



Öffentliche Baufträge

Nationale Vergabeleitlinien kompakt

von

Professor Dr.-Ing. Alexander Malkwitz,

Dipl.-Ing. Christian K. Karl

und

B.Sc. Ramona Jaron

Universität Duisburg-Essen

Oldenbourg Verlag München

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2009 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH
Rosenheimer Straße 145, D-81671 München
Telefon: (089) 45051-0
oldenbourg.de

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Lektorat: Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, wiso@oldenbourg.de
Herstellung: Anna Grosser
Coverentwurf: Kochan & Partner, München
Cover-Illustration: Hyde & Hyde, München
Gedruckt auf säure- und chlorfreiem Papier
Gesamtherstellung: MB Verlagsdruck, Schrobenhausen

ISBN 978-3-486-58974-0

Vorwort

Komplexere Ausschreibungsverordnungen haben zu einer ansteigenden Zahl von Fehlern in Ausschreibungsverfahren und zu einer Vielzahl von Streitfragen geführt. Nicht selten müssen Ausschreibungsverfahren revidiert oder gar aufgehoben werden. Es ist für die einzelnen Ausschreibenden schwierig, immer die richtige Vorgehensweise im Ausschreibungsverfahren – auch im rein nationalen Kontext – zu wählen. Daher kam der Gedanke auf, einen Leitfaden zu entwickeln, der als Hilfe im Ausschreibungsverfahren dienen soll.

Am Institut für Baubetrieb und Baumanagement der Universität Duisburg-Essen entstand im Rahmen von Arbeiten an realen Projekten der hier vorliegende Leitfaden für Ausschreibungen, die nach VOB Teil A vorgenommen und im nationalen Kontext vergeben werden. Ein fiktives Fallbeispiel verdeutlicht dabei die Arbeitsschritte und gestaltet den Leitfaden praktikabel. Ziel dieses Leitfadens ist es nicht nur, Fehler im Ausschreibungsverfahren zu vermeiden, sondern auch eine höhere Effizienz bei Ausschreibungen zu ermöglichen. Damit können nicht unerhebliche Prozesskosten bei den ausschreibenden Stellen eingespart werden. Der Leitfaden bietet jedoch auch Studierenden eine gute Grundlage, um sich in die Materie der VOB Teil A einzuarbeiten.

Es sollte jedoch betont werden, dass das Ausschreibungsrecht kontinuierlichem Wandel unterworfen ist, insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtsprechung der Gerichte und Vergabekammern. Der Leitfaden in der vorliegenden Fassung vom 01.09.2008 ist daher eine Momentaufnahme und bedarf der laufenden Überprüfung und Fortentwicklung. Wir haben den Leitfaden mit großer Sorgfalt erarbeitet, können aber aus verständlichen Gründen keine Haftung für Richtigkeit und Vollständigkeit übernehmen.

Es darf dabei nicht unerwähnt bleiben, dass dieser Leitfaden ohne die intensive Arbeit der beiden Autoren Ramona Jaron und Christian Karl, beides Mitarbeiter am Institut für Baubetrieb und Baumanagement der Universität Duisburg-Essen nicht möglich gewesen wäre. Außerdem gilt der Dank allen, die mit ihren Anregungen und Empfehlungen, wie auch der Möglichkeit den Leitfaden an realen Ausschreibungsverfahren zu erarbeiten und anzuwenden, das Werk ermöglicht haben. Gerne

nehmen wir daher Hinweise und Anregungen zur weiteren Entwicklung und Verbesserung des Leitfadens entgegen.

Ich hoffe, dass das vorliegende Werk allen, die mit dem Vergaberecht in Studium oder Beruf befasst sind, die notwendige Hilfestellung gibt, Probleme zu vermeiden oder zu lösen.

Essen, im September 2008

Prof. Dr. Alexander Malkwitz

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V	
Inhaltsverzeichnis	VII	
Abbildungsverzeichnis	11	
Tabellenverzeichnis	11	
Abkürzungsverzeichnis	XIII	
Einleitung	1	
1	Das Fallbeispiel	5
2	Grundlagen des Vergabe- und Vertragsrechts	7
2.1	Die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen	14
2.1.1	Entstehung der VOB	15
2.1.2	Gliederung der VOB	17
2.1.3	Vertragstypen nach VOB	23
2.1.4	Vergabe von Bauleistungen außerhalb des Geltungsbereichs der VOB/A	28
3	Die Ausschreibung	31
3.1	Vergabeformen	31
3.1.1	Paketvergabe	32
3.1.2	Einzelgewerkvergabe	34
3.2	Vergabearten	35
3.2.1	Nationale Vergabe	37
3.2.2	Europaweite Vergabe	40
3.3	Elektronische Vergabe	43
3.4	Bekanntmachung einer Ausschreibung	47
3.5	Vergabe- und Vertragsunterlagen	51

