungsprozessen jedoch als nicht durchführbar und zudem im Hinblick auf den Aussagegehalt der Ergebnisse als nicht zielführend. Die abgegrenzten Kosten würden ansonsten nur einen Bruchteil der Aufwände erfassen, die in der öffentlichen Verwaltung aufgrund gesetzlicher Vollzugsanforderungen anfallen. Eine mögliche und sinnvolle Unterscheidung wäre hingegen die zwischen „Regulierungspflichten“, also solchen, die sich aus den Rechten gegenüber dem Staat ergeben und Vollzugspflichten. Diese Unterscheidung trifft dabei auch die Zielsetzung des Standardkosten-Modells, die im politischen Diskurs auszuhandelnden „Regulierungspflichten“ (also Regulierungsziele und –mittel) aus der SKM-Messung herauszuhalten und nur die Vollzugspflichten zu messen. Mit der Zielgröße der Vollzugspflichten besteht jedoch die Notwendigkeit, nicht nur die gesetzlich klar definierten Pflichten aufzunehmen, sondern auch jene, die sich aus dem Gesamtzusammenhang der gesetzlichen Bestimmungen gewissermaßen als Prozessanforderungen ergeben. Damit wird auch aufgrund des zweiten Aspekts eine Ermittlung von Prozessschritten im Vollzug notwendig.

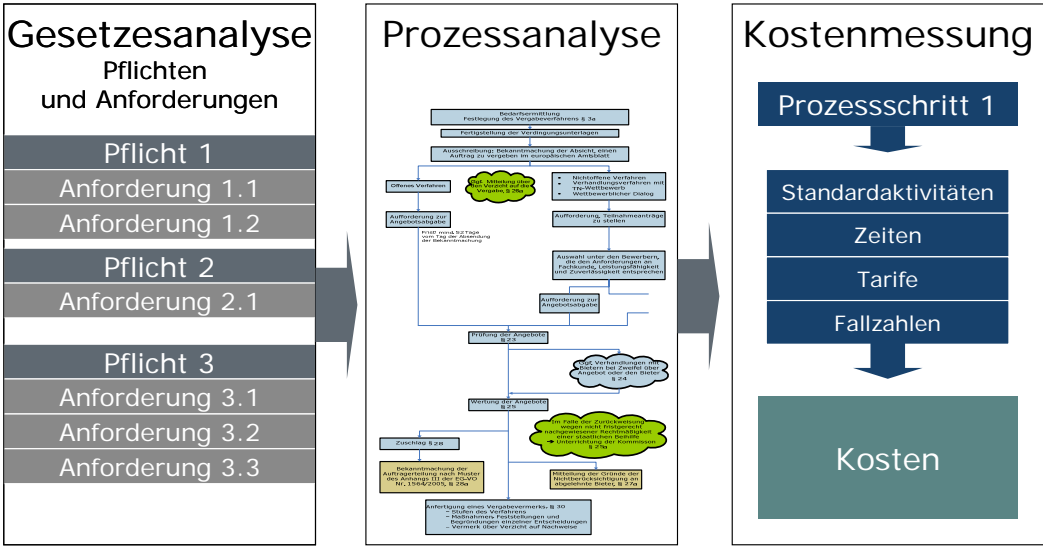
Es bedarf daher auch zur Analyse der Kosten auf Seiten der öffentlichen Verwaltung einer Verbindung von Gesetzes- und Prozessanalyse, um die zu untersuchenden Anforderungen als Gegenstand der Messung identifizieren zu können.

Im Ablauf wird dabei zunächst die Gesetzesanalyse vorgenommen, die den groben, jedoch unsystematischen Rahmen festlegt, und anschließend eine Prozessanalyse, die die darüber hinausgehenden Prozessschritte und Abläufe ermittelt und die gesetzlichen Anforderungen systematisiert, um eine Liste aller notwendigen Prozessschritte zu erhalten. Folgende Darstellung illustriert das Vorgehen zur Identifikation des Messgegenstandes:

---

<sup>53</sup> Besonders deutlich wird dies bei den Vergabestellen, da ihr Geschäftsprozess mit dem Vergabeverfahren an sich gleichgesetzt werden kann und etwa einzelne gesetzliche Prüfungspflichten in übergreifenden Arbeitsschritten wahrgenommen werden.

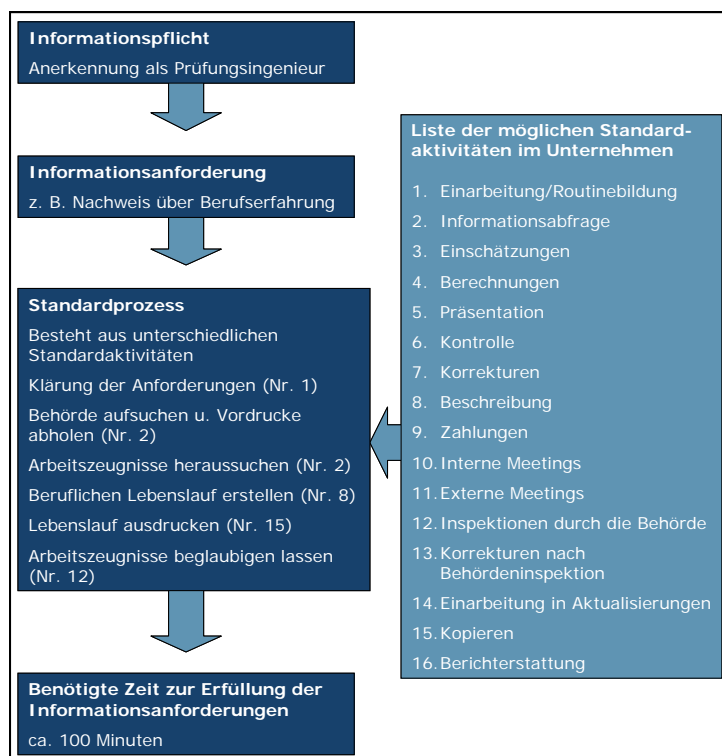
Abbildung 78: Verbindung von Gesetzesanalyse und Prozesskostenmessung



