

FEBRUAR 2018

PRAKTISCHER LEITFADEN FÜR DIE ÖFFENTLICHE AUFTRAGSVERGABE

zur Vermeidung der häufigsten Fehler
bei Projekten, die aus den Europäischen
Struktur- und Investitionsfonds
finanziert werden



HAFTUNGSAUSSCHLUSS

Das vorliegende Dokument dient als Leitfaden für die Vermeidung von Fehlern, die häufig bei der öffentlichen Auftragsvergabe für aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds kofinanzierte Projekte beobachtet werden. Dieser Leitfaden soll die Durchführung operationeller Programme erleichtern und bewährte Verfahrensweisen fördern. Er verfügt über keinen rechtsverbindlichen Charakter, enthält aber allgemeine Empfehlungen und orientiert sich an gelungenen Praxisbeispielen.

Die in diesem Leitfaden enthaltenen Konzepte, Ideen und Lösungen lassen nationale Rechtsvorschriften unberührt und sind unter Berücksichtigung des einzelstaatlichen Rechtsrahmens zu beachten und gegebenenfalls anzupassen.

Dieser Leitfaden greift einer möglichen künftigen Auslegung von Bestimmungen des anwendbaren Rechts durch die Kommission nicht vor. Dieser Leitfaden ist für die Europäische Kommission nicht bindend. Die alleinige Zuständigkeit für die maßgebende Auslegung des Rechts der Europäischen Union liegt beim Gerichtshof der Europäischen Union.

PRAKTISCHER LEITFADEN FÜR DIE ÖFFENTLICHE AUFTRAGSVERGABE

**zur Vermeidung der häufigsten Fehler
bei Projekten, die aus den europäischen
Struktur- und Investitionsfonds
finanziert werden**

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
VORWORT	7
Einleitung — Hinweise zur Nutzung dieses Leitfadens	8
An wen richtet sich dieser Leitfaden?	8
Welchem Zweck dient dieser Leitfaden?	8
Aufbau des Leitfadens	8
Erläuterung von Symbolen: Warnhinweise und Hilfen für öffentliche Auftraggeber	9
Gegenstand des Leitfadens	9
Die wichtigsten mit der Richtlinie 2014/24/EU über öffentliche Auftragsvergaben eingeführten Änderungen	11
Neue Definitionen, neue Schwellenwerte und eine neue Kategorie öffentlicher Auftraggeber	11
Erleichterung der Beteiligung von KMU an öffentlichen Aufträgen	12
Weitere Bestimmungen über Ausschlussgründe und Zuschlagskriterien	13
Verbesserte Schutzvorschriften gegen Korruption	13
Einbeziehung ökologischer, sozialer und innovationsbezogener Ziele in Vergabeverfahren	14
Elektronisches Beschaffungswesen	14
Verfahrensänderungen	14
Änderungen im Geltungsbereich der Richtlinie 2014/24/EU	15
1. Vorbereitung und Planung	16
1.1. Künftigen Bedarf einschätzen	17
1.2. Interessenträger einbinden	19
1.3. Den Markt analysieren	23
1.4. Gegenstand definieren	28
1.5. Verfahren wählen	35
1.6. Das Verfahren planen	51

