

Angebotsabgabe aufgefordert wurden? Und nach welchen Verfahren wird die Auswahl getroffen, um Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung zu gewährleisten? Ich glaube, dass die Antworten auf die gestellten Fragen sich in erster Linie daran messen lassen müssen, ob und welche spürbaren Beschleunigungseffekte sich bei einer Anhebung der Wertgrenzen im Verfahren ausmachen lassen. Finden sich hierfür keine konkreten Antworten, spricht fachlich und sachlich nichts dafür, von der Möglichkeit – mehr ist es ja nicht – einer Anhebung der Wertgrenzen für beschränkte Ausschreibungen ohne vorangegangenen Teilnahmewettbewerb vor Ort im Vergleich zur bisherigen Praxis Gebrauch zu machen.

### Fördermittel Marktpflege

Und dennoch lässt sich etwas für heimische Wirtschaft und ihre Betriebe tun. In Bonn beispielsweise sind rund 3.800 Betriebe (die gesamte zentrale Firmendatei umfasst über 8.000 Unternehmen) gelistet, die per E-Mail auf jede öffentliche Ausschreibung der Stadt aufmerksam gemacht werden, die ins Netz gestellt wird. Wir sind momentan dabei, das Ganze derart zu verfeinern, die E-Mail-Hinweise nach Branchen zu filtern, damit nur die betroffenen Unternehmensbranchen angesprochen werden, – ein (heimischer) Beitrag zur Wirtschaftsförderung, der allen Interessierten die gleichen Zugangschancen zu Aufträgen der Stadt bietet.

Wie dem auch sei: Die Kommunen, „Hauptauftragsvergeber“ der Maßnahmen des Konjunkturpaketes II, genauer gesagt: deren Räte sind es, die sich letztlich mit der Frage einer eventuellen Veränderung der Wertgrenzen für ihre Auftragsvergaben befassen müssen und sich dabei an den Kriterien

- Zeitersparnisse der Vergabeverfahrensarten (wenn es sie nennenswert denn überhaupt gibt),
- Vermeidung von Beschaffungsverteuerungen und Erzielung bestmöglicher Wirtschaftlichkeitsergebnisse,
- Korruptionsprävention und
- Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit potenzieller Marktteilnehmer

zu orientieren haben.

Apropos Räte: Auch zeitliche Einspareffekte bei der Durchführung von Vergabeverfahren, die dadurch entstehen könnten, dass die bisweilen vor Ort praktizierte Einbeziehung politischer Gremien aufgehoben oder geändert wird, sind dabei ein Thema.

■ *Dipl.-Ing. Ulrich Welter, ingside, Berlin*

# Präqualifikation auf dem Vormarsch

## Zwischen PQ-Verein und Datenbanken Begriffe – Missverständnisse – Risiken

**Vereinfachte Verwaltungsverfahren und weniger Bürokratie sprechen für die Einführung bzw. Verbreitung sogenannter einheitlicher Präqualifikationsverfahren. Sie sollen helfen, den Aufwand der Vergabeverfahren für Auftraggeber und Auftragnehmer zu reduzieren. Der Trend ist nicht aufzuhalten, birgt aber auch neue Risiken für die Auftraggeber.**

Zu unterscheiden sind Präqualifikationen als Vereinfachung in der ersten Stufe eines Vergabeverfahrens und Präqualifikationen, die die Prüfung der Eignung des Bieters in der zweiten Stufe des Vergabeverfahrens bzw. in einem einstufigen Verfahren erleichtern sollen. Hier bestehen missverständliche Begriffsidentitäten, die hier geklärt werden sollen. Erleichterungen versprechen sich öffentliche Auftraggeber gerade von der Einführung sogenannter Unternehmerdatenbanken. Den neuen Chancen stehen jedoch neue Risiken gegenüber, wie hier gezeigt werden soll.

### Die Ausgangslage

Die Eignung eines Unternehmens für die Ausführung eines Auftrages ist bei der Vergabe ein zentrales Argument. Aus diesem Grund werden an die Prüfung dieser individuellen Eignung hohe Anforderungen gestellt. Der Bieter muss seine auftragsbezogene Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit nachweisen. Der Auftraggeber muss dies auftragsbezogen gewissenhaft prüfen und diese Prüfung dokumentieren.