**Identifikation der zur Erfüllung übergreifend notwendigen Aktivitäten**

Der nächste Schritt im Ablauf einer SKM-Messung besteht darin, die sich rein aus den gesetzlichen Pflichten und Anforderungen ergebenden und zu deren Erfüllung notwendigen Aktivitäten zu identifizieren. Dazu wird bei einer SKM-Messung auf eine übergreifend identifizierte Liste von Standardaktivitäten zurückgegriffen. Standardaktivitäten sind dabei beispielhaft die Einarbeitung in gesetzliche Grundlagen, die Abfrage von Informationen, das Abhalten von Meetings oder das Kopieren und Versenden von Unterlagen. Durch die Zusammenstellung dieser Standardaktivitäten auf Basis der reinen gesetzlichen Anforderungen wird damit ein Standardprozess für jede Anforderung festgelegt. Im Rahmen der anschließenden Erhebung wird dann nicht abgefragt, wie lange die Erledigung einer Anforderung insgesamt in Anspruch nimmt, sondern nur, wie viel Zeit für die einzelnen im Vorfeld identifizierten Aktivitäten benötigt wird.

**Abbildung 79: Standardisierungsprozess im Rahmen der SKM-Messung am Beispiel einer Pflicht zur Anerkennung als Prüfingenieur**

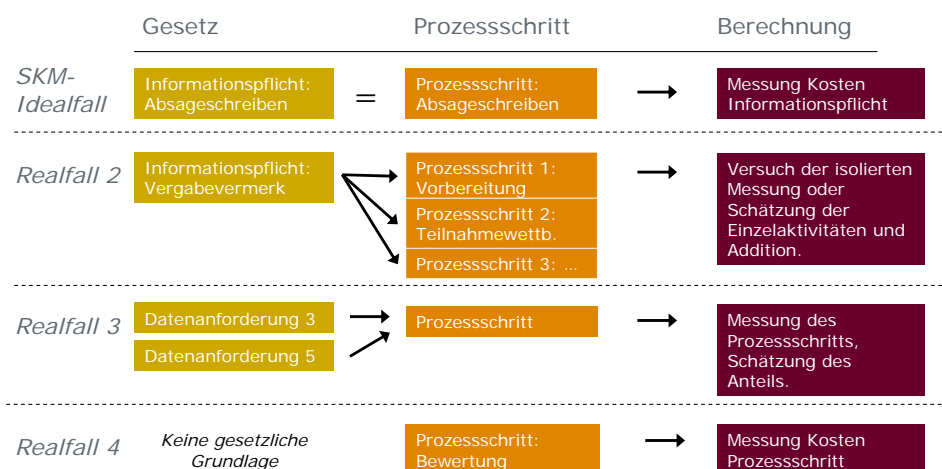


Quelle: Rambøll Management, basierend auf einer Darstellung der Bertelsmann Stiftung

Der Hintergrund dieses Vorgehens - und durchaus Kern der Methode - ist, dass auf diese Weise zum einen gewährleistet werden soll, dass allein die Aufwände aufgrund der gesetzlichen (Informations-)Anforderungen gemessen werden und nicht auch solche Tätigkeiten darunter subsumiert werden, die nicht aus der gesetzlichen Anforderung resultieren. Zum anderen soll durch die Standardisierung der Aktivitäten leichter ersichtlich werden, an welchen Aspekten eine gesetzliche Regelung verbessert werden kann.

**Im Rahmen dieser Studie** wurde dieses Vorgehen nur sehr begrenzt angewendet, da im Zentrum nicht die Erhebung standardisierter Kosten auf Basis der gesetzlichen Regelungen stand, sondern die Erhebung von „Prozesskosten“. Das Vorgehen der Vordefinition von Standardprozessen auf Basis von Standardaktivitäten wurde daher ersetzt durch eine Ermittlung der spezifischen, durchschnittlich in der Realität notwendigen Aktivitäten auf Basis von Expertenworkshops. Dieses Vorgehen hat sich darüber hinaus auch bei anderen, „reinen“ SKM-Messungen teilweise als sinnvoll gezeigt, da nicht alle gesetzlichen Vorgaben derart ausdefiniert sind, dass Aktivitäten daraus abgeleitet werden können. Vielmehr lässt sich feststellen, dass es eine Reihe von Fällen gibt, in denen keine 1zu1-Übertragung gesetzlicher Pflichten und Anforderungen in Prozesse festzustellen ist, wie im Folgenden dargestellt:

**Abbildung 80: Varianten der prozessualen Auswirkung gesetzlicher Anforderungen**



Im Ergebnis wurden daher für alle Anforderungen und Prozessschritte spezifische Aktivitäten ermittelt, wobei die Herausforderung darin bestand, die im Regelfall vorkommenden Aktivitäten und Abläufe zu identifizieren, da auf dieser Ebene hochgradige Unterschiede zwischen den Betroffenen-Gruppen bestehen. Methodisch wurde dieses Problem durch den Diskurs der Experten und die Einigung auf durchschnittlich notwendige Aktivitäten und Abläufe gelöst. Statt allgemeine, von der Methode vorgegebene Standardaktivitäten wurden also projektspezifische Aktivitäten erarbeitet und im Rahmen der Workshops „standardisiert“, d.h. als im Durchschnittsfall und unter der Annahme einer normal effizienten Organisation anfallende Arbeitsschritte identifiziert. Im Ergebnis konnten auf diese Weise spezifische Abläufe beschrieben werden, die in Hinsicht auf die qualitative Auswertbarkeit einen hohen Mehrwert gegenüber den standardisierten Aktivitäten und Standardprozessen des SKM haben.