2. Veröffentlichung und Transparenz	54
2.1. Auftragsunterlagen entwerfen	54
2.2. Spezifikationen und Standards definieren	59
2.3. Kriterien definieren	65
2.4. Fristen setzen	77
2.5. Auftrag bekanntgeben	81
3. Einreichung von Angeboten und Auswahl von Bietern	86
3.1. sicherstellen	86
3.2. Eingang bestätigen und Angebote öffnen	87
3.3. Angebote bewerten und auswählen	88
4. Bewertung der Angebote und Auftragsvergabe	92
4.1. Einrichtung des Bewertungsausschusses	92
4.2. Zuschlagskriterien anwenden	93
4.3. Umgang mit ungewöhnlich niedrigen Angeboten	97
4.4. Klarstellungen anfordern	98
4.5. Bewertung abschließen und Entscheidung treffen	99
4.6. Auftrag vergeben	101
5. Auftragsdurchführung	104
5.1. Management der Beziehung zum Auftragnehmer	104
5.2. Management des Auftrags	105
5.3. Umgang mit Auftragsänderungen	111
5.4. Umgang mit Beschwerden und Rechtsmitteln	116
5.5. Kündigung eines Auftrags während seiner Laufzeit	116
5.6. Auftrag abschließen	117
6. Toolkit	118
6.1. Die häufigsten Fehler bei der Vergabe öffentlicher Aufträge	118
6.2. Ressourcen und Referenzen	120
6.3. Checkliste für den Entwurf von Spezifikationen	125
6.4. Checkliste für die Kontrolle öffentlicher Auftragsvergaben	127
6.5. Vorlage für die Erklärung über das Nichtvorliegen von Interessenskonflikten und die Verpflichtung zur Geheimhaltung	132

Abkürzungsverzeichnis

Akronym	Begriffsbestimmung
CA	Contracting authority (öffentlicher Auftraggeber)
CAN	Contract award notice (Vergabebekanntmachung)
CEO	Chief Executive Officer, Hauptgeschäftsführer, ranghöchster leitender Angestellter in einem Unternehmen
CN	Contract notice (Auftragsbekanntmachung)
GD EMPL	Generaldirektion der Europäischen Kommission für Beschäftigung, Soziales und Integration
GD GROW	Generaldirektion der Europäischen Kommission für Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU
GD REGIO	Generaldirektion der Europäischen Kommission für Regionalpolitik und Stadtentwicklung
EK	Europäische Kommission
ERH	Europäischer Rechnungshof
e-CERTIS	Online Dokumentenarchiv für grenzübergreifende Vergabeverfahren
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EFTA	European Free Trade Association (Europäische Freihandelsassoziation)
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme (Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung)
ESI-Fonds	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
ESPD	European Single Procurement Document (Einheitliche Europäische Eigenerklärung, EEE)
EU	Europäische Union
FIDIC	Internationale Vereinigung beratender Ingenieure
BIP	Bruttoinlandsprodukt
GPP	Green Public Procurement (umweltgerechte öffentliche Auftragsvergabe)
GPA	Government Procurement Agreement of the World Trade Organization (Übereinkommen der Welthandelsorganisation über das öffentliche Beschaffungswesen)
IAASB	International Auditing and Assurance Standards Board

Akronym	Begriffsbestimmung
IATA	International Air Transport Association
ICAO	International Civil Aviation Organisation
IPR	Intellectual Property Rights (Rechte des geistigen Eigentums)
ISA	International Standards on Auditing
ISO	International Organisation for Standardisation (Internationale Organisation für Normung)
LCC	Life-cycle cost (Lebenszykluskosten)
MEAT	Kriterium des „Most economically advantageous tender“ (wirtschaftlich günstigstes Angebot)
ABl	Amtsblatt der Europäischen Union
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
PCP	Pre-commercial procurement (vorkommerzielle Auftragsvergabe)
PIN	Prior Information Notice (Vorinformation)
PPI	Public Procurement of Innovative solutions (Vergabe öffentlicher Aufträge für innovative Lösungen)
FuE	Forschung und Entwicklung
SIMAP	Informationssystem für die öffentliche Auftragsvergabe (aus dem Französischen: Système d'information sur les Marchés Publics)
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
SRPP	Socially Responsible Public Procurement (sozial verantwortliche Vergabe öffentlicher Aufträge)
TED	Tenders Electronic Daily, die Beilage zum Amtsblatt der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ToR	Terms of reference (Leistungsbeschreibung)
WTO	World Trade Organisation (Welthandelsorganisation)

VORWORT

Nach dem großen Erfolg der ersten Ausgabe, die über 70 000 Mal heruntergeladen wurde, freuen wir uns ganz besonders, Ihnen die neue und aktualisierte Version des praktischen Leitfadens für die öffentliche Auftragsvergabe zur Vermeidung der häufigsten Fehler bei Projekten, die aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds finanziert werden, vorstellen zu können. Der Leitfaden berücksichtigt nun auch die neuen und vereinfachten EU-Regelungen zur Vergabe öffentlicher Aufträge wie auch die ersten direkten Erfahrungen mit deren Umsetzung in der Praxis.

