



Bericht

nach § 99 BHO

über die Auswirkungen der Vergabe-
erleichterungen des Konjunkturpakets II
auf die Beschaffung von Bauleistungen
und freiberuflichen Leistungen bei den
Bauvorhaben des Bundes

9. Februar 2012

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	3
1 Einleitung	8
2 Ziele und Inhalte der Vergabeerleichterungen	9
3 Auswertungsergebnisse des Bundesrechnungshofes	10
3.1 Veränderte Anteile der Vergabearten	10
3.2 Beschleunigung investiver Maßnahmen (Ziel A)	11
3.2.1 Beschleunigung der Vergabeverfahren und der Bauvorhaben	11
3.2.1.1 Vergaben auf nationaler Ebene	12
3.2.1.2 EU-weite Vergaben	15
3.2.2 Einsparen von Verwaltungsaufwand	15
3.2.3 Zusammenfassende Feststellung zur Beschleunigung investiver Maßnahmen	16
3.3 Transparenz und Wettbewerb erhalten (Ziel B)	16
3.3.1 Anzahl der Bewerber und Angebote	16
3.3.2 Regionale Herkunft der Bewerber und Bieter	17
3.3.3 Transparenz und Dokumentation der Vergabeverfahren	17
3.3.4 Vorbeugung gegen Korruption und Manipulation	19
3.4 Einkauf der Leistungen weiterhin zu wirtschaftlichen Preisen (Ziel C)	21
3.4.1 Wirtschaftlichkeit der Vergabearten	21
3.4.2 Mögliche Auswirkungen der Vergabeerleichterungen auf die Beschaffungsausgaben des Bundes	23
4 Auswertungen des Bundesbauministeriums und Auslaufen der Regelungen	24
5 Stellungnahme des Bundesbauministeriums	26
6 Zusammenfassende Würdigung	27
Anlage I (zu Nr. 3.1)	
Anlage II (zu Nr. 3.1)	
Anlage III (zu Nr. 3.2.1)	
Anlage IV (zu Nr. 3.2.1)	
Anlage V (zu Nr. 3.3.1)	
Anlage VI (zu Nr. 3.4.1)	
Anlage VII (zu Nr. 3.4.1)	

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Inanspruchnahme und die Auswirkungen der im Rahmen des Konjunkturpakets II erlassenen Vergabeerleichterungen untersucht. Er ist damit einer Bitte des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nachgekommen. Die Auswirkungen der Vergaberechtslockerungen im Bereich der Lieferungen und Leistungen (Geltungsbereich der VOL/A) hat der Bundesrechnungshof dem Rechnungsprüfungsausschuss bereits in einem gesonderten Bericht aufgezeigt. Im hier vorliegenden Bericht äußert sich der Bundesrechnungshof zu den Vergabeerleichterungen im Bereich der Bauleistungen und freiberuflichen Leistungen (Geltungsbereiche der VOB/A und VOF).

Der Bundesrechnungshof hat hierzu bei den Bauvorhaben des Bundes mehr als 16 000 Vergaben untersucht. Er ist dabei insbesondere der Frage nachgegangen, ob das Bundesbauministerium die drei Ziele erreichte, die es mit den Vergabeerleichterungen in den Bereichen Hochbau, Straßenbau und Wasserstraßenbau verfolgte:

- Beschleunigung investiver Maßnahmen (Ziel A),
- Transparenz und Wettbewerb erhalten (Ziel B) sowie
- Einkauf der Leistungen weiterhin zu wirtschaftlichen Preisen (Ziel C).

Mit den Vergabeerleichterungen wurde vor allem die Möglichkeit ausgeweitet, unterhalb der EU-Schwellenwerte – d. h. im Bereich der national durchführbaren Vergabeverfahren – nicht öffentliche Verfahren (Beschränkte Ausschreibung, Freihändige Vergabe) anzuwenden. Dies sollte die Dauer der Vergabeverfahren deutlich verkürzen und dadurch investive Maßnahmen beschleunigen. Hierbei waren bevorzugt Unternehmen zu berücksichtigen, deren Eignung zertifiziert war (sog. präqualifizierte Unternehmen). Zudem sollte die Transparenz der Vergaben durch eine nachträgliche Veröffentlichung der Auftragsdaten sichergestellt werden (Ex-Post-Transparenz).

Im Bereich der nach Europarecht zwingend EU-weit durchzuführenden Vergabeverfahren sollten die Baudienststellen die vom EU-Recht vorgegebenen Regelfristen leichter verkürzen können.

Die Erleichterungen sollten für alle Vergaben von Bauleistungen und freiberuflichen Leistungen im Baubereich gelten, d. h. sie waren nicht auf jene Baumaßnahmen beschränkt, die aus den Mitteln der Konjunkturpakete finanziert wurden.

Der Bundesrechnungshof kommt – wie schon in dem genannten Bericht zum Bereich der Lieferungen und Leistungen – zu dem Ergebnis, dass die mit den Vergabeerleichterungen verfolgten Ziele im Wesentlichen nicht erreicht wurden. Stattdessen mussten deutliche Nachteile beim Wettbewerb und bei der Wirtschaftlichkeit sowie eine erhöhte Korruptions- und Manipulationsgefahr in Kauf genommen werden. Der Bundesrechnungshof hält es daher für sachgerecht, dass der Bund die Geltungsdauer der Vergabeerleichterungen nicht verlängert hat. Der Bundesrechnungshof versteht seine Untersuchungen auch als Beitrag, um bei der Fortentwicklung des Vergaberechts sachgerecht zu verfahren und Fehlentwicklungen vorzubeugen.

Prüfungsergebnisse im Einzelnen:

0.1 Vorbereiten und Anwenden der Vergabeerleichterungen

- 0.1.1 Das Bundesbauministerium führte die Vergabeerleichterungen ein, ohne zuvor die notwendigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Es ermittelte z. B. nicht, ob die vorgesehenen Instrumente geeignet waren, die vorgegebenen Ziele zu erreichen oder welche Auswirkungen durch die Vergabeerleichterungen zu erwarten waren (Nr. 2).
- 0.1.2 Die Vergabeerleichterungen wurden von den geprüften Bauverwaltungen unterschiedlich angewandt. Die für den Straßenbau des Bundes zuständigen Verwaltungen lehnten die Vergabeerleichterungen ab und ließen sie weitgehend unberücksichtigt. Die für den Hochbau und den Wasserstraßenbau zuständigen Verwaltungen machten von den Regelungen des Bundesbauministeriums Gebrauch, nutzten deren Möglichkeiten aber nicht vollständig aus. Die geprüften Bauverwaltungen begründeten dies u. a. damit, dass ein größerer Wettbewerb im Rahmen Öffentlicher Ausschreibungen und die damit erzielbaren wirtschaftlichen Vergabeergebnisse für sie Vorrang gehabt hätten (Nr. 3.1).

0.2 Keine Beschleunigung investiver Vorhaben

- 0.2.1 Der Bundesrechnungshof konnte nicht feststellen, dass die Bauverwaltungen durch die Ausweitung nicht öffentlicher Vergabeverfahren die

Dauer der Verfahren entscheidend verkürzen und damit die Bauvorhaben beschleunigen konnten. Dies deckt sich mit den Aussagen der vom Bundesrechnungshof geprüften Bauverwaltungen, wonach die von ihnen angewandten Erleichterungen kein Bauvorhaben entscheidend beschleunigt haben. Die Dauer sei allenfalls sehr gering verkürzt worden.

In aller Regel beansprucht bei Baumaßnahmen die Vergabe im Vergleich zur Vorbereitung, Planung und Bauausführung einen ohnehin geringen Zeitanteil. Der Bundesrechnungshof sieht daher in einer vermehrten Nutzung nicht öffentlicher Verfahren kein geeignetes Instrument, um investive Vorhaben nennenswert zu beschleunigen (Nr. 3.2.1).

- 0.2.2 Es ist nicht erkennbar, dass der erhöhte Anteil nicht öffentlicher Vergabeverfahren und eine vorrangige Berücksichtigung präqualifizierter Unternehmen den Verwaltungsaufwand verringerten (Nr. 3.2.2).

0.3 Transparenz und Wettbewerb deutlich eingeschränkt

- 0.3.1 Die Vergabeerleichterungen haben den Wettbewerb deutlich eingeschränkt. Der erhöhte Anteil nicht öffentlicher Verfahren (Beschränkte Ausschreibung, Freihändige Vergabe) zulasten des Anteils Öffentlicher Ausschreibungen hat es weniger Unternehmen als zuvor ermöglicht, am Wettbewerb teilzunehmen. Im Vergleich zu den Vorjahren ging die Zahl der Angebote in Folge der Vergabeerleichterungen im Hochbau um 12 % und im Wasserstraßenbau um 15 % zurück. Die Auswertungen im Hochbaubereich ergaben für die Öffentliche Ausschreibung die mit Abstand höchste Wettbewerbsintensität. Bei Öffentlichen Ausschreibungen wurden mehr als doppelt so viele Angebote eingereicht wie bei Beschränkten Ausschreibungen und fast dreimal so viele Angebote wie bei Freihändigen Vergaben (Nr. 3.3.1).
- 0.3.2 Die Vergabestellen nutzten die Vergabeerleichterungen zum Teil dazu, den Wettbewerb auf regional ansässige Unternehmen zu beschränken. Dies verstieß gegen die vergaberechtlichen Grundsätze der Gleichbehandlung und des Wettbewerbs. Die Auswertungen ergaben, dass die Öffentliche Ausschreibung am besten einen weiträumigen Wettbewerb ermöglicht (Nr. 3.3.2).
- 0.3.3 Maßnahmen, mit denen die geringere Transparenz nicht öffentlicher Verfahren gegenüber Öffentlichen Ausschreibungen ausgeglichen werden sollten, wurden nicht umfassend genutzt. So veröffentlichten die geprüften Bauverwaltungen im Rahmen der eingeführten Ex-Post-Transparenz

nicht in allen Fällen Auftragsdaten im Internet. Zudem war die Dokumentation der Vergabeverfahren teilweise unvollständig oder unzureichend. Auch insoweit war die Transparenz der Vergabeverfahren nicht uneingeschränkt gewährleistet (Nr. 3.3.3).

- 0.3.4 Die Ausweitung der nicht öffentlichen Vergabeverfahren erhöhte Korruptions- und Manipulationsrisiken. Es ist nicht erkennbar, ob Gegenmaßnahmen diesen erhöhten Risiken hinreichend entgegengewirkt haben (Nr. 3.3.4).

0.4 Einkauf der Leistungen zu wirtschaftlichen Preisen beeinträchtigt

- 0.4.1 Bundesrechnungshof und Bundesbauministerium haben übereinstimmend deutliche Wirtschaftlichkeitsunterschiede zwischen den Vergabearten festgestellt. Danach ist die Öffentliche Ausschreibung die Vergabeart mit den wirtschaftlichsten Ergebnissen. Die durch die Vergabeerleichterungen begünstigten nicht öffentlichen Vergabearten haben nach den Auswertungen des Bundesrechnungshofes im Durchschnitt Mehrausgaben von bis zu 13 % zur Folge gehabt (Nr. 3.4.1).