Nach den Bestimmungen der EU-Richtlinie über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge (Koordinierungsrichtlinie), dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), der Vergabeverordnung (VgV) und den Bestimmungen von VOB, VOL und VOF kann der Auftraggeber an die Qualifikation der Bieter weitreichende Anforderungen stellen. Dies gilt insbesondere für fachlich spezielle Kenntnisse und Erfahrung bei der Anwendung bestimmter Bauverfahren.

Die Nachweise, die der Auftraggeber für die Prüfung von Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit vom Bieter fordert, legt er nach den Bestimmungen der vorgenannten Vorschriften selbst fest. Er ist dabei gehalten, die erforderlichen Nachweise auftragsbezogen und nicht pauschal auszuwählen und einzufordern.

Zur Vereinfachung der formalen Kriterien für die Zuverlässigkeit wurde in Deutschland der „Verein für die Präqualifikation von Bauunternehmen“ (PQ-Verein, [www.pq-verein.de](http://www.pq-verein.de)) gegründet. Nach eigener Darstellung hat er es sich zur Aufgabe gemacht, ein Präqualifikationssystem für Bauunternehmen bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge in Deutschland einzuführen und weiter zu entwickeln. Die von dem Verein als präqualifiziert gelisteten Mitglieder müssen keine einzelnen Eignungsnachweise mehr erbringen – allein die Mitgliedschaft mit entsprechender Zertifizierung belegt die (formale) Zuverlässigkeit. Hierzu später mehr.

Für den Nachweis der „technischen“ Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit ist ein solches Zertifikat jedoch unzureichend. Hier hat der Markt zum Beispiel für den Bereich des Kanalbaues bereits vor vielen Jahren mit der Gründung der Gütegemeinschaft Kanalbau, verbunden mit einem RAL-Gütesiegel reagiert. Mitglieder mit Zertifikat haben bereits damit nachgewiesen, dass sie über die erforderliche Fachkunde und Zuverlässigkeit verfügen. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die Gütegemeinschaft Kanalbau regelmäßig Fremdüberwachungen als Bestandteil der Zertifizierung durchführt.

Neben dem auf formale Vereinfachung ausgerichteten PQ-Verein und der in Bezug auf technische Eignung ausgerichteten Gütegemeinschaft Kanalbau erarbeiten mehr und mehr öffentliche Auftraggeber sogenannte Unternehmerdatenbanken. Darin werden alle Unternehmen gelistet, die sich um Aufträge bewerben. Insbesondere werden in diesen Systemen die in der Zusammenarbeit gemachten Erfahrungen mit diesen Unternehmen erfasst. Diese stehen dann bei künftigen Auftragsvergaben zur Verfügung. Etliche Auftraggeber kombinieren diese Datenbanken mit sogenannten Lieferantenbewertungssystemen. Sie bewerten den Auftragnehmer nach Abschluss des Vorhabens und klassifizieren ihn für die Eignung künftiger Aufträge. Die Bewertung wird den Unternehmen mehr oder weniger transparent mitgeteilt.

Insgesamt existieren damit drei unterschiedliche Verfahren die mit einer jeweils anderen Ausrichtung das Ziel verfolgen, die Auftragsvergabe zu vereinfachen und Ausfälle zu minimieren:

- Formale Kriterien – PQ-Verein,
- technische Kriterien – Gütegemeinschaft Kanalbau,
- Eigene Erfahrungen – Unternehmerdatenbank und Lieferantenbewertung.

Für jedes dieser Verfahren wird der Begriff „Präqualifizierung“ verwendet.