Ziel ist es, die mit der Vergabe öffentlicher Aufträge betrauten Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in den europäischen Mitgliedstaaten, Regionen und Städten zu unterstützen und sie Schritt für Schritt durch das Verfahren zu leiten. Außerdem wird gesondert angesprochen, in welchen Bereichen es häufig zu Fehlern kommt und wie diese zu vermeiden sind.

Eine effiziente, erfolgreiche, transparente und professionelle Vergabe öffentlicher Aufträge ist von entscheidender Bedeutung für die Stärkung des Binnenmarkts und die Ankurbelung von Investitionen in der Europäischen Union. Außerdem ist sie ein Schlüsselinstrument, wenn die europäischen Unternehmen und die Bürgerinnen und Bürger die Vorteile der Kohäsionspolitik nutzen können sollen.

Der vorliegende aktualisierte Leitfaden wurde nach Konsultation von Fachleuten auf dem Gebiet der Vergabe öffentlicher Aufträge aus den Mitgliedstaaten von den Kommissionsdienststellen erstellt, die an solchen Vergaben beteiligt sind. Er ist einer der Bausteine unseres ehrgeizigen Aktionsplans für die Vergabe öffentlicher Aufträge und arbeitet den Zielen des vor kurzem angenommenen EU-Pakets über die Vergabe öffentlicher Aufträge zu.

Wir sind zuversichtlich, dass dieses Instrument zusammen mit den anderen Initiativen der Kommission in diesem Bereich die Mitgliedstaaten, Regionen und Städte auch weiterhin dabei unterstützen wird, Aufträge öffentlich zu vergeben und die staatlichen Investitionen zum Nutzen der Unternehmen, der Bürgerinnen und Bürger in der EU erfolgreicher einzusetzen.

Corina Crețu,
EU-Kommissarin für Regionalpolitik

Elżbieta Bieńkowska,
EU-Kommissarin für Binnenmarkt, Industrie,
Unternehmertum und KMU



Einleitung — Hinweise zur Nutzung dieses Leitfadens

An wen richtet sich dieser Leitfaden?

Der vorliegende Leitfaden richtet sich in erster Linie an Beschaffungsreferenten bei öffentlichen Auftraggebern, die für die rechtskonforme und effiziente Planung und Durchführung des Erwerbs öffentlicher Bauleistungen, Waren oder Dienstleistungen in einem guten Preis-Leistungsverhältnis verantwortlich sind.

Auch die Verwaltungsbehörden der Programme der europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI) sowie die Behörden anderer EU-finanzierter Programme werden in diesem Leitfaden hilfreiche Hinweise finden, wenn sie als öffentliche Auftraggeber auftreten oder wenn sie öffentliche Auftragsvergaben kontrollieren, die Empfänger von EU-Finanzhilfen durchgeführt haben (siehe 6.4. „Checkliste für die Kontrolle öffentlicher Auftragsvergaben“).

Welchem Zweck dient dieser Leitfaden?

Mit dem vorliegenden Leitfaden sollen Beschaffungsreferenten praktische Hilfestellung zur Vermeidung einer Reihe von in den letzten Jahren seitens der Kommission beobachteten Fehlern und Finanzkorrekturen im Zusammenhang mit der Nutzung von ESI-Fonds erhalten (siehe 6.1. „Die häufigsten Fehler bei der Vergabe öffentlicher Aufträge“).

Das vorliegende Dokument hat den Status eines „Leitfadens“. Er soll als Ergänzung und nicht als Ersatz für die internen Vorschriften und Verfahren dienen.