- 0.4.2 Nach Auswertungen des Bundesrechnungshofes beliefen sich die Mehrausgaben des Bundes allein im Hochbau auf **50 – 70 Mio. Euro**. Wenn die Bauverwaltungen die Vergabeerleichterungen vollständig in Anspruch genommen hätten, wären die möglichen Mehrausgaben im Hochbau auf **100 – 140 Mio. Euro** gestiegen. Das Ziel des Bundes, auch bei Anwendung der Vergabeerleichterungen Leistungen weiterhin zu wirtschaftlichen Preisen einzukaufen, wurde insoweit nicht erreicht (Nr. 3.4.2).

0.5 Auswertung der Vergabeerleichterungen durch das Bundesbauministerium

Die Bundesregierung sah in den Vergabeerleichterungen „*die Chance auf einen umfassenden Modernisierungsschub*“. Welche Folgerungen aus den Erfahrungen mit den Vergabeerleichterungen für die Weiterentwicklung des Vergaberechts abgeleitet werden können, wertete das Bundesbauministerium bisher nicht aus.

Das Bundesbauministerium begleitete die fast zweijährige Umsetzung der Vergabeerleichterungen nur unzureichend. Ein Evaluationsbericht, den das Bundesbauministerium acht Monate nach Auslaufen der Vergabeerleichterungen vorlegte, traf keine Feststellungen, ob die gesetzten

Ziele erreicht worden waren. Der Bericht erfasste zudem nur die Vergaben im Bereich der Hochbauleistungen. Die Vergaben im Straßen- und Wasserstraßenbau wertete das Bundesbauministerium nicht aus (Nr. 4).

0.6 Zusammenfassende Bewertung

Die Untersuchungen des Bundesrechnungshofes auf der Grundlage von mehr als 16 000 Vergabeverfahren haben bestätigt, dass die Öffentliche Ausschreibung die Vergabeart mit den meisten Vorteilen für den Wettbewerb und die Wirtschaftlichkeit ist. Das Bundesbauministerium sollte die Auswertungen der Vergabeerleichterungen zum Anlass nehmen, bei der weiteren Entwicklung des Vergaberechts den Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung als Regelvergabeart beizubehalten und wettbewerbseinschränkende Maßnahmen zu vermeiden (Nr. 6).

1 Einleitung

Als Teil des Pakts für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, zur Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes (Konjunkturpaket II) hat die Bundesregierung das Vergaberecht zeitweise gelockert, um investive Maßnahmen zu beschleunigen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) hat in seiner Sitzung vom 27. März 2009 die Erwartung geäußert, dass die vergaberechtlichen Lockerungsbestimmungen (nachfolgend als Vergabebeerleichterungen bezeichnet) so genutzt werden, dass Risiken für mehr Korruption und höhere Beschaffungspreise vermieden werden. Er hat den Bundesrechnungshof gebeten, die Inanspruchnahme dieser Regelungen zu prüfen und ihm zu berichten.

Über die Auswirkungen der Vergabebeerleichterungen im Bereich der Lieferungen und Leistungen (Geltungsbereich der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – VOL/A –) hat sich der Bundesrechnungshof bereits in einem gesonderten Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss geäußert. Nach den dort gewonnenen Prüfungserkenntnissen erscheint es sachgerecht, dass die Vergabebeerleichterungen nicht verlängert wurden. Mit dem hier vorliegenden Bericht legt der Bundesrechnungshof die Ergebnisse seiner Auswertungen vor, die die Vergabe von öffentlichen Aufträgen über Bauleistungen sowie freiberuflichen Leistungen (Geltungsbereich der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – VOB/A – bzw. der Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen – VOF –) bei den Bauaufgaben des Bundes betreffen. Der Bundesrechnungshof prüfte hierzu die Vergaben mehrerer großer Bauverwaltungen:

- der Oberfinanzdirektion Karlsruhe,
- des Betriebes für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern,
- des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (alle Hochbau),
- der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Ost (Wasserstraßenbau) und
- der Hessischen Straßen- und Verkehrsverwaltung (Straßenbau).

Der Anteil dieser Verwaltungen am Vergabevolumen des Bundes betrug im Hochbau 31 %, im Wasserstraßenbau 16 % und im Straßenbau 9 %.¹ Den Auswertungen liegen die Daten von mehr als 16 000 Vergabeverfahren zugrun-

¹ Angaben jeweils für den Zeitraum 2009/2010 (soweit vorliegend).

de.² Den Schwerpunkt der Untersuchungen bildeten die Vergaben von Bauleistungen im Hochbaubereich, da bei der hier eher kleinteiligen Vergabestruktur die Vergabeerleichterungen am ehesten angewandt werden konnten.

2 Ziele und Inhalte der Vergabeerleichterungen

Mit den bis Ende 2010 befristeten Maßnahmen sollten vor allem drei Ziele erreicht werden:

- Beschleunigung investiver Maßnahmen (Ziel A),
- Transparenz und Wettbewerb erhalten (Ziel B) sowie
- Einkauf der Leistungen weiterhin zu wirtschaftlichen Preisen (Ziel C).

Die Bundesregierung sah in den im Januar 2009 zeitgleich vom Bundeswirtschafts- und Bundesbauministerium erlassenen Vergabeerleichterungen die Chance eines umfassenden Modernisierungsschubs, der sonst viele Jahre brauchen würde.³ Bei den Vergabeerleichterungen waren im Wesentlichen folgende Maßnahmen vorgesehen:

- Nicht öffentliche Vergabearten (Beschränkte Ausschreibung, Freihändige Vergabe) sollten zulasten der Öffentlichen Ausschreibung erweitert angewendet werden können. Hierzu konnten die Baudienststellen Bauleistungen unterhalb vorgegebener Schwellenwerte ohne Begründung beschränkt ausschreiben (bis 1 Mio. Euro) oder freihändig vergeben (bis 100 000 Euro). Damit schränkte das Bundesbauministerium den haushaltsrechtlichen Grundsatz ein, Leistungen und Lieferungen grundsätzlich öffentlich auszuschreiben. Es erwartete dadurch einen geringeren Verwaltungs- und Zeitaufwand.
- Um die Transparenz der Vergabeverfahren zu erhöhen, hatten die Baudienststellen ab bestimmten Auftragswerten Angaben zum Vergabeverfahren nachträglich im Internet zu veröffentlichen. Diese sogenannte Ex-Post-Transparenz sollte zudem den Einkauf des Bundes zu wirtschaftlichen Preisen sicherstellen.
- Bei der Auswahl von Unternehmen bei den nicht öffentlichen Vergabeverfahren sollten vorrangig Unternehmen berücksichtigt werden, deren Eig-

² Da die Daten nicht bei allen Vergabevorgängen vollständig vorlagen, beruhen die Einzelauswertungen auf den jeweils nutzbaren Teilmengen (siehe Anlagen).

³ Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zu den Maßnahmen der Bundesregierung zur Stärkung von Wachstum und Beschäftigung vor dem Deutschen Bundestag am 14. Januar 2009 in Berlin; Bulletin Nr. 03-1 vom 14. Januar 2009.

nung zertifiziert war (präqualifizierte Unternehmen), um damit erhebliche Einsparungen beim Zeit- und Verwaltungsaufwand zu erreichen.

- Bei den EU-weiten Verfahren zur Vergabe von Bauleistungen sowie bei den Verhandlungsverfahren zur Vergabe von freiberuflichen Leistungen sollten die Baudienststellen auf eine Verkürzung der Bewerbungs-, Angebots- bzw. Teilnahmefristen hinwirken.

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind im Haushaltsrecht des Bundes Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit vorgeschrieben (§ 7 Bundeshaushaltsordnung). Hierzu gehören u. a. auch Untersuchungen zum Handlungsbedarf, zu Alternativen und zu den Auswirkungen sowie zur Eignung der eingesetzten Instrumente. Die Fachabteilungen des Bundesbauministeriums hatten anfangs darauf hingewiesen, infolge eines geminderten Anteils Öffentlicher Ausschreibungen würden die Preise steigen und sich die Korruptionsgefahr erhöhen.

Es war nicht feststellbar, inwieweit das Bundesbauministerium diese Bedenken letztendlich berücksichtigte. Es erstellte vor Einführung der Vergabeerleichterungen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, aus der hervorging, ob die vorgesehenen Instrumente zum Erreichen der vorgegebenen Ziele geeignet waren und welche Auswirkungen durch die Vergabeerleichterungen zu erwarten waren.

3 Auswertungsergebnisse des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof prüfte, wie die Baudienststellen die Vergabeerleichterungen umsetzten. Er untersuchte dabei auch, wie sie sich auswirkten und ob die vom Bundesbauministerium vorgesehenen Ziele erreicht wurden. Der Bundesrechnungshof sieht seine Auswertungsergebnisse durch die Stellungnahmen der geprüften Bauverwaltungen weitgehend bestätigt.

3.1 Veränderte Anteile der Vergabearten

Der Bundesrechnungshof prüfte zunächst, ob die Baudienststellen den Anteil der nicht öffentlichen Vergabeverfahren erhöhten und somit das zentrale Instrument der Vergabeerleichterungen nutzten. Er verglich hierzu die Anteile der Vergabearten nach Einführung der Vergabeerleichterungen mit denen der beiden Vorjahre.

Bei den für den **Straßenbau** des Bundes tätigen Bauverwaltungen veränderte sich der Anteil der Öffentlichen Ausschreibungen nach Einführung der Verga-

beerleichterungen nicht. Diese Verwaltungen lehnten es unter Hinweis auf die Vorteile der Öffentlichen Ausschreibung ab, nicht öffentliche Vergabeverfahren auszuweiten. Die Öffentliche Ausschreibung gewährleiste wirtschaftlichere Ergebnisse sowie einen besseren Schutz vor Korruption.

Dagegen machten die vom Bundesrechnungshof im Bereich **Hochbau** geprüften Baudienststellen von der erleichterten Anwendung nicht öffentlicher Verfahren Gebrauch. Bei ihnen erhöhte sich der Anteil der nicht öffentlichen Vergabeverfahren gegenüber den Vorjahren von 49 auf 78 %, der Anteil der Öffentlichen Ausschreibung sank von 39 auf 15 %.⁴ Die Bauverwaltungen nutzten die erweiterten Spielräume bei der Wahl der Vergabeart innerhalb der jeweiligen Wertgrenzen nur etwa zur Hälfte aus. So schrieben sie im Bereich unter 100 000 Euro fast jede zehnte Bauleistung öffentlich aus, obwohl sie diese Leistungen hätten freihändig vergeben können. Sie begründeten dies u. a. damit, dass die Öffentliche Ausschreibung den Wettbewerb besser gewährleiste.