Die gewählte Herangehensweise unterscheidet sich jedoch nicht nur vom SKM. Trotz des zentralen Stellenwerts der durchgeführten Prozessanalyse ist sie auch von der betriebswirtschaftlichen Prozesskostenrechnung abzugrenzen. Zwar folgt der entwickelte Ansatz den methodischen Grundsätzen des *activity based costing*, indem der Gesamtvergabeprozess als Kern- bzw. Geschäftsprozess betrachtet und in Arbeitsschritte und Aktivitäten zerlegt wird. Ein entscheidender Unterschied besteht jedoch bei der Ermittlung der Kostenparameter – insbesondere bei der Erfassung der Zeitwerte und Arbeitsentgelte. Diese werden anders als bei der betriebswirtschaftlichen Prozesskostenrechnung nicht „organisationsscharf“ im Rahmen des betrieblichen Rechnungswesens bestimmt, sondern als standardisierte Durchschnittskosten – also in Bezug auf eine abstrahierte normaleffiziente Organisation – näherungsweise ermittelt. Der Fokus der Methode ist damit nicht mehr betriebswirtschaftlicher Art, denn durch den Rückgriff auf die so standardisierten Kostenparameter lassen sich die ermittelten Werte vergleichsweise einfach auf die gesamte Volkswirtschaft hochrechnen. Es lässt sich deshalb auch von einer standardisierten Prozesskostenermittlung oder einer prozessgeleiteten volkswirtschaftlichen Kostenhochrechnung sprechen.

*Erhebung von Zeitwerten und Tarifgruppen*



Im Rahmen einer SKM-Messung werden Zeitwerte auf Ebene der Standardaktivitäten insbesondere durch Experteninterviews oder Workshops ermittelt. Dabei wird zugleich abgefragt, durch welche Stelle eine Aktivität durchgeführt wird, um den Zeitwert im Nachgang mit einem angemessenen Tarif multiplizieren zu können.

**Im Rahmen der Erhebungen für diese Studie** wurde ähnlich, jedoch zweistufig verfahren. So wurden zunächst grobe Zeitwerte und auch -spannen auf Ebene der Anforderungen erhoben, die erst im zweiten Durchgang im Detail und auf Basis der Aktivitäten validiert und korrigiert wurden. Hintergrund dieses Vorgehens war insbesondere die Erfahrung aus vorangegangenen SKM-Messungen, dass die Schätzung von Durchschnittswerten teilweise unmöglich ist und dann insbesondere auf Basis der Einzelaktivitäten nicht durchgeführt werden kann. Der Grund dafür lag dabei in teilweise hohen fallbezogenen Unterschieden und der Schwierigkeit, den Durchschnittsfall zu definieren oder das relevante Kriterium für Unterschiede zur Bildung von Segmenten zu benennen. In der Folge wurde bei der Messung im Bereich des Vergaberechts zunächst eine grobe Schätzung mit Einbeziehung von Zeitspannen vorgenommen, um diese dann schrittweise auf Standards zu reduzieren, ohne in Einzelfalldarstellungen zu münden. Um dabei zu verhindern, dass die Zeitanangaben weit mehr umfassen als die Erfüllung einer spezifischen Pflicht oder Anforderung, wurden die Interviewpartner auf die im Rahmen der Workshops identifizierten Aktivitäten fokussiert, und wo nötig, wurden spezifische Angaben zu den einzelnen Aktivitäten und Zeitbedarfen abgefragt. Die Zuordnung der Tarifgruppen erfolgte im Anschluss an die Ermittlung der Zeitwerte als prozentuale Schätzung und nicht auf Basis einzelner Aktivitäten wie bei einer SKM-Messung. Die Angaben sind daher ein Stück ungenauer, jedoch ausreichend zur Bewertung der Komplexität einer Aufgabe bzw. Anforderung.

#### *Ermittlung der restlichen Kostenfaktoren*

Das Ziel einer SKM-Messung besteht in der Ausweisung der volkswirtschaftlichen Kosten, die durch eine gesetzliche Regelung verursacht werden. Dazu werden neben den Zeitwerten und Tarifen auch Fallzahlen ermittelt, die entweder direkt als Anzahl der vorkommenden Fälle pro Jahr erhoben oder geschätzt werden können oder sich über die Anzahl der Betroffenen und die Häufigkeit der Informationsabfrage berechnen lassen.

**Im Rahmen dieser Studie** wurde methodisch entsprechend dem SKM verfahren.

#### *Ergebnisse*

Das Ergebnis einer SKM-Messung ist insbesondere ein umfassendes Datenwerk, aus dem die volkswirtschaftlichen Kosten aufgrund der gesetzlichen Informationspflichten, die teuersten Regelungen sowie die dafür ursächlichen Kostenfaktoren ersichtlich werden. In den Ergebnissen einer SKM-Messung werden dabei, wie geschildert, Vollzugsvarianten nivelliert, organisatorische Effizienz gemittelt sowie weitere Folgekosten, die sich aus anderen als den direkten gesetzlichen Anforderungen ergeben ausgeklammert. Das Modell fokussiert damit aufgrund der besseren Handhabbarkeit auf das, wofür es entwickelt wurde: Die vollständige Messung der administrativen Belastungen der Wirtschaft durch alle gesetzlichen Regelungen.

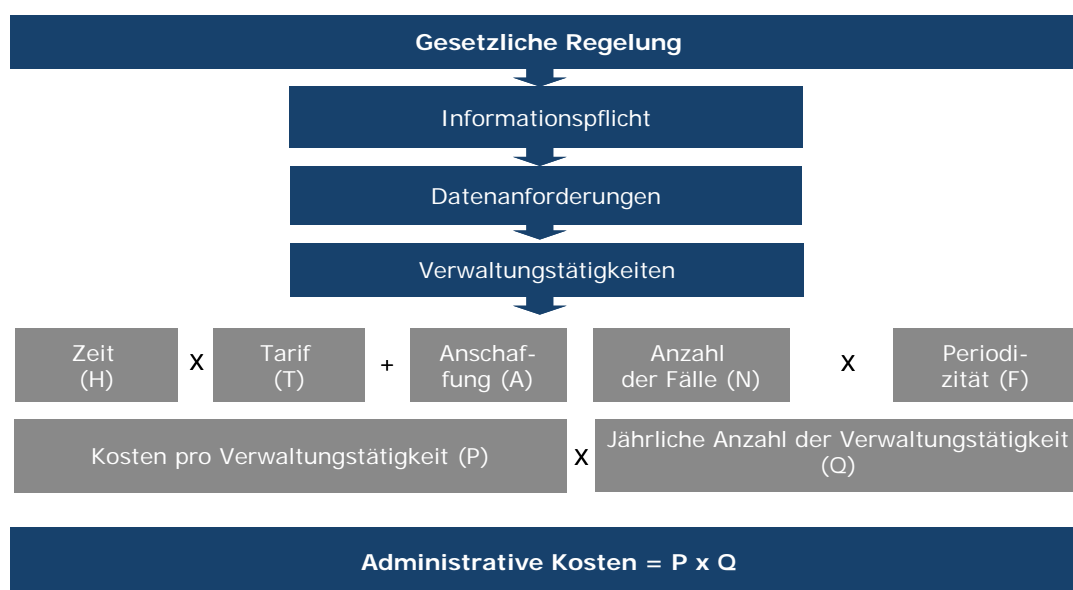
Dies wäre mit dem hier angewendeten Modell aufgrund des Aufwandes für die Prozessanalyse nicht möglich. Das hier gewählte Vorgehen bietet hingegen eine Aufnahme und Vermessung der übergreifenden realen Abläufe und eignet sich daher im Gegensatz zum Standardkosten-Modell weit