3.5.1	Die Leistungsbeschreibung	54
3.6	Aushändigung der Vergabeunterlagen	72
4	Die Angebote	73
4.1	Angebotsfristen	75
4.2	Submission	76
4.3	Prüfung und Wertung der Angebote	80
4.3.1	Prüfung der Angebote	81
4.3.2	Wertung der Angebote	84
5	Abschluss des Vergabeverfahrens	95
5.1	Nicht berücksichtigte Bieter	98
5.2	Vergabevermerk	99
5.3	Aufhebung einer Ausschreibung	102
6	Ablaufschema zur nationalen Vergabe von Bauaufträgen durch öffentliche Auftraggeber	107
7	Musterformulare und Formatvorlagen	111
7.1	Formblätter – Ablaufschema	112
7.2	Telefonliste – Zuständigkeiten	116
7.3	Formblatt – Aufforderung zur Abgabe eines Angebotes	117
7.4	Formblatt – Bekanntmachung einer öffentlichen Ausschreibung	120
7.5	Formblatt – Auftragsschreiben	122
7.6	Formblatt – Absageschreiben	124
7.7	Formblatt – Aufhebung einer Ausschreibung	129
7.8	Formblatt – Vergabevermerk	130
7.9	Formblatt – Wertungsübersicht	139
7.10	Liste – Angeforderte Angebote bei öffentlichen Ausschreibungen	140
8	Aufgaben zum Selbststudium	141

Quellenverzeichnis	151
Anhang I	155
Anhang II	157
Index	159

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1: Magisches Dreieck	2
Abbildung 2.1: Unterschied BGB und VOB	12
Abbildung 2.2: Aufbau eines Bauvertrags	14
Abbildung 2.3: Auftragsarten	17
Abbildung 2.4: Zusammenhänge VOB - Unternehmensprozess	18
Abbildung 2.5: Struktur der VOB/A	19
Abbildung 2.6: Anwendung der VOB/A	21
Abbildung 2.7: VOB-Vertragstypen	24
Abbildung 3.1: Vergabearten	36
Abbildung 3.2: Beispiel – Öffentliche Ausschreibung	38
Abbildung 3.3: e-Vergabeprozess	45
Abbildung 3.4: Herkömmliche Kommunikation	47
Abbildung 3.5: Kommunikation über Bauportale	47
Abbildung 3.6: Beispiel – Auszug LV	63
Abbildung 3.7: Zusammensetzung der Leistungsbeschreibung mit LV	64
Abbildung 4.1: Eröffnung nach § 22 VOB/A	79
Abbildung 4.2: Beispiel – Preisspiegel	93
Abbildung 6.1: Ablaufschema mit Verweisen auf Kapitel	109

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3.2: Vorteile eines Leistungsverzeichnisses	67
Tabelle 3.3: Nachteile eines Leistungsverzeichnisses	67
Tabelle 3.4: Vorteile der Funktionalen Leistungsbeschreibung	70
Tabelle 3.5: Nachteile der Funktionalen Leistungsbeschreibung	71

Abkürzungsverzeichnis

AEntG	Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen
AG	Auftraggeber
AN	Auftragnehmer
ATV	Allgemeine Technische Vertragsbedingungen
AVA	Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung (von Bauleistungen)
BAnz.	Bundesanzeiger
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundshaushaltsordnung
BKR	Baukoordinierungsrichtlinie
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BVB	Besondere Vertragsbedingungen
DIN	Deutsches Institut für Normung e. V.
DLR	Dienstleistungskordinierungsrichtlinie
DVA	Deutscher Vergabeausschuss
EFB	einheitliches Formblatt
EG	Europäische Gemeinschaft
EP	Einheitspreis
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GAEB	Gemeinsamer Ausschuss Elektronik im Bauwesen
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GewO	Gewerbeordnung