Auch im **Wasserstraßenbau** machten die Bauverwaltungen von den Erleichterungen Gebrauch. Der Anteil der nicht öffentlichen Verfahren erhöhte sich ebenfalls zulasten der Öffentlichen Ausschreibung, war aber geringer als im Hochbaubereich.⁵ Die Verwaltungen im Wasserstraßenbau nutzten ebenso wie die Verwaltungen im Hochbau die Möglichkeiten der Vergabeerleichterungen bei der Wahl der Vergabeart damit nur teilweise.

3.2 Beschleunigung investiver Maßnahmen (Ziel A)

Die Beschleunigung investiver Maßnahmen war das Hauptziel der Vergabeerleichterungen. Dies sollte vor allem durch mehr nicht öffentliche Vergabeverfahren und damit einhergehend weniger Verwaltungsaufwand erreicht werden.

3.2.1 Beschleunigung der Vergabeverfahren und der Bauvorhaben

Der Bundesrechnungshof untersuchte anhand von Vergabedaten und Befragungen insbesondere im Hochbaubereich, ob die Vergabeerleichterungen die Vergabeverfahren und Bauvorhaben beschleunigten. Er ermittelte hierzu die Dauer der Vergabeverfahren bei den einzelnen Vergabearten sowie weitere auf die Länge der Verfahren wirkende Einflussfaktoren. Darüber hinaus untersuchte er, ob eine Verkürzung von Vergabeverfahren sich auch auf die Gesamtdauer investiver Vorhaben auswirkte.

⁴ Anlage I: „Veränderung der Anteile der Vergabearten bei der Vergabe von Bauleistungen im Hochbau“.

⁵ Anlage II: „Veränderung der Anteile der Vergabearten bei der Vergabe von Bauleistungen im Wasserstraßenbau“.

3.2.1.1 Vergaben auf nationaler Ebene

Die Auswertungen der Daten der Bauverwaltungen ergaben u. a., dass sich die durchschnittliche Dauer **aller** Vergabeverfahren – also einschließlich der Öffentlichen Ausschreibungen – nach Einführen der Vergabeerleichterungen im Vergleich zu den beiden Vorjahren verringerte. Der Unterschied betrug bei den zwei größten geprüften Hochbauverwaltungen einen Tag bzw. drei Tage je Verfahren.⁶ Bezogen auf die Gesamtdauer aller Vergaben in der jeweiligen Bauverwaltung entspricht dies einer Zeitersparnis von 2 bzw. 8 %.

Um festzustellen, ob diese Veränderungen auf die Vergabeerleichterungen oder auch auf andere Einflussfaktoren zurückzuführen waren, erstellte der Bundesrechnungshof u. a. Auswertungen zu den Verfahrenslängen der verschiedenen Vergabearten.

a) Zusammenhang Verfahrensdauer – Vergabeart

Die Auswertungen des Bundesrechnungshofes ergaben, dass die durchschnittliche Dauer bei den nicht öffentlichen Vergabeverfahren vor und nach Einführen der Vergabeerleichterungen geringer war als bei den Öffentlichen Ausschreibungen.

Dieses Ergebnis überrascht insoweit nicht, als die Öffentlichen Ausschreibungen im Gegensatz zu den nicht öffentlichen Verfahren mit der Bekanntmachung der Ausschreibung einen zusätzlichen Verfahrensschritt aufweisen, der auch in den Datensammlungen der Bauverwaltungen erfasst wird.

Vor diesem Hintergrund ist es zunächst naheliegend, dass die eingangs angegebene Zeitersparnis grundsätzlich auf den erhöhten Anteil der nicht öffentlichen Verfahren zurückgeführt werden kann. Dabei ist jedoch zu beachten, dass bei einem Vergleich der Verfahrensdauern die reine Datenlage allein nicht aussagekräftig ist. Denn die Daten der öffentlichen Verfahren enthalten alle notwendigen Verfahrensschritte, während bei den nicht öffentlichen Verfahren noch der Zeitbedarf eines notwendigen Verfahrensschritts hinzugerechnet werden muss: die Prüfung der Eignung der Unternehmen. Bei der Öffentlichen Ausschreibung findet die Prüfung der Eignung der Bieter innerhalb der Frist für die Angebotsprüfung und -wertung statt. Der Zeitbedarf für diese Prüfung wird bei der Gesamtdauer der öffentlichen Vergabeverfahren berücksichtigt, d. h. er

⁶ Anlage III: „Veränderung der durchschnittlichen Dauer der Vergabeverfahren im Hochbaubereich vor und nach Einführen der Vergabeerleichterungen am Beispiel der Oberfinanzdirektion Karlsruhe und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung“.

ist Bestandteil der aus den Datensammlungen der Bauverwaltungen ermittelbaren Dauer der Vergabeverfahren. Bei den nicht öffentlichen Vergabeverfahren wird die Eignung der Unternehmen bereits im Vorfeld der Aufforderung zur Angebotsabgabe, also vor dem ersten in den Datensammlungen der Bauverwaltungen erfassten Schritt, geprüft. Der zeitliche Aufwand nicht öffentlicher Vergabeverfahren ist insoweit also tatsächlich höher als es die Auswertungen der Datensammlungen ergeben. Ihr Zeitvorteil gegenüber öffentlichen Verfahren ist geringer als sich dies im Vergleich der ermittelbaren und oben genannten Verfahrensdauern widerspiegelt. Dementsprechend ist der Beschleunigungseffekt geringer als er sich im Vergleich der Daten darstellt und darstellen lässt.

Bereits ohne eine derartige Bereinigung weist die durchschnittliche Verkürzung der Verfahrensdauer nach Einführen der Vergabeerleichterungen um maximal einen bis drei Tage nur auf eine mäßige Beschleunigung hin. Werden die oben dargestellten, zeitlich kaum genau bestimmbareren Einflussfaktoren berücksichtigt, dürften die Vergabeerleichterungen die durchschnittliche Vergabedauer allenfalls geringfügig verkürzen.

b) Zusammenhang Verfahrensdauer – Vergabewert

Die Auswertungen ergaben weiterhin, dass die Verfahrensdauer nicht nur von der Vergabeart, sondern auch vom Vergabewert abhängt. Dies gilt sowohl für öffentliche als auch für nicht öffentliche Vergabeverfahren. Ein höherer Vergabewert erfordert in der Regel unabhängig von der Ausschreibungsart allein schon deshalb eine längere Verfahrensdauer, weil die Leistungen meist komplexer sind und bei jedem Verfahrensschritt einen erhöhten Zeitaufwand erfordern. So war etwa bei den beiden größten geprüften Hochbauverwaltungen die durchschnittliche Verfahrensdauer Beschränkter Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb bei Vergaben zwischen 25 000 und 100 000 Euro um zwei bzw. drei Tage (5 % bzw. 9 %) länger als bei Vergaben bis 25 000 Euro.⁷ Bei Beschränkten Ausschreibungen ab 100 000 Euro dauerte das Verfahren durchschnittlich elf bzw. zwölf Tage (29 % bzw. 33 %) länger. Der Zeitbedarf der Beschränkten Ausschreibungen erhöhte sich also mit zunehmendem Vergabewert. Bei der Oberfinanzdirektion Karlsruhe etwa näherten sich dadurch die durchschnittlichen Verfahrenslängen der Beschränkten und Öffentlichen Ausschreibungen im Bereich der höheren Ausschreibungsvolumina stark an.

⁷ Anlage IV: „Vergleich der durchschnittlichen Dauer Beschränkter Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb im Hochbaubereich in Abhängigkeit vom Vergabewert“.

Daraus folgt die Erkenntnis, dass die Zeitvorteile der nicht öffentlichen Vergabearten mit zunehmendem Vergabewert abnehmen. Dies sollte auch bei künftigen Diskussionen über die Zweckmäßigkeit von Wertgrenzen beachtet werden.

c) Zusammenhang Verfahrensdauer und Bevorzugung präqualifizierter Unternehmen

Der Vorgabe des Bundesbauministeriums, bei nicht öffentlichen Vergabeverfahren vorwiegend präqualifizierte Unternehmen zur Angebotsaufgabe aufzufordern, folgten die Baudienststellen sehr unterschiedlich. Obwohl der Einsatz dieser Unternehmen nach den Erwartungen des Bundesbauministeriums zu erheblichen Einsparungen beim Zeit- und Verwaltungsaufwand führen sollte, erklärten alle geprüften Verwaltungen, dadurch habe keine Zeit eingespart werden können.

Dabei verwiesen die Baudienststellen auf die geringe Zahl präqualifizierter Unternehmen. Im Januar 2009 waren von 325 000 Unternehmen des deutschen Baugewerbes nur 1 097 Unternehmen (0,3 %) präqualifiziert. So gab es etwa in Schleswig-Holstein kein einziges präqualifiziertes Unternehmen für Sanitärinstallationen. Die Konzentration der Angebotsaufforderungen auf die wenigen präqualifizierten Unternehmen führte nach Angaben der Baudienststellen dazu, dass diese überlastet waren und nicht ausreichend viele Angebote abgeben konnten. Zudem hätten die Präqualifikationsnachweise auch nicht alle Anforderungen an die Eignung der Unternehmen abgedeckt, sodass weitere Prüfungen notwendig waren. Insoweit kommt der Bundesrechnungshof zu dem Ergebnis, dass sich Zeit- und Verwaltungsaufwand entgegen der Erwartung des Bundesbauministeriums nicht verringert haben.

d) Zeitliche Bedeutung der Vergabeverfahren im Rahmen der Gesamtdauer von Baumaßnahmen

Der Bundesrechnungshof untersuchte auch, ob die Vergabebeerleichterungen geeignet waren, nicht nur die Vergabeverfahren sondern auch die Gesamtdauer der Bauvorhaben zu verkürzen. Da nicht alle Vergabeverfahren für den Baufortschritt relevant sind und dieser auch weiteren Einflüssen unterliegt, führen mögliche Verkürzungen von Vergabeverfahren nicht zwangsläufig zu einer Beschleunigung der Baumaßnahmen. Vorüberlegungen des Bundesbauministeriums zu den Auswirkungen der Vergabebeerleichterungen auf die Gesamtdauer der Bauvorhaben liegen dem Bundesrechnungshof nicht vor.

Die geprüften Baudienststellen konnten keine Maßnahme benennen, deren Dauer infolge der Vergabeerleichterungen entscheidend verkürzt wurde. Sie schlossen mögliche Verkürzungen bei Bauvorhaben geringen Umfangs nicht vollständig aus, schätzten sie aber als sehr gering ein. Für eine Beschleunigung von Bauvorhaben seien haushaltsrechtliche oder planungstechnische Voraussetzungen sowie die Bauausführung wesentlich relevanter. Die Bauverwaltungen stellten die Eignung der Vergabeerleichterungen, Baumaßnahmen zu beschleunigen, daher grundsätzlich in Frage.