besser für die umfassende Beurteilung der Folgen einzelner Gesetze bzw. Bereiche, insofern die gesetzlichen Vorschriften dazu dienen sollen, wie in diesem Projekt, Prozesselemente und -abläufe festzulegen. Daher ist die Methode auch prädestiniert, für die Messung der Kosten aufgrund der Befolgung gesetzlicher Anforderungen durch die vollziehende Verwaltung angewendet zu werden. Die Ergebnisse der Messung werden im Folgenden entsprechend als standardisierte Prozess- (Unternehmensseite) bzw. Vollzugskosten (Auftraggeberseite) bezeichnet.

*Darstellung des neuen Modells im Vergleich zum Standardkostenmodell*

Die folgende Darstellung wird vorzugsweise dazu verwendet, um die Grundelemente und das Vorgehen bei der Messung mittels Standardkosten-Modell zu illustrieren:

**Abbildung 81: Darstellung der Methode des Standardkosten-Modells**

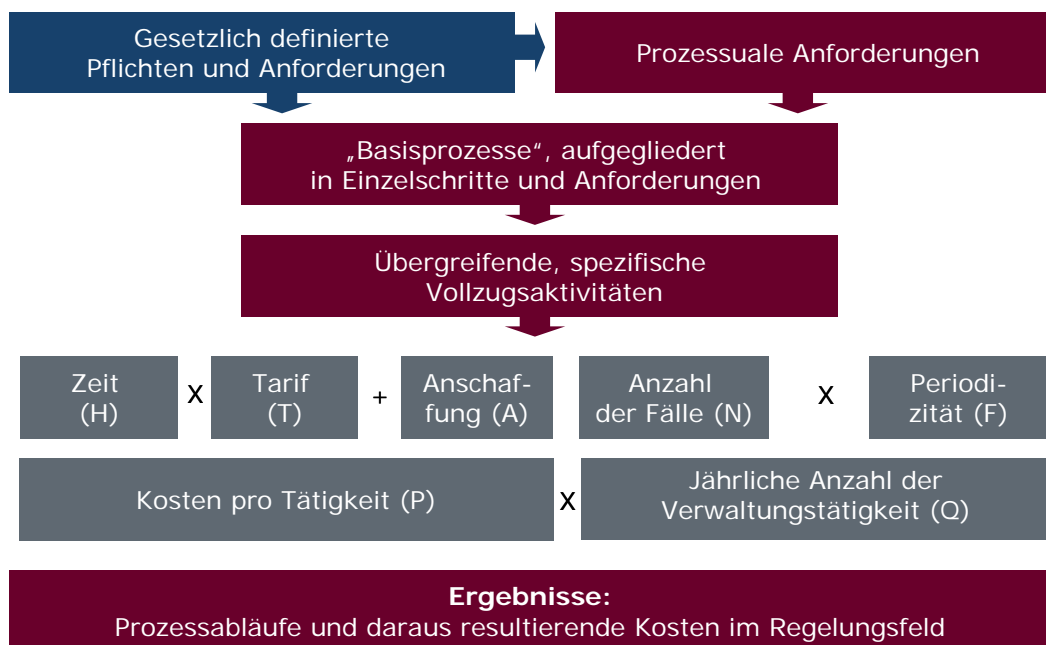


Quelle: Rambøll Management, basierend auf einer Darstellung der Bertelsmann Stiftung

Wie hieraus gut ersichtlich, wird der Gegenstand der Messung rein aus den gesetzlichen Regelungen gewonnen. Der Vollzug und seine Varianten werden ausgeklammert.

Das im Vorfeld des Projekts entwickelte und hier angewendete Modell zur Messung standardisierter Prozess- und Vollzugskosten lässt sich im direkten Vergleich wie folgt darstellen:

**Abbildung 82: Darstellung der angewendeten Methode der standardisierten Prozess- und Vollzugskostenmessung**



Wie aus der Darstellung ersichtlich, bleibt der Grundaufbau zur Berechnung der Kosten nahezu identisch. Es verändern sich jedoch insbesondere das Vorgehen der Festlegung bzw. Identifikation des Messgegenstandes sowie die dadurch ermöglichten Ergebnisse.

## Anhang D: Ergebnisse der Analyse zum Wettbewerblichen Dialog

Dem Wettbewerblichen Dialog kommt eine Sonderstellung in der Untersuchung zu, da bei diesem jungen Verfahren nur geringe Erfahrung auf Seiten der Vergabestellen und der Unternehmen bestehen. Die Prozesse und Zeitwerte wurden beispielhaft anhand von Vor-Ort- und Telefoninterviews ermittelt. Daher sollen hier nur beispielhaft Kosten von untersuchten Ausschreibungen genannt werden.