## Die „Auftragsbezogenheit“

Bei der Eignungsprüfung sind die Fachkunde, die Leistungsfähigkeit sowie die Zuverlässigkeit zu prüfen. Dies geht aus den vergaberechtlichen Vorschriften hervor. Dabei gilt (Hervorhebungen durch Verfasser):

- **Fachkunde**  
Das Kriterium der Fachkunde erfordert Kenntnisse, Erfahrungen und Fertigkeiten, die es einem Unternehmen ermöglichen, den zu vergebenden Auftrag ordnungsgemäß durchzuführen (vgl. OLG Saarbrücken, Beschluss vom 18. Juli 2001 – 1 Verg 4/04, ZfBR 2004, 714 (717)).
- **Leistungsfähigkeit**  
ist gegeben, wenn das Unternehmen in technischer, kaufmännischer, personeller und finanzieller Hinsicht über die zur ordnungsgemäßen, also fach- und fristgerechten Auftragsausführung notwendigen Mittel verfügt (zum Beispiel Kulartz/Kus/Portz, GWB-Vergaberecht, § 97 Rn 83).

- **Zuverlässigkeit**  
liegt dann vor, wenn das Unternehmen seinen gesetzlichen Verpflichtungen nachgekommen ist und eine einwandfreie Ausführung des Auftrages erwarten lässt (vgl. OLG München, Beschluss vom 21. April 2006 – Verg 8/06).

Ein Unternehmen gilt gemäß § 97 Abs. 4 GWB nur dann als geeignet, wenn es alle drei Eignungskriterien erfüllt. Die Eignung hat der Auftraggeber zwingend zu prüfen.

Der Auftraggeber steht also in der Pflicht, die Eignung mit Bezug auf den zur Vergabe anstehenden Auftrag zu prüfen. Bei dieser Prüfung helfen die oben aufgeführten Präqualifikationsverfahren nur sehr bedingt. Diese sind nämlich stets und ausnahmslos auf die Vergangenheit, also bereits abgeschlossene Aufträge bezogen. Der Auftraggeber muss bei seiner Prüfung von Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit also einen Weg finden, die vorliegenden Erfahrungen zu nutzen und in die Zukunft zu projizieren. Wird dabei der Auftragsbezogenheit der Eignungsnachweise nicht ausreichend Rechnung getragen, ist das vergaberechtlich angreifbar.

## Formale Präqualifikation – auftragsunabhängige Eignung?

Nach Durchführung einer Studie von Bearing Point im Jahr 2004 ging die Bundesregierung davon aus, dass durch Vereinfachung und Entbürokratisierung bei den öffentlichen Auftragsvergaben ein Einsparpotenzial von 600 Millionen Euro genutzt werden könnte. Auf dieser Erkenntnislage hat der Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit der „Leitlinie des BMVBS für die Durchführung eines Präqualifikationsverfahrens vom 25. April 2005“ die Grundlage für eine formale Präqualifikation von Bauunternehmen geschaffen. Öffentliche Auftraggeber können durch Internetzugriff auf die Homepage des PQ-Vereins feststellen, ob eine Präqualifizierung des Bewerbers vorliegt. Auf der Homepage des PQ-Vereins heißt es: „Präqualifikation ist die vorgelagerte, auftragsunabhängige Prüfung der Eignungsnachweise entsprechend der in § 8 VOB/A definierten Anforderungen. Damit kann jedes an öffentlichen Aufträgen interessierte Unternehmen künftig seine Eignung gegenüber den öffentlichen Auftraggebern zu erheblich reduzierten Kosten nachweisen.“ (Siehe [www.pq-verein.de](http://www.pq-verein.de)).

Nach schleppender Inanspruchnahme durch die Bauwirtschaft wurde die Präqualifizierung beim PQ-Verein durch

Erlass des BMVBS für Bundeshochbauten ab dem 1. Oktober 2008 für freihändige Vergaben und beschränkte Ausschreibungen verpflichtend eingeführt. Die Präqualifikation kann bei den vom Verein beauftragten Präqualifizierungsstellen durchgeführt werden (siehe [www.pq-verein.de/praequalifizierungsstellen](http://www.pq-verein.de/praequalifizierungsstellen)).

Wichtig ist, dass es sich um eine auftragsunabhängige, aber verpflichtende Präqualifikation handelt.

## Fachtechnische Präqualifikation für hohe Qualität am Bau

Für die fachtechnische Präqualifikation gibt es in Deutschland verschiedene Ansätze. Neben der bereits erwähnten Gütegemeinschaft Kanalbau gibt es seit langen Jahren die von der Deutschen Vereinigung des Gas- und Wasserfaches (DVGW) verliehenen DVGW-Zeichen nach GW 301 (Qualifikationskriterien für Rohrleitungsbauunternehmen) und GW 302 (Qualifikationskriterien an Unternehmen für grabenlose Neulegung und Rehabilitation von nicht in Betrieb befindlichen Rohrleitungen) für die Bereiche der Gas- und Wasserleitungen.