3.2.1.2 EU-weite Vergaben

Bei den EU-weiten Vergabeverfahren setzten die geprüften Verwaltungen die Vorgaben des Bundesbauministeriums nur teilweise um. Bei der Vergabe von Bauleistungen nach VOB verkürzten sie die Bewerbungs- und Angebotsfristen nur in wenigen Fällen, weil nach ihrer Erfahrung die in der VOB enthaltenen unverkürzten Regelfristen notwendig waren, um eine ausreichende Zahl qualifizierter Bewerber zu erreichen. Bei den Offenen Verfahren erhöhte sich sogar die durchschnittliche Verfahrensdauer nach Einführen der Vergabeerleichterungen.

Bei der Vergabe freiberuflicher Leistungen nach VOF verkürzten die geprüften Baudienststellen die Teilnahmefristen in einigen Fällen. In diesen Fällen erhielten sie weniger Bewerbungen als bei den Verfahren mit unverkürzten Fristen. Nach Angabe der Baudienststellen wirkten sich die verkürzten Vergabeverfahren nicht oder nicht wesentlich auf die Dauer der Gesamtmaßnahmen aus.

3.2.2 Einsparen von Verwaltungsaufwand

Durch den erhöhten Anteil nicht öffentlicher Vergabeverfahren und den Vorrang präqualifizierter Unternehmen sollte bei den Baudienststellen Verwaltungsaufwand eingespart werden.

Die Baudienststellen dokumentierten nicht, wie hoch ihr zeitlicher Verwaltungsaufwand für die Durchführung der Vergabeverfahren war. Insoweit waren keine belastbaren Auswertungen möglich, ob die Vergabevereinfachungen den Verwaltungsaufwand reduzierten.

Nach Einschätzung der Baudienststellen gab es zwischen den öffentlichen und nicht öffentlichen Vergabeverfahren kaum Unterschiede beim Verwaltungsaufwand. Alle Bauverwaltungen wiesen auf den erhöhten Aufwand bei der Berücksichtigung präqualifizierter Unternehmen hin.

3.2.3 Zusammenfassende Feststellung zur Beschleunigung investiver Maßnahmen

Nach den Auswertungen des Bundesrechnungshofes hat die Ausweitung nicht öffentlicher Vergaben die Dauer der Vergabeverfahren nicht deutlich verkürzt und damit auch investive Maßnahmen nicht beschleunigt. Auch konnte nicht belegt werden, dass nicht öffentliche Vergabeverfahren und der Vorrang präqualifizierter Unternehmen zu Einsparungen beim Verwaltungsaufwand führten.

Es bleibt daher zumindest zweifelhaft, ob verkürzte Vergabeverfahren überhaupt geeignet sind, investive Vorhaben nennenswert zu beschleunigen und den Verwaltungsaufwand zu mindern.

3.3 Transparenz und Wettbewerb erhalten (Ziel B)

Um aufgrund des erhöhten Anteils nicht öffentlicher Verfahren Nachteile für den Wettbewerb so weit wie möglich zu vermeiden, sollten die Baudienststellen besonders auf einen fairen Wettbewerb achten und die Transparenz erhöhen. So hatten sie insbesondere die Dokumentation der Vergabeverfahren und die Vorbeugung gegen Korruption sicherzustellen sowie zusätzliche Veröffentlichungspflichten zu beachten.

3.3.1 Anzahl der Bewerber und Angebote

Der wichtigste Indikator für den Wettbewerb ist die Anzahl beteiligter Unternehmen. Die Auswertungen des Bundesrechnungshofes bei den geprüften Hochbauverwaltungen ergaben, dass bei Öffentlichen Ausschreibungen mehr als doppelt so viele Angebote eingingen wie bei Beschränkten Ausschreibungen. Gegenüber den Freihändigen Vergaben war die Angebotszahl bei den Öffentlichen Ausschreibungen fast dreimal so hoch.⁸

Öffentliche Ausschreibungen ermöglichen die Abgabe von Angeboten einer grundsätzlich unbeschränkten Anzahl von Bietern. Dagegen ist bei nicht öffentlichen Vergabeverfahren die Anzahl der Bewerber von vornherein beschränkt. Da die Baudienststellen infolge der Vergabeerleichterungen mehr Bauleistungen in nicht öffentlichen Verfahren vergaben, sank die Zahl der Angebote je Vergabe bei den geprüften Baudienststellen im Hochbau im Vergleich zu den Vorjahren um 12 % und im Wasserstraßenbau um 15 %.

⁸ Anlage V: „Durchschnittliche Zahl der Angebote bei Öffentlichen Ausschreibungen, Beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb und Freihändigen Vergaben mit Wettbewerb“.

Um trotz dieser Auswirkungen der Vergabeerleichterungen ein Mindestmaß an Wettbewerb zu gewährleisten, erhöhte eine der geprüften Hochbauverwaltungen bei den nicht öffentlichen Vergabeverfahren die Mindestzahl aufzufordernder Unternehmen erheblich. Dennoch erreichte sie nicht die Angebotszahlen der Vorjahre, in denen sie mehr Maßnahmen öffentlich ausgeschrieben hatte.

Die Auswertungen unterstreichen die wettbewerbsfördernde Wirkung der Öffentlichen Ausschreibung und bestätigen deren haushaltsrechtlich festgelegten Vorrang. Die Vergabeerleichterungen wirkten sich nachteilig auf den Wettbewerb aus, indem sie zu einer verringerten Anzahl beteiligter Unternehmen führten.

3.3.2 Regionale Herkunft der Bewerber und Bieter

Das Bundesbauministerium hatte vorgegeben, dass die Vergabeerleichterungen nicht zu vergaberechtlich unzulässigen Beschränkungen des Wettbewerbs auf in der Region ansässige Unternehmen führen sollten, um die Gleichbehandlung aller Unternehmen zu gewährleisten.

Nach den Auswertungen des Bundesrechnungshofes lag bei Hochbaumaßnahmen der Sitz der am Wettbewerb beteiligten Unternehmen bei den Öffentlichen Ausschreibungen etwa doppelt so weit von der jeweiligen Baustelle entfernt wie bei den nicht öffentlichen Vergabeverfahren.

Eine der drei geprüften Hochbauverwaltungen erklärte, die Möglichkeit, verstärkt regional ansässige Unternehmen berücksichtigen zu können, sei der eigentliche Vorteil der Vergabeerleichterungen gewesen. Sie nutzte nicht öffentliche Vergabeverfahren, um verstärkt regionale Unternehmen zu berücksichtigen. Als Folge davon verringerte sich dort die durchschnittliche Entfernung der beauftragten Unternehmen nach Inkrafttreten der Vergabeerleichterungen um 27 %. Eine andere Verwaltung beschränkte den Wettbewerb bei Freihändigen Vergaben bis 100 000 Euro auf Unternehmen in einem Umkreis von 50 km.

Während die Öffentliche Ausschreibung einen weiträumigen Wettbewerb ermöglicht, haben die vermehrt nicht öffentlichen Vergabeverfahren die Beschränkung des Wettbewerbs auf regionale Unternehmen gefördert.

3.3.3 Transparenz und Dokumentation der Vergabeverfahren

Angesichts des erwarteten Anstiegs nicht öffentlicher Vergabeverfahren gab das Bundesbauministerium den Baudienststellen auf, die Transparenz der nicht

öffentlichen Vergabeverfahren zu erhöhen. Es führte für sie ab bestimmten Auftragssummen eine zusätzliche Veröffentlichungspflicht ein (Ex-Post-Transparenz).

Als Teil der Ex-Post-Transparenz hatten die Baudienststellen nach Auftragserteilung u. a. den Namen des beauftragten Unternehmens im Internet zu veröffentlichen. Dadurch sollte die Transparenz erhöht, der Wettbewerb gewährleistet und die Wirtschaftlichkeit der Angebotspreise sichergestellt werden.

Der Rechnungsprüfungsausschuss unterstrich die Notwendigkeit erhöhter Transparenz, da die Lockerung des Vergaberechts das Risiko sachfremder Entscheidungen erhöhte.

Nicht alle geprüften Bauverwaltungen kamen der Verpflichtung zur Ex-Post-Transparenz vollständig nach. Bei den veröffentlichten Aufträgen gab es nach Auskunft der Verwaltungen zudem in keinem Fall Rückfragen von Unternehmen zu den Verfahren oder den Auftragserteilungen. Das könnte darauf hindeuten, dass die mit der Einführung dieses Instrumentes verbundenen Kontrollabsichten nicht bekannt oder nicht nachvollziehbar waren.

Es ist zweifelhaft, ob die Ex-Post-Transparenz ein Unternehmen dazu veranlassen wird, bei nicht öffentlichen Verfahren sein Angebot genauso günstig wie unter dem höheren Wettbewerbsdruck einer Öffentlichen Ausschreibung zu kalkulieren. Aufgrund der fehlenden Resonanz der Unternehmen ist der Nutzen der Ex-Post-Transparenz bisher nicht belegt. Insoweit erwies sich das nachträgliche Benennen des beauftragten Unternehmens als wenig wirksam, um den Wettbewerb in gleicher Weise wie bei einem öffentlichen Verfahren sicherzustellen.

Einen wesentlichen Anteil an der Transparenz eines Vergabeverfahrens hat seine ordnungsgemäße Dokumentation. Die Dokumentation der Vergabeverfahren war bei den geprüften Verwaltungen nicht in allen Fällen vollständig oder ausreichend. So fehlten Niederschriften über die Öffnung der Angebote oder über Aufklärungsgespräche zu Angeboten, die erheblich von den Preisermittlungen der Dienststellen abwichen. Der Bundesrechnungshof sieht insoweit auch bei der die Vergabe begleitenden Dokumentation keine Anhaltspunkte, dass hierdurch eine ausreichende Transparenz sichergestellt werden konnte.

3.3.4 Vorbeugung gegen Korruption und Manipulation

Die Vergabe öffentlicher Aufträge gehört zu den besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten.⁹ Die Richtlinie des Bundes zur Korruptionsprävention sieht daher als Gegenmaßnahmen u. a. den Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung, die Risikoanalyse und das Mehraugenprinzip vor.¹⁰ Die Vergabeerleichterungen sollten nach den Erwartungen des Rechnungsprüfungsausschusses nicht zu vermehrten Korruptionsrisiken führen.

Das Bundesbauministerium erkannte, dass die Vergabeerleichterungen insbesondere in Folge des höheren Anteils nicht öffentlicher Verfahren grundsätzlich die Korruptionsgefahr erhöhten. Bei den nicht öffentlichen Verfahren wird lediglich eine begrenzte Zahl von Unternehmen zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert. Insbesondere die Beschränkung des Wettbewerbs und die Auswahl der aufzufordernden Unternehmen stellen Korruptions- und Manipulationsrisiken dar, die bei der Öffentlichen Ausschreibung nicht bestehen.