### *Hintergrund des Verfahrens*

Der Wettbewerbliche Dialog<sup>54</sup> ist für besonders komplexe Vorhaben vorgesehen. Nach § 101 GWB Abs. 5 i.V.m. § 6a Abs. 1 VgV<sup>55</sup> können die staatlichen Auftraggeber für die Vergabe eines Liefer-, Dienstleistungs- oder Bauauftrags oberhalb der Schwellenwerte einen wettbewerblichen Dialog durchführen, sofern sie objektiv nicht in der Lage sind, die technischen Mittel anzugeben, mit denen ihre Bedürfnisse und Ziele erfüllt werden können oder die rechtlichen oder finanziellen Bedingungen des Vorhabens anzugeben. Das Verfahren ist anwendbar für die Beschaffung von IT-Systemen oder bei größeren Privatisierungsvorhaben, bei denen der Auftraggeber angesichts verschiedener am Markt befindlicher Systeme und Lösungsmöglichkeiten im Vorfeld einer Ausschreibung nicht objektiv feststellen kann, wie er seinen Bedarf optimal befriedigen kann. Allerdings ist im Einzelfall stets zu prüfen, ob das Beschaffungsziel nicht auch in den herkömmlichen Verfahrensarten, ggf. im Wege einer funktionalen Ausschreibung erreicht werden kann.<sup>56</sup>

### *Ablauf eines Wettbewerblichen Dialogs*

Der Ablauf des Wettbewerblichen Dialogs wird in § 6a Abs. 2 bis 7 VgV detailliert geregelt. Das Verfahren beginnt mit der Bedarfsermittlung und der anschließenden Vergabebekanntmachung auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber. Der Vergabeprozess für die Unternehmen beginnt mit dem Teilnahmewettbewerb. Nach Auswahl der geeigneten Bewerber folgt eine Dialogphase, in welcher die Lösungsvorschläge der Unternehmen mit der Vergabestelle in mehreren Phasen erörtert werden. Dies erfolgt in Form von Terminen, welche die Bieter einzeln mit der Vergabestelle wahrnehmen. Hierbei ist eine phasenweise Reduktion der Lösungsvorschläge ggf. auch der Bieter vorgesehen, sowie die stetige Konkretisierung der einzelnen Lösungen, orientiert an den Vorstellungen der Vergabestelle. Informationen über die Lösungskonzepte anderer Bieter sind dabei nicht weiterzugeben. Nach Abschluss der Dialogphase werden die Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert. Die Angebote werden auf Grundlage der erörterten Lösungen erstellt, wobei die Beschreibung der Leistung teilweise auf Vergabestellenseite, teilweise auf Seiten der Unternehmen erfolgt. In dieser Phase sind Verhandlungen nur in dem nach § 24 VOB/A, VOL/A vorgegebenen Rahmen zulässig. Über den Zuschlag entscheidet die Vergabestelle an Hand der vorher bekannt gegebenen Zuschlagskriterien. Abschließend folgen Mitteilungs- und Statistikpflichten.

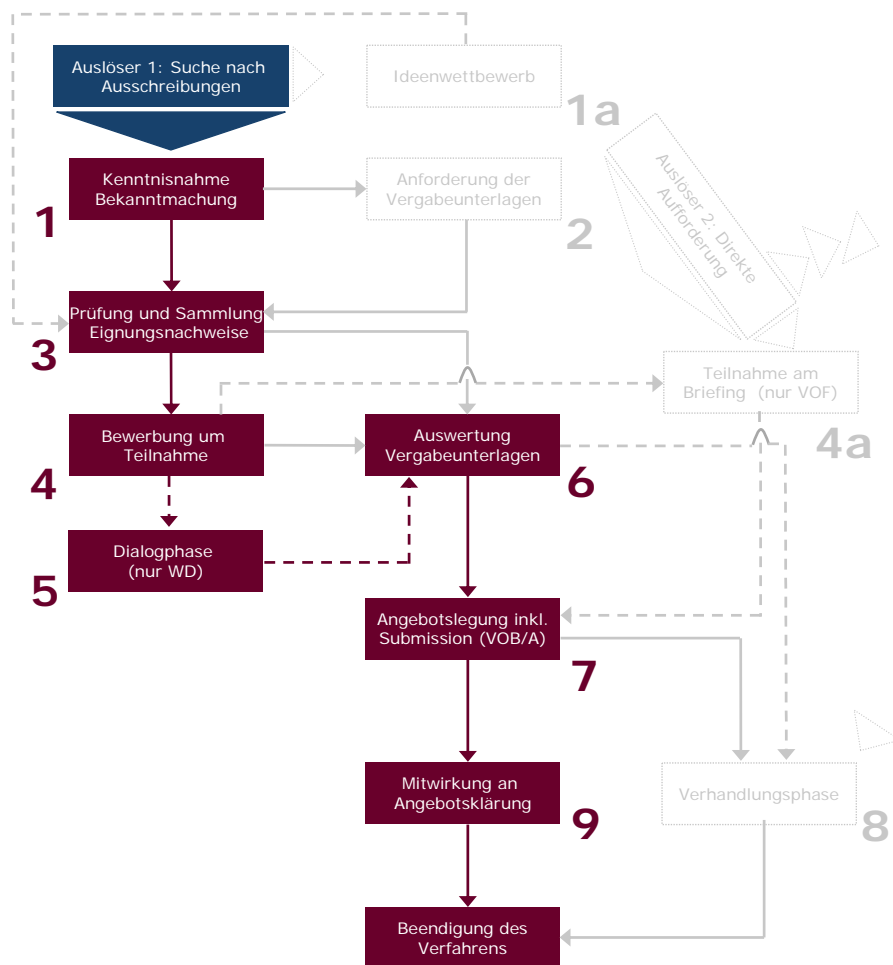
---

<sup>54</sup> Vgl. im Einzelnen hierzu Leinemann, Die Vergabe öffentlicher Aufträge, Rn. 449 m.w.N.

<sup>55</sup> § 3a Nr. 4 VOB/A wiederholt den Wortlaut aus § 6a Nr. 1 VgV.

<sup>56</sup> Vgl. Pünder/Franzius, Auftragsvergabe im Wettbewerblichen Dialog, ZfBR 2006, S.20, 21.

Abbildung 83: Basisprozess des Wettbewerblichen Dialogs auf Seiten der Unternehmen



Es wurden bei der Untersuchung auch qualitativ jene Prozessschritte aufgenommen, welche nicht zum typischen Bestandteil des Wettbewerblichen Dialogs gehören. Im Folgenden soll kurz auf die festgestellten Abweichungen bei der Durchführung des Verfahrens eingegangen werden, wobei diese teilweise auf die geringen Erfahrungswerte in Bezug auf den Wettbewerblichen Dialog erklären lassen aber auch das Gesetz einen großen Spielraum in der Gestaltung der Dialogphase zulässt. Vor diesem Hintergrund müssen auch die unten aufgeführten Problembereiche des Wettbewerblichen Dialogs betrachtet werden.