Es handelt sich nicht um eine Gebrauchsanweisung für die Einhaltung der Anforderungen aus Richtlinie 2014/24/EU.

Der Leitfaden ist keineswegs als endgültige Auslegung des EU-Rechts zu verstehen.

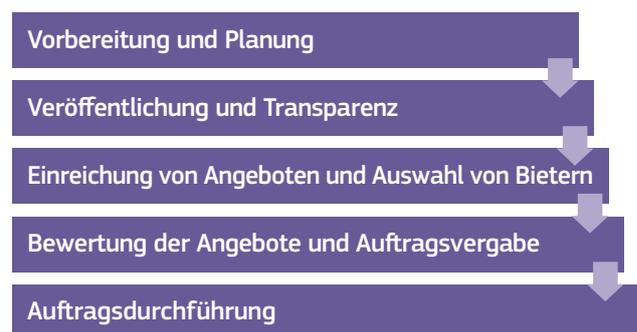
Alle am Vergabeverfahren Beteiligten müssen auf jeden Fall stets die nationalen Rechtsvorschriften, aber auch die internen Vorschriften ihrer Einrichtung sowie die Vorschriften der EU einhalten.

Sofern die Verwaltungsbehörden nicht über gleichwertige nationale oder fondsspezifische Leitlinien verfügen, steht es ihnen frei, dieses Dokument als Leitfaden für die Begünstigten der EU-Finanzhilfen zu übernehmen.

Aufbau des Leitfadens

Der Aufbau des Leitfadens richtet sich nach den Hauptstadien des öffentlichen Auftragsvergabeverfahrens von der Planung bis zur Auftragsdurchführung. Besonders eingegangen wird auf Fragestellungen, auf die zu achten ist; weitere Themen sind zu vermeidende potenzielle Fehler sowie spezielle Methoden oder Instrumente.

Abbildung 1. Die Hauptstadien eines öffentlichen Auftragsvergabeverfahrens



Darüber hinaus werden in einem **Toolkit** für den praktischen Einsatz vorbereitete Instrumente sowie zusätzliche Quellen zu bestimmten Themen bereitgestellt.

Erläuterung von Symbolen: Warnhinweise und Hilfen für öffentliche Auftraggeber

Mit Hilfe des Leitfadens kann ein Beschaffungsreferent das Verfahren Schritt für Schritt durchlaufen

und wird dabei auf gängige Fehler sowie Möglichkeiten zu ihrer Vermeidung hingewiesen.

Die folgenden Symbole weisen im gesamten Leitfaden auf kritische Bereiche hin:



FEHLERRISIKO!

Hebt die Stellen hervor, an denen die gängigsten und schwerwiegendsten Fehler auftreten. Es werden Analysen und weitere Orientierungshilfen zu den effektivsten Möglichkeiten für die Vermeidung dieser Fehler bereitgestellt.



HILFE!

Hier erhalten die mit der praktischen Durchführung öffentlicher Auftragsvergaben befassten Fachkräfte spezielle Ratschläge; über das Toolkit oder Links zu anderen Dokumenten werden weitere Informationsquellen bereitgestellt.

Gegenstand des Leitfadens

Dieser Leitfaden soll mit der praktischen Durchführung öffentlicher Auftragsvergaben befasste Fachkräfte (auch als öffentliche Auftraggeber oder Beschaffungsreferenten bezeichnet) Orientierungs-

hilfen für die Behandlung von aus EU-Mitteln finanzierten Aufträgen für die Beschaffung von Bauleistungen, Lieferungen und Dienstleistungen gemäß Richtlinie 2014/24/EU¹ des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe geben (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1. Arten öffentlicher Aufträge