Da mit den Vergabeerleichterungen der Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung eingeschränkt war, wurde dieses zentrale Instrument der Korruptionsvorbeugung in seiner Wirkungsweise weitgehend beeinträchtigt. Allein im Hochbaubereich lagen 97 % der Vergabeverfahren unterhalb der neu eingeführten Schwellenwerte und damit im Anwendungsbereich der Vergabeerleichterungen.¹¹

Obwohl nach den Vorgaben zur Korruptionsprävention insbesondere nach verfahrensmäßigen Änderungen Risikoanalysen durchgeführt werden sollten, erstellte das Bundesbauministerium keine systematische Analyse zu den durch die Vergabeerleichterungen verstärkten Risiken und Schwachstellen in den Vergabeverfahren. Mit Ausnahme der Ex-Post-Transparenz, deren Wirksamkeit nicht belegt werden konnte, und einer halbjährlich vorzulegenden Auflistung beauftragter Unternehmen sah das Bundesbauministerium keine gesonderten Instrumente vor, um der erhöhten Korruptionsgefährdung durch die Einschränkungen des Wettbewerbs bei den nicht öffentlichen Vergabeverfahren zu be-

⁹ Bundesinnenministerium: „Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“, Empfehlung zu Nr. 2 der RL; letzte Fassung vom 9. Juni 2010.

¹⁰ Bundesinnenministerium: „Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“ (Bundesanzeiger Nr. 127 vom 14. Juli 1998, S. 9665. Die Richtlinie wurde am 30. Juli 2004 neu gefasst) sowie Empfehlungen zu dieser Richtlinie.

¹¹ Die Schätzkosten von 97 % der nach Einführen der Vergabeerleichterungen im Hochbau durchgeführten Vergabeverfahren lagen unter dem Schwellenwert für Beschränkte Ausschreibungen (1 Mio. Euro). Wie in Nr. 3.1 aufgezeigt, setzten die Bauverwaltungen den erleichterten Einsatz nicht öffentlicher Vergabearten aber nicht vollständig um, so dass die tatsächlichen Anteile der nicht öffentlichen Vergabeverfahren unter diesem Wert lagen.

gegenen. So machte es z. B. keine Vorgabe, die Mindestzahl der aufzufordernden Unternehmen zu erhöhen oder die verwaltungsinternen Kontrollen bei der Auswahl dieser Unternehmen zu intensivieren. Das Bundesbauministerium traf auch keine Vorkehrungen, um das Einhalten der bestehenden Vorbeugungsmaßnahmen, wie etwa das Mehraugenprinzip, verstärkt zu überwachen.

Um zu überprüfen, ob die Baudienststellen die bestehenden Regelungen zur Korruptions- und Manipulationsvorbeugung anwandten, untersuchte der Bundesrechnungshof insbesondere, ob diese das Mehraugenprinzip bei der Auswahl der Unternehmen für nicht öffentliche Vergabeverfahren beachteten. Dieser Verfahrensschritt ist für Manipulationen anfällig. Daher muss hierbei ein Mitarbeiter eine Auswahl aufzufordernder Unternehmen vorschlagen, während ein anderer Mitarbeiter diesen Vorschlag grundsätzlich abzuändern hat.¹² Die drei geprüften Hochbauverwaltungen änderten aber nur bei 28 % der geprüften nicht öffentlichen Vergabeverfahren die vorgeschlagenen Unternehmenslisten.¹³ In vielen Fällen war nicht nachvollziehbar, wer diese Unternehmen vorgeschlagen hatte. Die Baudienststellen räumten ein, dass die Vorschläge auch von Externen stammten, die den Baudienststellen zuarbeiteten. In fast drei Viertel der geprüften Fälle wäre es also möglich gewesen, dass ein Einzelner – ggf. auch Externer – den Kreis der am Wettbewerb zu beteiligenden Unternehmen abschließend hätte bestimmen können. Im Falle manipulativer Absichten hätte dies Absprachen unter den Beteiligten zum Schaden des Bundes als Auftraggeber ermöglicht.

Für die vom Bundesbauministerium erwartete Verbesserung des Schutzes vor Manipulation und Korruption durch vorrangige Berücksichtigung präqualifizierter Unternehmen hat der Bundesrechnungshof keine Hinweise finden können. Die für den Hochbau zuständigen Baudienststellen wiesen teilweise darauf hin, dass sich durch die geringe Zahl dieser Unternehmen die Manipulationsgefahr erhöht haben könnte. Insbesondere bei Gewerken, für die es nur wenige präqualifizierte Unternehmen gab, hätten an Preisabsprachen interessierte Unternehmen den potenziellen Kreis der aufzufordernden Unternehmen aus den öffentlich einsehbaren Listen feststellen und dies zu Manipulationen des Wettbewerbs nutzen können.

¹² Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes; Richtlinien zu 111 (Vergabevermerk-Wahl der Vergabeart) Nr. 6. Lässt der zweite Mitarbeiter die vorgeschlagene Unternehmerlisten unverändert, hat er dies im Vergabevermerk zu begründen.

¹³ Dieser Auswertung lag eine Stichprobe von 180 Vergabeverfahren im Hochbaubereich zugrunde. Bei den geprüften Verfahren gab es keinen Fall, bei dem die Nichtänderung der Unternehmerliste in einem Vergabevermerk begründet war.

Die vorgenannten Untersuchungen des Bundesrechnungshofes haben aufgrund des erweiterten Umfangs der nicht öffentlichen Vergabeverfahren erhöhte Korruptions- und Manipulationsrisiken aufgezeigt. Es ist nicht erkennbar, ob Gegenmaßnahmen diesen erhöhten Risiken hinreichend entgegengewirkt haben.

3.4 Einkauf der Leistungen weiterhin zu wirtschaftlichen Preisen (Ziel C)

3.4.1 Wirtschaftlichkeit der Vergabearten

Die Vergabeerleichterungen ermöglichten, verstärkt nicht öffentliche Vergabeverfahren zu wählen. Um wirtschaftliche Nachteile zu vermeiden, waren die Vergabeerleichterungen mit der Auflage versehen, den Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung uneingeschränkt zu beachten.

Der Bundesrechnungshof untersuchte, inwieweit sich die Wirtschaftlichkeit der Vergabearten unterschied. Das Verhältnis der Auftragssummen zu den zuvor ermittelten Schätzkosten für die zu vergebenden Leistungen lässt Rückschlüsse zu, ob eine Vergabeart wirtschaftlicher ist als eine andere. Unterschreiten z. B. die Auftragssummen bei einer Vergabeart die Schätzkosten im Durchschnitt stärker als bei anderen Vergabearten, deutet dies auf eine vergleichsweise höhere Wirtschaftlichkeit hin. Das Verhältnis der Auftragssummen zu den Schätzkosten lässt sich als Verhältniswert darstellen. Die Verhältniswerte verschiedener Vergabearten lassen sich miteinander vergleichen und sind somit Indikatoren, welche Vergabeart wirtschaftlicher ist. Hohe Verhältniswerte weisen auf eine vergleichsweise geringere Wirtschaftlichkeit hin. Voraussetzung für einen belastbaren Vergleich der Vergabearten ist die Auswertung einer Vielzahl von Vergaben, um verzerrende Auswirkungen von Einzelfällen zu mildern.

Der Bundesrechnungshof ermittelte im Hochbaubereich bei nahezu 7 000 Vergaben das Verhältnis der Auftragssummen zu den Schätzkosten. Die Auswertungen ergaben wesentliche Unterschiede bei den Vergabearten:

Bei den nicht öffentlichen Vergabeverfahren überstiegen die Verhältniswerte Auftragssummen/Schätzkosten im gesamten betrachteten Zeitraum 2007 bis 2010 die entsprechenden Verhältniswerte der Öffentlichen Ausschreibungen (= 100 %) wie folgt:

- +5,6 % bei den Beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb sowie
- +9,6 % bei den Freihändigen Vergaben.¹⁴

Betrachtet man nur den Zeitraum nach Inkrafttreten der Vergabeerleichterungen, stellt sich der Vergleich noch ungünstiger für die nicht öffentlichen Verfahren dar: Die Verhältniswerte Auftragssummen/Schätzkosten der nicht öffentlichen Vergabeverfahren überschritten die der Öffentlichen Ausschreibungen nunmehr um

- +7,4 % bei den Beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb sowie
- +13,1 % bei den Freihändigen Vergaben.¹⁵

Der Bundesrechnungshof sieht in diesen Unterschieden einen Indikator, der nicht nur allgemein auf die größere Wirtschaftlichkeit der Öffentlichen Ausschreibung hinweist, sondern auch quantitative Aussagen hierzu zulässt. So liegt die Betrachtung nahe, dass eine Bauleistung, die bei einer Öffentlichen Ausschreibung einen Auftragswert von z. B. 100 000 Euro gehabt hätte,

- bei einer Beschränkten Ausschreibung einen Auftragswert von 107 400 Euro und
- bei einer Freihändigen Vergabe einen Auftragswert von 113 100 Euro

und damit entsprechende Mehrausgaben für den Bundeshaushalt ergeben hätte.

Eine vom Bundesbauministerium selbst durchgeführte Evaluierung zu den Vergaben im Hochbau ergab bei den nicht öffentlichen Vergabeverfahren noch größere Unterschiede im Vergleich zu den Öffentlichen Ausschreibungen:

- +9,9 % bei den Beschränkten Ausschreibungen sowie
- +22,2 % bei den Freihändigen Vergaben.¹⁶

¹⁴ Anlage VI: „Wirtschaftlichkeit der Vergabearten nach den Auswertungen des Bundesrechnungshofes“: Gesamter Betrachtungszeitraum 2007/2010.

¹⁵ Anlage VI: „Wirtschaftlichkeit der Vergabearten nach den Auswertungen des Bundesrechnungshofes“: Nach Einführen der Vergabeerleichterungen 2009/2010.

¹⁶ Anlage VII: „Wirtschaftlichkeit der Vergabearten nach den Auswertungen des Bundesbauministeriums“.

Das Bundesbauministerium stellte daher fest, dass die Öffentliche Ausschreibung die wirtschaftlichsten Ergebnisse erzielte. Dies entspricht auch den Auswertungsergebnissen des Bundesrechnungshofes.

Im Wasserstraßenbau fielen die ermittelten Unterschiede etwas geringer als im Hochbau aus. Im Straßenbau konnte der Bundesrechnungshof die Verhältnisse nicht untersuchen, da keine ausreichenden Daten zu den Schätzkosten vorlagen.

Neben den vorgenannten Untersuchungen betrachtete der Bundesrechnungshof auch Abrechnungssummen der beauftragten Unternehmen. Zudem befragte er die Mitarbeiter der Baudienststellen. Alle Auswertungen bestätigten die wirtschaftlichen Vorteile Öffentlicher Ausschreibungen und damit auch deren haushaltsrechtlichen Vorrang als Regelvergabeart. Dies ist darauf zurückzuführen, dass bei einer Öffentlichen Ausschreibung der Wettbewerb grundsätzlich unbeschränkt und intensiver ist als bei den nicht öffentlichen Verfahren. Deshalb bieten die Unternehmen dem Auftraggeber bei Öffentlichen Ausschreibungen durchschnittlich günstigere Konditionen für die zu vergebenden Leistungen an.