- In einigen Verfahren wird am Anfang der Dialogphase für jeden Bieter ein Informationstermin abgehalten, bei dem sich die Bieter einzeln über das Projekt informieren.
- Bei einigen Ausschreibungen wurde die Kostenerstattung gestaffelt danach gezahlt, in welche Phase man im Verfahren kommt, in anderen nur bei Angebotsabgabe. Teilweise wurden auch gar keine Kosten erstatten.
- Die Erörterung der Lösungsvorschläge läuft in der VOB/A teilweise darauf hinaus, dass jeder Bieter seine eigene Lösung als Grundlage für sein Angebot hat, seine eigene Bausoll-Beschreibung anfertigt und sein eigenes Leistungsverzeichnis erstellt. In den Verfahren nach VOL/A erstellte die Vergabestelle die Beschreibung der Leistung. Da es sich hierbei um denjenigen Prozessschritt handelt, bei welchem die meisten Kosten (82.096,00 EUR)

auf Unternehmensseite in der VOB/A entstehen, ist die Frage entscheidend, ob dieser Schritt einmal auf Vergabestellenseite erfolgt oder mehrfach auf Unternehmensseite.

- In den Verfahren wurde überwiegend schon in der Dialogphase über den Preis verhandelt, um bereits frühzeitig Kostentreiber zu eliminieren. Den Preis erst auf die Angebotsabgabe zu verlagern hat sich als nicht sinnvoll herausgestellt.
- In einem Fall wurde ein grundlegend anderes Verständnis der Dialogphase deutlich. Hier nutzte man die Termine, um mit allen Bietern gemeinsam die Lösung zu ermitteln und zu diskutieren. Diese wurde in mehreren eintägigen Sitzungen erarbeitet. Es wurden mehrere Runden abgehalten und die Unternehmen hatten jeweils die Möglichkeit ihre überarbeiteten Lösungen zu präsentieren, es erfolgte jedoch keine Selektion der Bieter zwischen diesen Terminen. Bei den Sitzungen ermittelte die Vergabestelle mit allen Bietern gemeinsam eine Lösung, welche Grundlage der Angebote aller Bieter wurde. Es gab wahlweise die Möglichkeit für Einzelgespräche. Die Bieter stimmten vor Beginn des Verfahrens dieser Lösung zu, bei der die anderen Bieter jeweils Kenntnis der Konzepte der Konkurrenten hatten. Diese **vom Gesetz nicht gedeckte** Variante der Dialogphase wurde von der Vergabestelle als sehr positiv aufgefasst. Man äußerte sich sehr zufrieden über die ermittelte Lösung und den fairen Austausch unter und mit den Unternehmen während der Dialogphase.
- In einigen Verfahren erfolgte eine Selektion der Bieter in der Dialogphase, in anderen wurden alle Bieter die zur Dialogphase zugelassen waren auch zur Angebotsabgabe aufgefordert.
- Die Vorstellungen auf Vergabestellenseite bezüglich des Auftragsgegenstands variierten stark. Die Spanne reichte von allgemeinen Aufgabenbeschreibungen oder Zielvorstellungen bis hin zu abschließend beschriebenen Leistungen.

#### *Kosten für die Unternehmen*

Die im folgenden Absatz genannten Kosten sind ausschließlich als Werte aus den untersuchten Verfahren zu betrachten. Insbesondere auch auf Grund der unterschiedlichen Anwendung des Wettbewerblicher Dialogs ist es nicht möglich auf Basis dieser Werte die volkswirtschaftlichen Kosten zu benennen.

Die Prozesskosten des Wettbewerblichen Dialogs betragen für die untersuchten Beispiele auf Seiten der Unternehmen rund 131.000 Euro für die VOB/A, wobei die Dialogphase Kosten in Höhe von rund 47.000 Euro verursachte.

Die Ausschreibung nach VOL/A kosteten das untersuchte Unternehmen hingegen „nur“ 27.000 Euro. Für die Dialogphase können hierbei Kosten in Höhe von 25.000 Euro angegeben werden.

Die hohen Kosten, welche bei der Ausschreibung nach VOB/A außerhalb der Dialogphase entstehen, sind durch die Erstellung des Leistungsverzeichnisses während der Angebotslegung zu erklären. Dieser Prozessschritt allein kostete das Unternehmen, wie bereits oben genannt 82.000 Euro und stellt somit den teuersten Prozessschritt bei den untersuchten Beispielen dar.

#### *Kosten für die Vergabestellen*

Für die untersuchte Vergabestelle entstanden Kosten von 59.000 Euro für die VOB/A. Die Dialogphase kostete in diesem Fall 44.000 Euro.

Die Vergabestelle, die den Wettbewerblichen Dialog nach VOL/A durchführt, hatte Kosten in Höhe von 13.000 Euro. In diesem Fall entstanden für die Dialogphase Kosten in Höhe von rund 6.000 Euro.

**Abbildung 84: Kosten Wettbewerblicher Dialog**

Verdingungsordnung	Kosten für ein Unternehmen	Kosten für eine Vergabestelle
VOB/A	131.000 EUR	59.000 EUR
VOL/A	27.000 EUR	14.000 EUR

Bei der Betrachtung dieser beispielhaften Kosten ist zu bedenken, dass nicht auf Grundlage der addierten Kosten auf Unternehmens- und Vergabestellenseite einer Verdingungsordnung die Kosten für ein gesamtes Verfahren ermittelt werden können. Es wurden zum einen nämlich nur die Kosten für das erfolgreiche Unternehmen ermittelt und zum anderen handelte es sich bei den untersuchten Stellen nicht zwangsläufig um Beteiligte derselben Ausschreibung. Dies bedeutet, dass auf Grund der großen Unterschiede zwischen den einzelnen Ausschreibungen die Prozesse unterschiedlich verlaufen sein können.