Diese Systeme haben sämtlich zum Ziel, die Qualität der Bauleistung auf hohem Niveau sicherzustellen. Dies ist erforderlich aus Sicherheitsgründen (Gas), aus Gesundheitsgründen (Trinkwasser) und aus Umwelt- und Hygienegründen (Abwasser). Für alle Gewerke gilt, dass unterirdisch verlegte Leitungen teuer sind und eine möglichst lange Lebens-/Nutzungsdauer haben sollten. Es soll durch diese Systeme, vereinfacht ausgedrückt, sichergestellt werden, dass nicht ein Bäcker Klempnerarbeiten ausführt. Über technische Regelwerke (zum Beispiel DIN) hinaus ist diesen Systemen eigen, dass die Unternehmen durch praktische Prüfung zertifiziert werden. Sie erlangen damit den Nachweis, dass sie zum Zeitpunkt der Zertifizierung über das notwendige Fachwissen sowie die personellen und technischen Ressourcen verfügen.

## Unternehmerdatenbank und Lieferantenbewertung

Auftraggeber, die regelmäßig mit privaten Wirtschaftsunternehmen zusammenarbeiten bzw. diese beauftragen, haben ein verständliches Interesse daran, möglichst viel über ihre „Lieferanten“ zu erfahren und zu wissen. Insbesondere bei komplexen Maßnahmen, wie es Bauvorhaben regelmäßig sind, kommt neben objektiven Kriterien wie Ausstattung, Termintreue und Preis eine Vielzahl von subjektiven Eindrücken hinzu. Zum Bei-

spiel der Umgang miteinander, Glaubwürdigkeit, Stetigkeit u.v.m.

Auftraggeber, die vor einer Vergabeentscheidung stehen, nutzen dabei verständlicherweise ihre gewonnenen Erfahrungen. Um dies „geordnet“ tun zu können, wurden Unternehmerdatenbanken entwickelt. In ihnen sind alle verfügbaren Daten gesammelt.

Die sogenannten Lieferantenbewertungssysteme stellen eine Weiterentwicklung dieser Unternehmerdatenbanken dar. In ihnen werden projektbezogene Einzeldaten gesammelt – was ist wann, wie und warum bei dem konkreten Projekt soundso gewesen? Nach Abschluss des Projektes werden alle Daten analysiert und das Unternehmen anhand der Ergebnisse kategorisiert. Dies mit dem Ziel festzulegen, ob künftig Aufträge an das Unternehmen ohne oder nur mit Einschränkungen oder ggf. gar nicht mehr erteilt werden können.

Es gilt in der Regel, dass

- die Lieferantenbewertung zu einem großen Teil subjektiv ist und nur einseitig vorgenommen wird,
- dem „Lieferanten“ das Ergebnis und das Zustandekommen der Bewertung nicht transparent offengelegt wird,
- das Ergebnis der aktuellen Lieferantenbewertung ausschlaggebend für eine Auftragserteilung ist.

Damit werden solche Systeme sehr mächtig. Sie ersetzen leider zu oft die aktive Vergabeentscheidung des Auftraggebers, der sich stattdessen auf diese Systeme verlässt.

### Neue Risiken für Auftraggeber

Präqualifikationsverfahren bringen für den Auftraggeber ganz neue Risiken bei der Vergabe von Aufträgen mit sich. Wie kaum an anderer Stelle zeigt sich hier die Verantwortung des Auftraggebers bei der Zuschlagserteilung. Der Zuschlag darf nämlich nur auf das Angebot erteilt werden, welches nicht nur das wirtschaftlichste ist, sondern und insbesondere nur dann, wenn das Unternehmen die Eignungskriterien mit Bezug auf den zu erteilenden Auftrag erfüllt.