Die Vergabeerleichterungen haben somit wegen der damit verbundenen Erhöhung des Anteils nicht öffentlicher Vergabeverfahren vom Grundsatz der wirtschaftlichen Beschaffung weggeführt. Die Auflage, diesen Grundsatz bei den Vergabeerleichterungen uneingeschränkt zu beachten, war insoweit nicht durchsetzbar, als er im Konflikt zu den wettbewerbseinschränkenden Auswirkungen dieser Erleichterungen stand.

3.4.2 Mögliche Auswirkungen der Vergabeerleichterungen auf die Beschaffungsausgaben des Bundes

Die Vergabeerleichterungen sollten auch nach Auffassung des Rechnungsprüfungsausschusses nicht zu höheren Beschaffungspreisen führen.

Die oben aufgezeigten Feststellungen zu den Wirtschaftlichkeitsunterschieden zwischen den Vergabearten legen den Schluss nahe, dass sich die Beschaffungsausgaben des Bundes durch die Vergabeerleichterungen erhöht haben. Der Umfang dieser Mehrausgaben lässt sich nur überschlägig ermitteln, indem man die ermittelten Wirtschaftlichkeitsunterschiede der Vergabearten in Bezug zu deren veränderten Anteilen setzt.

Bei dieser Berechnung ergeben sich allein im Hochbaubereich Mehrausgaben von

50 – 70 Mio. Euro,

die dem Bund durch den erhöhten Anteil nicht öffentlicher Vergabeverfahren entstanden sein können.

Hätten die Bauverwaltungen alle in Betracht kommenden Vergabeverfahren innerhalb der erhöhten Wertgrenzen von bis 100 000 Euro freihändig und bis 1 Mio. Euro beschränkt ausgeschrieben statt nur zu weniger als der Hälfte, hätten sich die möglichen Mehrausgaben entsprechend verdoppelt, nämlich auf

100 – 140 Mio. Euro.

Auf entsprechende Berechnungen für den Wasserstraßenbau hat der Bundesrechnungshof wegen der wesentlich schmaleren Datenbasis verzichtet. Beim Straßenbau haben die Vergabeerleichterungen keine Mehrausgaben verursachen können, da sie die Straßenbauverwaltungen nicht nutzten.

Die überschlägigen Kostenermittlungen zeigen die wirtschaftlichen Nachteile der Vergabeerleichterungen. Die Ausweitung nicht öffentlicher Vergabeverfahren zulasten der Öffentlichen Ausschreibung führte zu nicht unerheblichen Mehrausgaben. Das Ziel des Bundes, auch bei Anwendung der Vergabeerleichterung Leistungen weiterhin zu wirtschaftlichen Preisen einzukaufen (Ziel C), wurde insoweit nicht erreicht.

4 Auswertungen des Bundesbauministeriums und Auslaufen der Regelungen

Das Bundesbauministerium wertete Erfahrungen der Bauverwaltungen mit den Vergabeerleichterungen während der fast zweijährigen Geltungsdauer nicht begleitend aus.

Das Bundesbauministerium befürwortete noch im Dezember 2010 die Verlängerung der Vergabeerleichterungen um ein weiteres Jahr. Es wollte in dieser Zeit die Erfahrungen auswerten. Das Bundesfinanzministerium lehnte das jedoch ab. Somit endeten die Vergabeerleichterungen für den Bereich des Bundesbaus – im Gegensatz zu den Regelungen der meisten Länder und Kommunen – zum 31. Dezember 2010. Die bauwirtschaftliche Lage unterschied sich inzwischen wesentlich von den konjunkturellen Bedingungen zum Jahreswech-

sel 2008/2009, die die Bundesregierung zu den Vergabeerleichterungen veranlasst hatten.

Das Bundesbauministerium veröffentlichte im August 2011 einen Evaluationsbericht für den Hochbaubereich.¹⁷ Darin stellte es im Wesentlichen fest, dass die Vergabeerleichterungen gut genutzt, der Wettbewerb grundsätzlich durchgeführt worden und die Öffentliche Ausschreibung wirtschaftlicher als die nicht öffentlichen Vergabearten sei. Inwieweit die Vergabeerleichterungen zu Änderungen des Vergabeverhaltens geführt hatten, legte das Bundesbauministerium nicht dar. Es verwies dabei u. a. darauf, dass für einen Vergleich nutzbare Daten aus den Vorjahreszeiträumen fehlten. Die Auswirkungen der Vergabeerleichterungen auf den Wasserstraßenbau- oder den Straßenbaubereich untersuchte es nicht.

Eine Erfolgskontrolle des Bundesbauministeriums, ob mit den Vergabeerleichterungen die gesetzten Ziele erreicht wurden, ist nicht erkennbar:

1. Die Beschleunigung investiver Maßnahmen (Ziel A) war nicht Gegenstand der von den Bauverwaltungen zu erstellenden halbjährlichen Berichte oder anderer Auswertungen.
2. Inwieweit bei den Vergabeerleichterungen Wettbewerbsnachteile vermieden und die Transparenz der Vergabeverfahren gewahrt werden konnte (Ziel B), ermittelte das Bundesbauministerium nicht.
3. Auch folgte es in seinen Auswertungen nicht, ob das Ziel, die Leistungen nach Inkrafttreten der Vergabeerleichterungen weiterhin zu wirtschaftlichen Preisen einzukaufen (Ziel C), erreicht wurde oder dem Bund höhere Ausgaben entstanden waren.

Somit erfasst die Evaluation des Bundesbauministeriums nur Teilbereiche von Wettbewerbs- und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten. Es fehlen wichtige Auswertungen, z. B. zur Korruptions- und Manipulationsvorbeugung, die für die Bewertung der Vergabeerleichterungen erforderlich sind. Damit konnte das Bundesbauministerium nicht zu einer fundierten Einschätzung kommen, ob die mit den Vergabeerleichterungen verfolgten Ziele erreicht wurden.

Das Bundesbauministerium gab auch keine Empfehlung ab, welche Folgerungen aus den fast zwei Jahre gültigen Vergabeerleichterungen für die Weiterentwicklung des Vergaberechts abgeleitet werden können.

¹⁷ „Evaluation der Vergabeerleichterungen im Rahmen des Konjunkturpakets II“, veröffentlicht am 31. August 2011 auf der Internetseite des Bundesbauministeriums (www.bmvbs.de).

Der Bundesrechnungshof sieht bei einem so weitreichenden Projekt wie den Vergabebeerleichterungen das fachlich für das Bauwesen verantwortliche Bundesbauministerium gefordert, das Vorhaben bereits während dessen Durchführung zu begleiten und auszuwerten. Im vorliegenden Fall wäre dann auf Grundlage fundierter Analysen frühzeitig erkennbar geworden, dass mit den Vergabebeerleichterungen weniger die gesetzten Ziele erreicht werden als vielmehr negative Folgen einhergehen. Das Bundesbauministerium hätte somit steuernd eingreifen können. Es war hierzu auch durch die Vorgaben des Rechnungsprüfungsausschusses, Risiken für mehr Korruption und höhere Beschaffungspreise zu vermeiden, aufgefordert. Eine Verlängerung um ein weiteres Jahr hätte die mit den Vergabebeerleichterungen verbundenen Folgen noch zusätzlich ausgeweitet.

Der Bundesrechnungshof hält es daher für sachgerecht, dass der Bund die Geltungsdauer der Regelungen nicht verlängert hat.

5 Stellungnahme des Bundesbauministeriums

Das Bundesbauministerium hat die Auswertungen des Bundesrechnungshofes als aussagekräftig anerkannt und aufgezeigte Defizite im Wesentlichen bestätigt. Auf einzelne Punkte ist das Bundesbauministerium wie folgt eingegangen:

Die Vergabebeerleichterungen seien eine Entscheidung der gesamten Bundesregierung gewesen, die das Bundesbauministerium lediglich ausgeführt habe. Vorbereitende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen seien aufgrund der Eilbedürftigkeit in Folge der konjunkturellen Lage des Spätherbstes 2008 nicht möglich gewesen.

Zur Dauer der Vergabeverfahren (Nr. 3.2.1) hat das Bundesbauministerium angemerkt, dass die Präqualifizierung bei ausreichender Anzahl entsprechend zertifizierter Unternehmen die Vergaben beschleunige. Es hat bestätigt, dass die mögliche Zeitersparnis bei den Vergaben im Verhältnis zur Gesamtdauer einer Baumaßnahme gering sei. Man sei jedoch davon ausgegangen, dass beschleunigte Auftragserteilungen bereits zum Konjunkturanschub führen würden.

Zur Vorbeugung gegen Korruption und Manipulation (Nr. 3.3.4) hat das Bundesbauministerium auf die Bedeutung der Ex-Post-Transparenz, die Berichtspflichten sowie die bestehenden Verfahrensregelungen in den Vergabe- und Vertragshandbüchern des Bundes hingewiesen. Beteiligten sich ausreichend

viele Unternehmen am Präqualifizierungsverfahren, könne auch die Bevorzugung präqualifizierter Unternehmen der Korruptionsprävention dienen.

Das Bundesbauministerium teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die Öffentliche Ausschreibung die wirtschaftlichste Vergabeart ist (Nr. 3.4).

Zu seinen eigenen Auswertungen (Nr. 4) hat das Bundesbauministerium angeführt, dass eine begleitende Auswertung der Vergabeerleichterungen nicht vorgesehen war und eine Erfolgskontrolle nur begrenzt möglich gewesen sei, da Vergleichsdaten der Vorjahre fehlten.

Stattdessen habe sich das Bundesbauministerium auf die Evaluierung der halbjährlichen Berichte beschränkt. Im Hochbaubereich sollten dadurch ein Überblick über den Umfang der Inanspruchnahme der Vergabeerleichterungen sowie Aussagen zur Wirtschaftlichkeit gewonnen werden. Auswertungen zur Zeitersparnis erschienen nicht erforderlich, da davon ausgegangen worden sei, dass die nicht öffentlichen Verfahren aufgrund der reduzierten Eignungsprüfung und der geringeren Zahl zu prüfender Angebote schneller wären.

6 Zusammenfassende Würdigung

Die Auswertungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zur Vergabe von Bauleistungen (VOB) und freiberuflichen Leistungen (VOF) werden durch das Bundesbauministerium sowie die geprüften Bauverwaltungen weitgehend bestätigt. Sie entsprechen auch grundsätzlich den Auswertungsergebnissen des Bundesrechnungshofes zur Vergabe von Leistungen (VOL). Der Bundesrechnungshof hält es daher für sachgerecht, dass der Bund die Geltungsdauer der Vergabeerleichterungen nicht über das Jahr 2010 hinaus verlängert hat.