Die verhältnismäßig hohen Kosten pro Verfahren nach Wettbewerblichen Dialog sowie die unten angesprochenen Problembereiche sollten jedoch nicht singular betrachtet werden. Vielmehr gilt es die Intention der Einführung dieses Verfahrens zu bedenken, welches für besonders komplexe Vergabegegenstände gedacht ist, die eine Vergabestelle nicht selbst ausreichend beschreiben kann. So stehen die hohen Kosten einem hohen Auftragswert gegenüber und stellen laut Vergabestellen eine gute Lösung für die Beschaffung von für sie nicht beschreibbaren Aufträgen dar. Auch muss das geringe Vorkommen der Durchführung eines Wettbewerblichen Dialogs berücksichtigt werden.

*Problembereiche bei Verfahren nach Wettbewerblichem Dialog*

Folgende Problembereiche haben sich im Rahmen der Untersuchung dargestellt:

- Beim Wettbewerblichen Dialog wurde bei einigen Ausschreibungen schon in der Dialogphase über Kosten gesprochen, bei anderen nicht. Eine Erörterung des Preises bereits in der Dialogphase ermöglicht den Vergabestellen jedoch, Kostentreiber zu identifizieren und diese ggf. zu eliminieren. Auf diese Weise kann die Lösung noch vor Angebotslegung an die Kostenvorstellungen des Auftraggebers angepasst werden.
- Die Vergabestelle hat die Möglichkeit bei komplexen Vorhaben, in denen sie nicht selbst in der Lage sind die Leistung zu beschreiben, durch das Know-how der Bieter zu einer adäquaten Lösung zu kommen. Die Interviews haben gezeigt, dass in einigen Fällen die Vergabestellen in der Lage gewesen wären, die Leistung zu beschreiben, sie aber die Möglichkeit nutzen wollten, durch den Wettbewerblichen Dialog zu innovativen Lösungen zu kommen. Die Vergabestellen spart Zeit bei der Planungsleistung und Erstellung der Vergabeunterlagen. Dadurch wird die Planungsleistung aber von mehreren Unternehmen gemacht, der Aufwand potenziert sich also.
- Einige Vergabestellen zahlen keine Aufwandsentschädigung, obwohl sie unter den in § 6a Abs. 7 VgV genannten Voraussetzungen grundsätzlich dazu verpflichtet wären.
- Wenn die Vergabestelle in einem Wettbewerblichen Dialog bereits eine Lösung entwickelt und ein Leistungsverzeichnis erstellt hat, wird die Planungsleistung unnötig potenziert, da

die Bieter nun orientiert an dem Entwurf der Vergabestelle, die Planung für das Bauvorhaben noch einmal selbst vornehmen müssen.

- Ein weiteres Problem tritt auf, wenn die Vergabestelle bereits eine Planungsgenehmigung im Vorfeld erworben hat, da dann nur noch eingeschränkt innovative Lösungsvorschläge möglich sind, bzw. neue innovative Ideen mit dieser Genehmigung nicht umgesetzt werden können.
- Ein großes Problem entsteht, wenn die Vergabestelle die Gewichtung der Bewertungskriterien nicht in der Bekanntmachung nennt, sondern erst vor der Angebotslegung, nach Konzeption der Lösungsvorschläge. Die Vergabestelle hat so die Möglichkeit zunächst z.B. die technische Lösung in den Vordergrund zu stellen und diese in der Dialogphase eingehend mit den Bietern zu erörtern. Dies führt dazu, dass Letztere das Hauptaugenmerk auf die Weiterentwicklung der technischen Lösung legen. Wird nun aber die Gewichtung der Bewertungskriterien vor Angebotslegung so verschoben, dass die Wirtschaftlichkeit des Angebots weit mehr gewichtet wird, als die technische Lösung, so war die Diskussion in der Dialogphase nicht Ziel gerichtet und es ist möglich, dass der Bieter, welcher in der Dialogphase den Wünschen der Vergabestelle nachgekommen ist, nun benachteiligt wird.
- Für die Unternehmen im Baubereich ergibt sich das größte Problem aus der Rechtsunsicherheit, welche sich aus der Vertragsgrundlage ergibt. Das Risiko liegt beim Wettbewerblichen Dialog auf Seiten des Unternehmens. Die Leistungsbeschreibung und die Beschreibung des Bausolls werden von den Bietern teilweise selbst erstellt, womit möglicherweise auch das Risiko auf sie übergeht für eventuelle Kosten aufzukommen, die sich nach Änderung von Rahmenbedingungen ergeben können.
- Für die Vergabestellen entsteht beim Wettbewerblichem Dialog ein Problem dadurch, dass die Bieter das Bausoll beschreiben und das Leistungsverzeichnis erstellen. Die Frage ist, wer für das Risiko, das mit jedem einzelnen Konzept einhergeht, haftet.

#### *Vereinfachungsvorschläge für den Wettbewerblichen Dialog*

- Beim Wettbewerblichen Dialog sollte – soweit möglich - nach Darlegung des Preises den Bewerbern die Möglichkeit eröffnet werden, über diesen zu verhandeln. D.h. es sollte möglichst schon in der Dialogphase über den Preis gesprochen werden. Auf diese Weise können Preistreiber ggf. noch während der Konzeption der Lösung eliminiert werden.
- Von Unternehmen wurde teilweise die Ausweitung des Wettbewerblichen Dialogs auf Ausschreibungen, in denen die Vergabestelle die Leistung beschreiben kann, der Auftragsgegenstand aber komplex ist, begrüßt. Man sieht hier auf Unternehmensseite die Chance am Besten zur wirtschaftlichsten Lösung zu gelangen, da die Planung, Kalkulation und Durchführung komplett auf Seiten der Unternehmen liegt und somit den Bedürfnissen des Auftraggebers am Besten als Gesamtes angepasst werden kann. Dies setzt jedoch eine rein zielorientierte Lösungsvorgabe von Seiten der Auftraggeber voraus.
- Im Wettbewerblichen Dialog wäre es für die Unternehmen nützlich, wenn alle an der Ausschreibung beteiligten Personen auf Vergabestellenseite eine Erklärung zur Geheimhaltung unterzeichneten.
- Der Wettbewerbliche Dialog bietet für die Vergabestellen eine gute Möglichkeit sich innovative Ideen aufzeigen zu lassen. Ebenfalls haben die Unternehmen immer direkt Einfluss darauf diese innovativen Konzepte so zu gestalten, dass diese auch wirtschaftlich sind. Dadurch ergibt sich auf Seiten von Vergabestellen der Wunsch, den Wettbewerblichen Dialog



auch in Ausschreibungen, in welchen sie die Leistung beschreiben könnten, nutzen zu können.