GU	Generalunternehmer
GÜ	Generalübernehmer
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
InsO	Insolvenzordnung
LHO	Landeshaushaltsordnung
LP	Leistungsprogramm
LV	Leistungsverzeichnis
OLG	Oberlandesgericht
ÖPP	Öffentlich-Private-Partnerschaft
OZ	Ordnungszahl
PKMS	Projekt-, Kommunikations- und Management- Systeme
PPP	Private Public Partnership
PQ	Präqualifikation
SchwarzArbG	Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit
SiGe	Sicherheits- und Gesundheitsschutz
SigG	Signaturgesetz
SigV	Verordnung zur elektronischen Signatur
SKR	Sektorenrichtlinie
STGB	Strafgesetzbuch
StLB	Standardleistungsbuch
StLK	Standardleistungskatalog
StPO	Strafprozessordnung
VgV	Vergabeverordnung
VHB	Vergabehandbuch
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen ehemals Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
ZTV	Zusätzliche technische Vertragsbedingungen
ZVB	Zusätzliche Vertragsbedingungen

Einleitung

Die Tatsache, dass sich die Vergabe von Leistungen in vielerlei Hinsicht als komplex erweist, erfordert sowohl von Auftraggebern als auch von Auftragnehmern das Ausarbeiten optimierter Arbeits- und Verfahrensabläufe. Die Umsetzung eines solchen Optimierungsprozesses wird mit Hilfe dieses speziell für die Auftraggeberseite entwickelten Leitfadens ermöglicht.

Ziel muss es grundsätzlich sein, in einem fairen, transparenten und rechtsgültigen Verfahren den bestmöglichen Auftragnehmer zu finden, der die ausgeschriebene Leistung ordnungsgemäß erbringt. Vor diesem Hintergrund soll der vorliegende Leitfaden eine Hilfestellung für die verschiedenen Stadien in einem Vergabeprozess liefern.

Die nachfolgenden Ausführungen basieren vorwiegend auf den Regelungen der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB). Die Vergabe einer Bauleistung auf der Basis der VOB durchzuführen, ist für öffentliche Auftraggeber bei Vergaben oberhalb sogenannter Schwellenwerte verpflichtend. Auch bei Vergaben unterhalb dieser Werte sollte die Vergabe unter Verwendung der VOB durchgeführt werden. Die Grundsätze der Vergabe von Bauleistungen gemäß VOB werden im § 2 Nr. 1 VOB Teil A geregelt. Hierbei steht folgender Leitgedanke im Vordergrund:

„Bauleistungen sind an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmer zu angemessenen Preisen zu vergeben.“

Unter dem Begriff „Vergabe von Bauleistungen“ wird im Folgenden das komplette Verfahren von der Vertragsanbahnung bis hin zu der eigentlichen Auftragserteilung verstanden.

Die Lücke zwischen Theorie und Praxis bei der Vergabe von Bauleistungen kann mit Hilfe dieses Leitfadens gefüllt werden. Der Mangel an einem schematischen Dokument, welches Verfahrensabläufe speziell bei der nationalen Vergabe einer Bauleistung durch öffentliche Auftraggeber beschreibt, wird durch dieses Buch abgedeckt.

Der entwickelte Leitfaden erleichtert die Arbeit während eines Vergabeprozesses vorrangig dadurch, dass nicht in mehreren Werken wie z.B. der Vergabe- und Ver-

tragsordnung für Bauleistungen, dem Bürgerlichen Gesetzbuch und dem Vergabehandbuch¹ nach den entsprechenden relevanten Unterlagen und Vorschriften gesucht werden muss.

Durch die Implementierung des Leitfadens können bisher gebundene Personalressourcen entlastet werden. Durch vorgefertigte Listen, Formblätter und mit Hilfe der abgebildeten Auszüge aus Gesetzestexten und einem Fallbeispiel können einzelne Teilschritte wie die Erstellung diverser Anschreiben wesentlich effizienter abgewickelt werden. Dies wird besonders bei Sachbearbeitern, die weniger Erfahrung mit der öffentlichen Vergabe von Bauleistungen haben, zu einer erheblichen Reduzierung formaler Fehler und zu einer schnelleren Abarbeitung der einzelnen Teilschritte führen. Durch das Ablaufschema ist eine übersichtliche Dokumentation der Soll- und Ist-Situation möglich, was zur Verbesserung der Kommunikation zwischen den am Vergabeprozess beteiligten Personen beiträgt.