Die Hinweise des Bundesbauministeriums auf die Eilbedürftigkeit des Regierungshandelns sowie auf die Erwartung, dass mittels der Vergabeerleichterungen beschleunigte Auftragserteilungen zum Konjunkturanschub führen würden, kann der Bundesrechnungshof grundsätzlich nachvollziehen. Nach seiner Auffassung entbinden jedoch auch derartige, kurzfristig zu lösende Aufgabenstellungen ein Bundesministerium oder die Bundesregierung nicht davon, den haushaltsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen und die Wirtschaftlichkeit des geplanten Vorgehens sachgerecht zu bewerten und nachzuweisen.

Die bloße Annahme eines Beschleunigungseffektes kann eine die voraussichtlichen Auswirkungen aufzeigende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht erset-

zen. Das Bundesbauministerium hätte schon im Vorfeld die Zielkonflikte und die eingeschränkte oder fehlende Eignung der vorgesehenen Instrumente zum Erreichen der Vorgaben ermitteln und diese Ergebnisse in die Entscheidungsfindung der Bundesregierung einbringen können und müssen.

Soweit sich das Bundesbauministerium dennoch außerstande sah, eine solche Untersuchung im Vorfeld der Vergabeerleichterungen durchzuführen, hätte es die Maßnahmen umso mehr begleitend auswerten müssen. Auf diese Weise hätte es zügig Fehlentwicklungen erkennen und Nachteile zumindest eingrenzen können. Vor allem hätte das Bundesbauministerium durch eine Erfolgskontrolle evaluieren müssen, welche Folgerungen sich aus dem abgeschlossenen Projekt ableiten lassen.

Derartige Schlussfolgerungen sind über die Bewertung der Vergabeerleichterungen hinaus allgemein für die weitere Entwicklung des Vergaberechts bedeutsam. Im Bestreben, das Vergaberecht zu vereinfachen, werden einige der befristeten Vergabeerleichterungen als Option für die künftige Gestaltung des Vergaberechts nach wie vor diskutiert. Dies betrifft insbesondere erhöhte Wertgrenzen und damit einen größeren Anwendungsbereich für nicht öffentliche Vergabeverfahren, was den Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung einschränken würde.

Vor diesem Hintergrund versteht der Bundesrechnungshof seine Untersuchungen zu den Auswirkungen und Folgen der Vergabeerleichterungen als Beitrag, um bei der Fortentwicklung des Vergaberechts sachgerecht zu verfahren und Fehlentwicklungen vorzubeugen. Der Bundesrechnungshof sieht hierfür seine Auswertungen auf der Grundlage von mehr als 16 000 Vergabeverfahren in den Fachrichtungen Hochbau, Straßenbau und Wasserstraßenbau als eine hinreichend abgesicherte analytische Basis. Die Auswertungen haben nicht den Nachweis erbringen können, dass die Vergabeerleichterungen geeignet sind, das Vergaberecht effizient und sinnvoll zu modernisieren. Weder beschleunigten die Vergabeerleichterungen die Bauvorhaben nachweisbar noch stellten sie Transparenz und Wettbewerb und den Einkauf zu wirtschaftlichen Preisen in gleicher Weise wie zuvor sicher. Vorteile der Vergabeerleichterungen waren während ihrer fast zweijährigen Anwendung kaum feststellbar. Stattdessen mussten deutliche Nachteile beim Wettbewerb, bei der Wirtschaftlichkeit sowie eine erhöhte Korruptions- und Manipulationsgefahr in Kauf genommen werden.

Die Analysen und Auswertungen zeigen vor allem die zentrale Bedeutung und die Vorteile der Öffentlichen Ausschreibung für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf. Zu diesem Ergebnis kommt auch das Bundesbauministerium bei seinen Auswertungen.

Die Untersuchungen haben somit den im Haushaltsrecht vorgegebenen Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung bestätigt. Die Bundesregierung sollte daher den Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung als Regelvergabeart beibehalten und wettbewerbseinschränkende Maßnahmen vermeiden.

Der Bericht ist am 24. Januar 2012 vom Ausschuss des Großen Senats des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

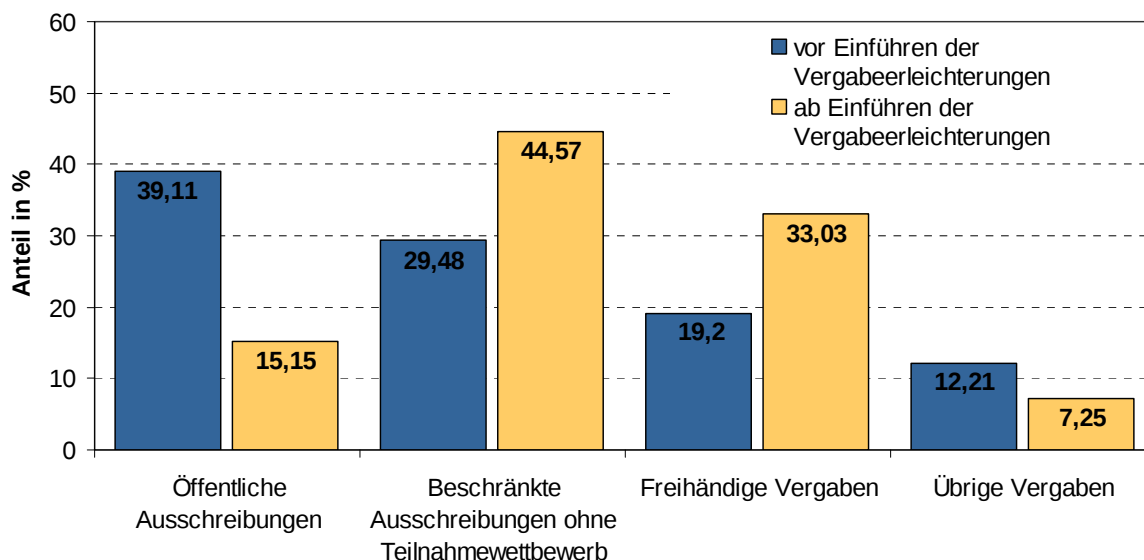
Bonn, den 9. Februar 2012

Der Präsident
des Bundesrechnungshofes
Prof. Dr. Dieter Engels

Direktor beim Bundesrechnungshof
als Vorsitzender des Ausschusses
des Großen Senats
Dr. Uwe Wartenberg

Anlage I (zu Nr. 3.1)

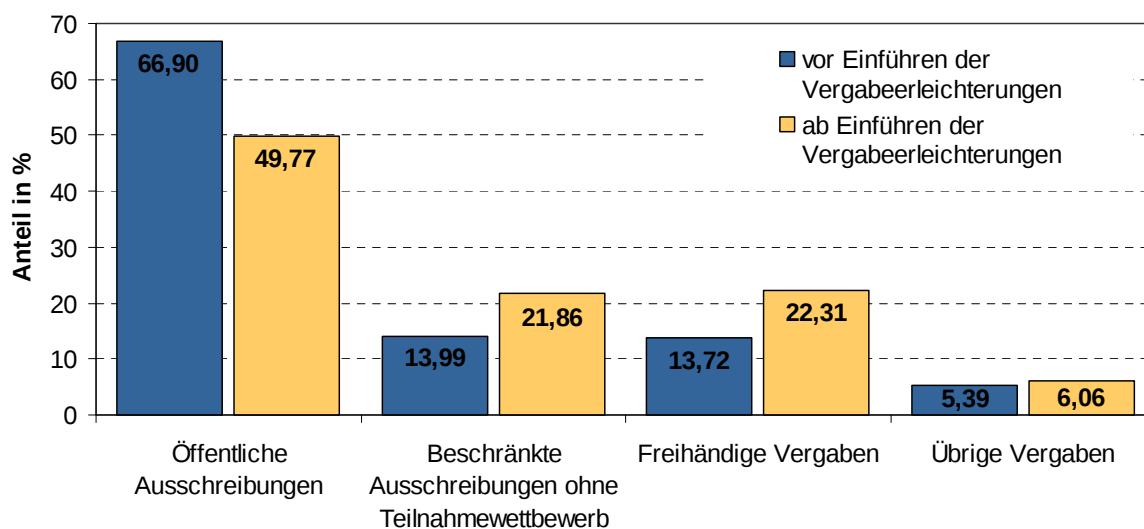
Veränderung der Anteile der Vergabearten bei der Vergabe von Bauleistungen im Hochbau



Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Erhebungen, Datengrundlage 8 376 Vergabeverfahren.

Anlage II (zu Nr. 3.1)

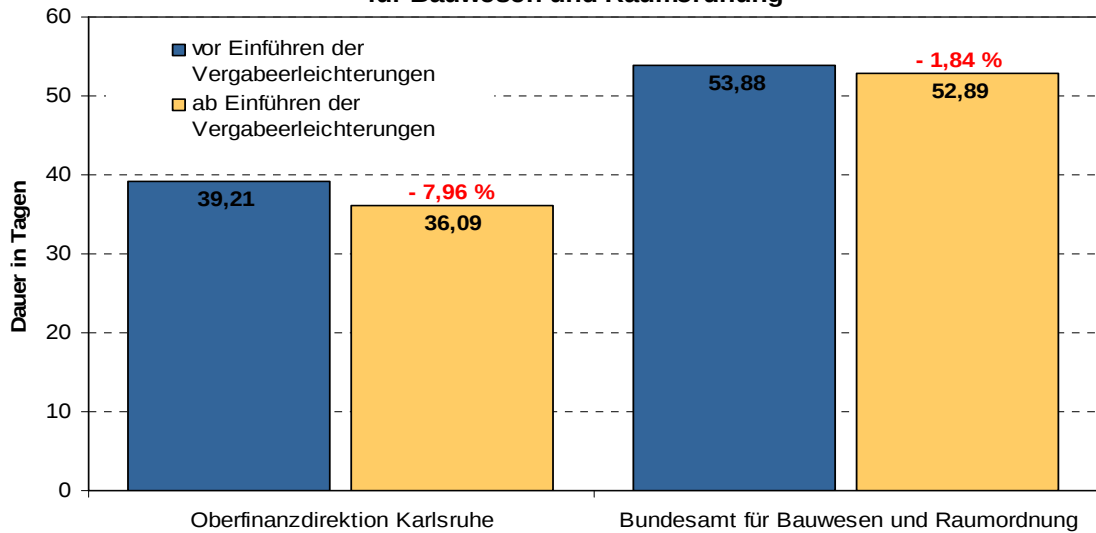
Veränderung der Anteile der Vergabearten bei der Vergabe von Bauleistungen im Wasserstraßenbau



Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Erhebungen, Datengrundlage 3 163 Vergabeverfahren.