## Anhang E: Ergebnisse der Online-Erhebung

Fragestellung	Durchschnitt	Standard-abweichung	Minimum	Maximum	Summe
Anzahl durchgeführte Vergabeverfahren in 2005 nach VOL/A unterhalb des EU-Schwellenwertes	701,80	3.408,48	1,00	50.000,00	207.031,28
Durchgeführte Vergabeverfahren nach VOL/A in 2005 unterhalb eines Auftragswertes von 500 Euro	563,41	1.624,49	1,00	11.278,00	73.807,00

Fragestellung	Durchschnitt	Standard-abweichung	Minimum	Maximum	Summe	Gewichteter Anteil
Anzahl Öffentliche Ausschreibung	55,25	555,84	0,00	10.000,00	18.399,32	8,98%
Anzahl Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb	38,97	552,06	0,00	10.000,00	12.860,43	6,27%
Anzahl Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb	83,05	650,68	0,00	9.438,00	27.324,27	13,33%
Anzahl Freihändige Vergabe mit Teilnahmewettbewerb	46,17	561,88	0,00	10.000,00	15.142,21	7,39%
Anzahl Freihändige Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb	402,56	1.541,38	0,00	15.000,00	131.233,79	64,03%
<b>Summe gesamt</b>					<b>204.960,02</b>	<b>100,00%</b>

Fragestellung	Durchschnitt	Standard-abweichung	Minimum	Maximum	Summe	Gewichteter Anteil
Wieviele öffentliche Ausschreibungen wurden in 2005 mit einem Auftragswert unterhalb von 50.000 Euro nach VOL/A durchgeführt?	29,03	196,23	0,00	2.900,00	8.854,00	4,28%
Wieviele öffentlichen Ausschreibungen und beschränkte Ausschreibungen mit Teilnahmewettbewerb wurden 2005 mit einem Auftragswert unterhalb von 10.000 Euro nach VOL/A durchgeführt?	13,84	94,84	0,00	1.400,00	4.221,00	2,04%
Wieviele beschränkte Ausschreibungen und freihändige Vergabe (mit und ohne Teilnahmewettbewerb) wurden in 2005 mit einem Auftragswert von mehr als 50.000 Euro nach VOL/A durchgeführt?	10,85	53,26	0,00	734,00	3.309,00	1,60%

Fragestellung	Durchschnitt	Standard-abweichung	Minimum	Maximum	Summe
Gesamtvolumen aller durchgeführten Vergaben nach VOL/A in 2005	9.349.991,08	51.787.749,73	0,00	611.000.000,00	2.589.947.529,95

Fragestellung	Durchschnitt	Standard-abweichung	Minimum	Maximum	Summe
Anzahl durchschnittlich eingereichte Angebote bei einer öffentlichen Ausschreibungen nach VOL/A	7,81	6,10	1,00	50,00	1.617,00
Anzahl durchschnittlich eingereichte Teilnahmeanträge bei einem Verfahren mit Teilnahmewettbewerb nach VOL/A	7,66	7,05	1,00	50,00	1.072,00
Anzahl durchschnittlich zur Angebotsabgabe aufgeforderte Bewerber nach Teilnahmewettbewerb nach VOL/A	5,01	2,51	1,00	15,00	811,00
Anzahl durchschnittlich zur Angebotsabgabe aufgeforderte Unternehmen bei einer freihändigen Vergaben bzw. beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb	4,51	1,92	1,00	12,00	1.032,00

Fragestellung	Durchschnitt	Standard-abweichung	Minimum	Maximum	Summe
In wie vielen Medien werden im Schnitt Ihre Ausschreibungen veröffentlicht?	2,25	1,64	0,00	10,00	605,00

Fragestellung	Durchschnitt	Standard-abweichung	Minimum	Maximum
Welcher prozentuale Anteil an Angeboten wird in einem Verfahren nach VOL/A im Schnitt wegen formaler Fehler ausgeschlossen?	8,22	12,73	0,00	64,00

Fragestellung		Summe	Anteil
Bietet ihre Vergabestelle generell die Möglichkeit der elektronischen Einreichung von Angeboten über die elektronische Signatur?	Ja	26	9,7%
	Nein	220	81,8%
	keine Angabe	23	8,6%
<b>Summe</b>		<b>269</b>	

Fragestellung		Summe	Anteil
Verwendet ihre Vergabestelle ein elektronisches Vergabemanagementsystem?	Ja	35	13,3%
	Nein	207	78,4%
	keine Angabe	22	8,3%
<b>Summe gesamt</b>		<b>264</b>	

Fragestellung		Summe	Anteil
Handelt es sich bei Ihrer Vergabestelle um eine Vergabestelle des Bundes, eines Landes oder einer Kommune?	Bund	32	12,1%
	Land	79	29,9%
	Kommune	153	58,0%
<b>Summe gesamt</b>		<b>264</b>	

Fragestellung		Summe	Anteil
Nach welchen Verdinsungsordnungen schreiben sie aus?	VOL/A	242	91,7%
	VOB/A	150	56,8%
	VOF	99	37,5%

## Anhang F: Abkürzungen

Die im Rahmen dieser Untersuchung zu Darstellungszwecken verwendeten Abkürzungen beziehen sich insbesondere auf die Vergabeverfahren. Diese wurden wie folgt abgekürzt:

**Abbildung 85: Abkürzungen**

Abkürzung	Verfahren
OV	Offenes Verfahren
NV	Nichtoffenes Verfahren
VmT	Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb
VoT	Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb
ÖA	Öffentliche Ausschreibung
BAmT	Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb
BAoT	Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb
FmT	Freihändige Vergabe mit Teilnahmewettbewerb
FoT	Freihändige Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb
IW	Ideenwettbewerb

Die weiteren verwendeten Abkürzungen wurden jeweils bei erster Nennung erläutert.