Dieses Buch hilft somit, dass sog. „magische Dreieck“, welches das Zusammenspiel aus Zeit, Kosten und Qualität beschreibt (vgl. Abbildung 1.1: Magisches Dreieck), bei öffentlichen Auftraggebern weiter zu verbessern. Dies ermöglicht letztlich die Realisierung einer qualitativ hochwertigen Prozessabwicklung.

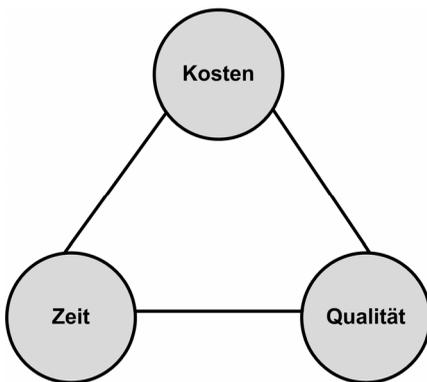


Abbildung 1.1: Magisches Dreieck

¹ Der Vollständigkeit halber sei hier auf die Bezugsquellen der verschiedenen Vergabehandbücher hingewiesen (Stand 15.09.2008):
Vergabehandbuch des Bundes ist zu beziehen über <http://www.bmvbs.de/-,1535/knoten.htm>
Kommunales Vergabehandbuch für Bauleistungen ist zu beziehen über <http://www.formularservice-online.de/detail/58986>
Vergabehandbuch für die Durchführung von kommunalen Bauaufgaben in Nordrhein-Westfalen ist zu beziehen über <http://mobil.kohlhammer.de/1733/Vergaberecht/5496/978-3-555-30430-4>

Für die praktische Anwendung dieses Leitfadens ist es empfehlenswert, sich zuerst das **Ablaufschema zur nationalen Vergabe von Bauaufträgen durch öffentliche Auftraggeber** aus Kapitel 6 heraus zu kopieren und auf dessen Grundlage dann die einzelnen Kapitel dieses Buches abzuarbeiten.

Anzumerken ist, dass ein Sachbearbeiter, der diesen Leitfaden bei seiner Arbeit zur Hilfe nimmt, die jeweiligen Angaben stets auf ihre Aktualität zu prüfen hat. Dies gilt beispielsweise für zeitliche Fristen oder Schwellenwerte. Des Weiteren gelten alle Gesetze und Verordnungen bei jeder Ausschreibung stets in ihrer aktuellsten Fassung.

Zusätzlich wird die Zuhilfenahme von Vergabehandbüchern empfohlen, da diese zahlreiche weitere nützliche Formblätter enthalten, die bei der Erarbeitung einer Ausschreibung hilfreich sind.

Der Aufbau dieses Werkes gestaltet sich wie folgt:

Zur Verdeutlichung der wesentlichen Aspekte im Vergabeprozess wird ein Fallbeispiel genutzt, welches im **Ersten Kapitel** vorgestellt wird. Das **Fallbeispiel** beinhaltet die Vergabe eines fiktiven Bauvorhabens zur Erweiterung einer Grundschule, ausgeschrieben von einer Gemeinde.

Im **Zweiten Kapitel** werden die rechtlichen **Leit- und Richtlinien** elaboriert. Behandelt werden unter Anderem Aufbau und Inhalt eines Bauvertrags wie auch die Basis der Vergabe von Bauaufträgen, die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen.

Die eigentliche **Ausschreibung** wird ausführlich im **Dritten Kapitel** erläutert. Dieses befasst sich mit den Vergabeformen und den Vergabearten. Außerdem werden die Aspekte der elektronischen Ausschreibung und Vergabe, der Bekanntmachung einer Vergabe, der Vergabe- und Vertragsunterlagen und der Versand der Vergabeunterlagen erklärt.

Anschließend wird im **Vierten Kapitel** der Umgang mit den eingehenden Angeboten beschrieben. Der Vorgang der Submission sowie die Prüfung und Wertung der im Rahmen einer Ausschreibung eingereichten **Angebote** werden erläutert.

Das Vorgehen und die formalen Vorschriften zur Erteilung des Zuschlags für das wirtschaftlichste Angebot sowie der **Abschluss des Vergabeverfahrens** werden im **Fünften Kapitel** präzisiert.

Kapitel Sechs hält eine Zusammenfassung der konstitutiven Elemente der Vergabe einer Bauleistung auf nationaler Ebene in Form eines **Ablaufschemas** bereit. Dieses fasst einerseits den Inhalt des gesamten Buches in einer Übersicht zusammen, stellt