Anlage III (zu Nr. 3.2.1)

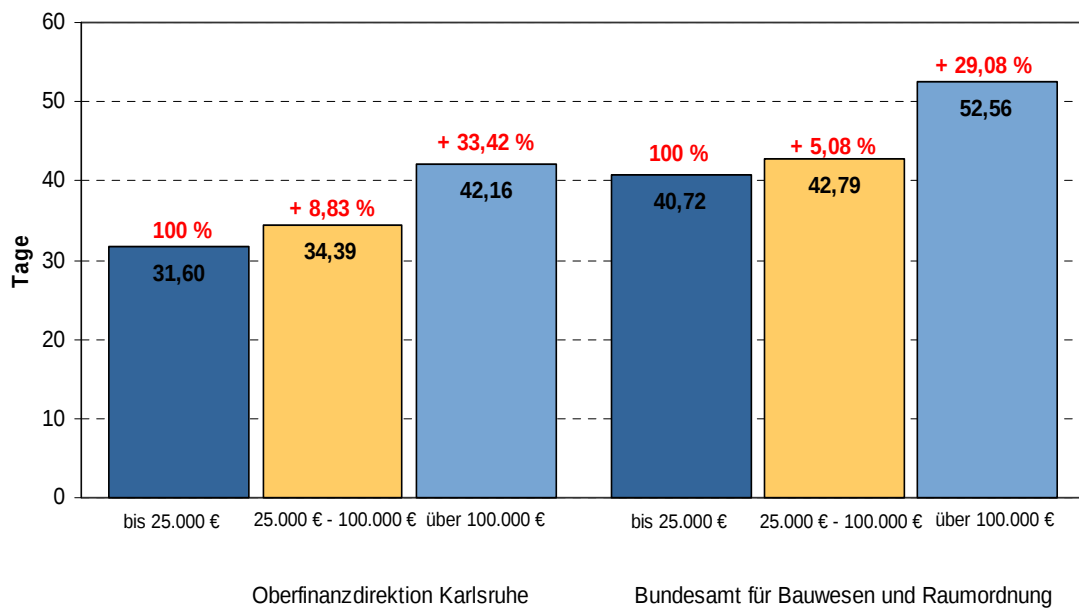
Veränderung der durchschnittlichen Dauer der Vergabeverfahren im Hochbaubereich vor und nach Einführen der Vergabeerleichterungen am Beispiel der Oberfinanzdirektion Karlsruhe und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung



Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Erhebungen, Datengrundlage 4 312 Vergabeverfahren.

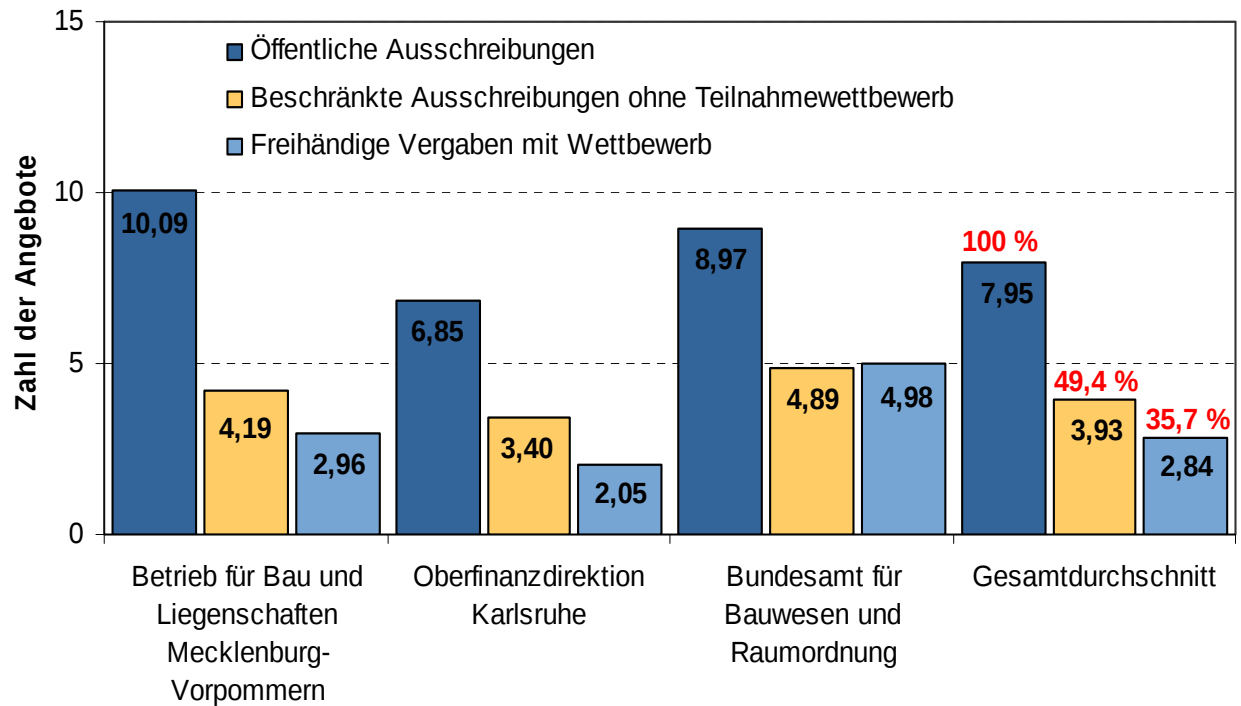
Anlage IV (zu Nr. 3.2.1)

Vergleich der durchschnittlichen Dauer Beschränkter Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb im Hochbaubereich in Abhängigkeit vom Vergabewert



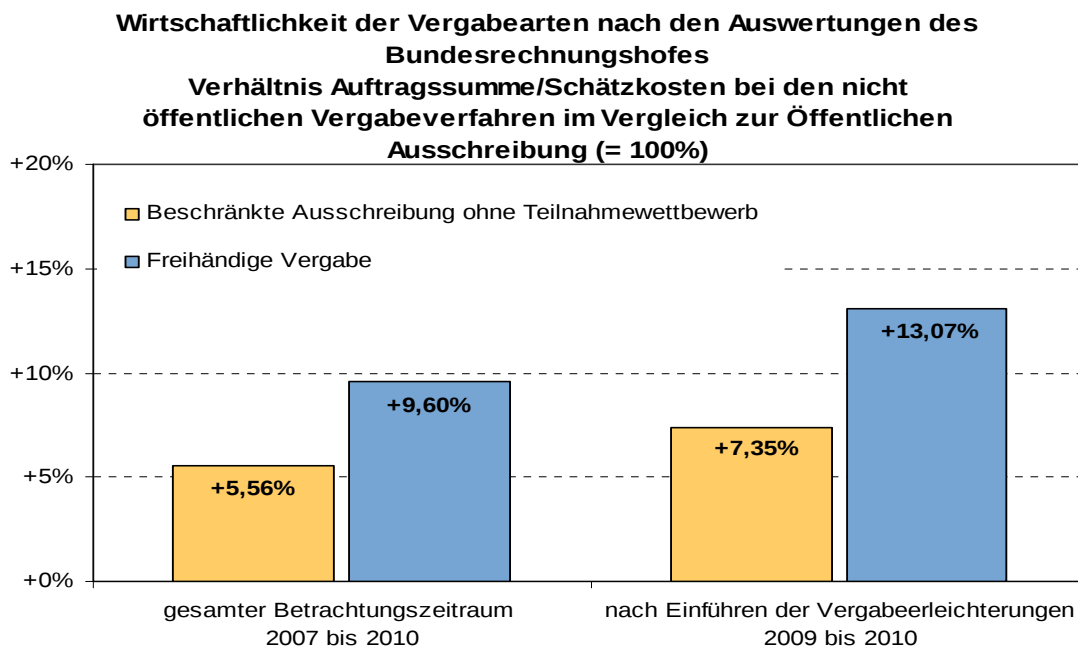
Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Erhebungen, Datengrundlage 4 013 Vergabeverfahren.

Durchschnittliche Zahl der Angebote bei Öffentlichen Ausschreibungen, Beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb und Freihändigen Vergaben mit Wettbewerb



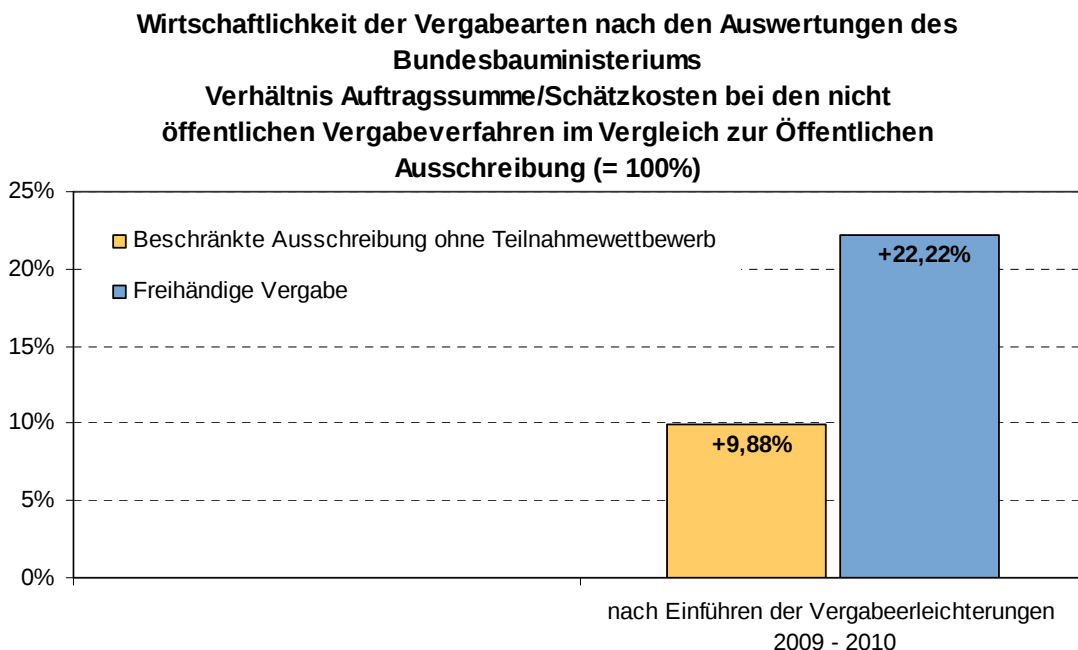
Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Erhebungen, Datengrundlage 5 791 Vergabeverfahren.

Anlage VI (zu Nr. 3.4.1)



Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Erhebungen, Datengrundlage 6 949 Vergabeverfahren.

Anlage VII (zu Nr. 3.4.1)



Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Erhebungen, Datengrundlage sind die Auswertungen des Bundesbauministeriums von 4 076 Vergabeverfahren.

Die Auswertungen des Bundesrechnungshofes und des Bundesbauministeriums weichen im Ergebnis voneinander ab, da sie teilweise auf unterschiedlichen Grundlagen beruhen (Zahl der Vergaben, geprüfter Zeitraum, Zahl der ausgewerteten Bauverwaltungen).