Der Auftraggeber kann sich damit keineswegs auf die Angaben der unterschiedlichen Präqualifikationssysteme verlassen. Selbst wenn das Unternehmen Mitglied im PQ-Verein ist und auf der Liste der präqualifizierten Unternehmen geführt wird, als Mitglied der Gütegemeinschaft Kanalbau zertifiziert ist und einer ständigen Fremdüberwachung unterliegt und

darüber hinaus die eigenen Erfahrungen aus zurückliegenden Aufträgen denkbar positiv sind, so sind dies nicht mehr als nur Indizien dafür, dass es den zur Vergabe anstehenden Auftrag ordnungsgemäß erfüllen wird. Dies ist aber keineswegs gesichert. Vielmehr können sich im Zuge von Marktveränderungen sehr kurzfristige Änderungen derart ergeben, dass das Unternehmen nicht mehr über ausreichendes Personal und/oder Maschinen verfügt. Die aktuellen Auswirkungen der Finanzkrise belegen dies nachdrücklich.

Aber auch im umgekehrten Fall sind die Aussagen und Hinweise aus den Präqualifikationsverfahren nicht verlässlich. Hatte ein Unternehmen in der Vergangenheit zum Beispiel negative Einträge in einem oder mehreren dieser Systeme, so heißt das nicht zwangsläufig, dass dies in der aktuellen Situation noch so sein muss. Vielmehr kann das Unternehmen einen Mangel zwischenzeitlich abgestellt haben, zum Beispiel durch Einstellen neuen Fachpersonals etc.

Der Auftraggeber muss also nach wie vor die Eignung prüfen und kann sich hierbei keinesfalls blind auf die genannten Systeme verlassen, zum Beispiel nach dem Motto „Sie sind leider nur in der Kategorie B gelistet und können daher einen A-Auftrag nicht erhalten“. Der Auftraggeber muss die Auftragsbezogenheit bei seiner Prüfung strikt beachten und sicherstellen. Er macht seine Vergabeentscheidung sonst angreifbar. Bei alledem gilt als selbstverständlich, dass nur diejenigen Kriterien überhaupt in die Prüfung mit einbezogen werden dürfen, die in der Veröffentlichung der Ausschreibung angegeben waren.

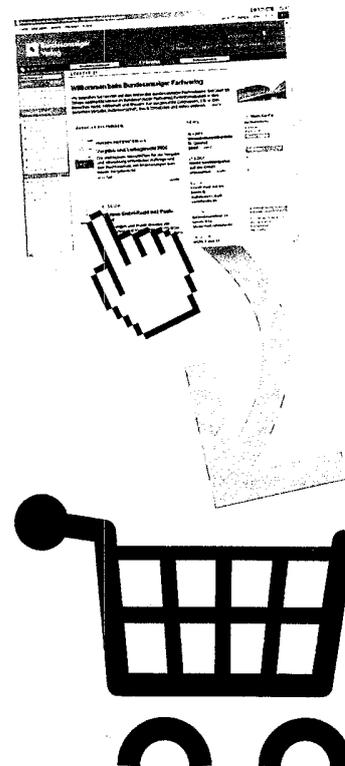
### Fazit

Mit der Zielsetzung von Qualitätssicherung, Verwaltungsvereinfachung, Entbürokratisierung und Nutzen vorliegender Erfahrungen haben sich in Deutschland unterschiedlichste, sogenannte Präqualifikationssysteme etabliert. Diese Systeme sind bei der Auftragsvergabe lediglich ein Hilfsmittel. Sie sind sämtlich in die Vergangenheit gerichtet und ersetzen keinesfalls die zwingende Prüfung der Bieterleistung mit Blick auf den zu erteilenden Auftrag (in die Zukunft gerichtet). Dennoch ist der Trend zu Präqualifikationsverfahren nicht aufzuhalten. Die Systeme bedingen aber einen verantwortungsbewussten und vergaberechtlich einwandfreien Umgang durch den Auftraggeber. Die bloße Anwendung dieser Systeme stellt dies keineswegs sicher.

## Fach- informationen bequem online bestellen!

Interessieren Sie  
sich über das  
aktuelle Programm,  
Werbemöglichkeiten  
und Gestaltung  
Angebote?

**www.  
bundesanzeiger-  
verlag.de**



**Bundesanzeiger  
Verlag** Recht vielseitig!