Aufträge über Bauleistungen	Aufträge über Lieferungen	Aufträge über Dienstleistungen
Der Gegenstand öffentlicher Aufträge ist entweder die Ausführung oder aber der Entwurf und die Ausführung von Bauleistungen, beispielsweise Hoch- oder Tiefbauten wie Straßen oder Kläranlagen.	Öffentliche Aufträge, deren Gegenstand Kauf, Leasing, Miete oder Mietkauf mit oder ohne Kaufoption von Erzeugnissen wie Büromaterial, Fahrzeugen oder Computern ist.	Öffentliche Aufträge außer Aufträgen über Bauleistungen oder Lieferungen, deren Gegenstand die Erbringung von Dienstleistungen wie Beratungs-, Schulungs- oder Reinigungsdiensten ist.
Detailliertes Verzeichnis der Bauleistungen in Anhang II der Richtlinie		Detailliertes Verzeichnis der Dienstleistungen in Anhang XIV der Richtlinie

Quelle: Richtlinie 2014/24/EU

¹ Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG. Zugänglich unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32014L0024>.

In diesem Leitfaden erhalten öffentliche Auftraggeber auf der Grundlage des europäischen Rechtsrahmens, insbesondere der Richtlinie 2014/24/EU, Ratschlüsse und Empfehlungen. Diese Rechtsvorschriften gelten ab bestimmten EU-Schwellenwerten; das heißt, sie legen nur für Vergabeverfahren oberhalb eines bestimmten Geldwerts (d. h. Auftragswerts) Mindestanforderungen fest². Liegt der Auftragswert unterhalb dieser EU-Schwellenwerte, werden die betreffenden Auftragsvergabeverfahren

durch nationale Vorschriften geregelt. Sie müssen jedoch weiterhin den allgemeinen Grundsätzen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union entsprechen³.

Im vorliegenden Leitfaden werden zwar Auftragsvergaben unterhalb dieser Schwellenwerte nicht behandelt, aber die hierin vermittelten allgemeinen Erfahrungen und Beispiele können für alle Arten von Vergabeverfahren von Nutzen sein, auch kleineren.



Weitere Informationen zu den Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge, die geltenden Schwellenwerte und Mitteilungen zu spezifischen Auslegungsfragen (beispielsweise „Rahmenverträge und Aufträge unterhalb des Schwellenwerts“) werden von folgenden Einrichtungen bereitgestellt:

der Europäischen Kommission, GD GROW (auf Englisch): https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en

der SIGMA-Initiative: Key procurement publications and policy briefs (Wichtige Veröffentlichungen über Auftragsvergaben und politische Kurzdossiers): <http://www.sigmaweb.org/publications/key-public-procurement-publications.htm>

² Die aktuellen EU-Schwellenwerte werden im folgenden Kapitel über die wichtigsten, mit der Richtlinie 2014/24/EU über öffentliche Auftragsvergaben eingeführten Änderungen im Einzelnen vorgestellt.

³ Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union 2012/C 326/01. Zugänglich unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:12012E/TXT>.

Die wichtigsten mit der Richtlinie 2014/24/EU über öffentliche Auftragsvergaben eingeführten Änderungen

Ursprünglich war für die Vergabe öffentlicher Aufträge ein europäischer Rechtsrahmen entwickelt worden, um für Geschäftsbetriebe im gesamten Europäischen Binnenmarkt die Möglichkeit zur Teilnahme am Wettbewerb um öffentliche Aufträge gewährleisten zu können; ein weiteres Ziel war die Gestaltung von Ausschreibungen oberhalb bestimmter Schwellenwerte. Mit dem Rechtsrahmen sollten Gleichbehandlung und Transparenz sichergestellt, Betrug und Korruption verringert sowie rechtliche und verwaltungstechnische Hemmnisse für die Beteiligung an grenzübergreifenden Bieterverfahren beseitigt werden. In jüngster Zeit wurden weitere politische Ziele wie ökologische Nachhaltigkeit, soziale Eingliederung und die Innovationsförderung in öffentliche Auftragsvergaben aufgenommen (siehe Abschnitt 2.2.2. „Strategische Nutzung ökologischer, sozialer und innovationsbezogener Kriterien in der öffentlichen Auftragsvergabe“).

Der europäische Rechtsrahmen für die Vergabe öffentlicher Aufträge⁴ setzt sich wie folgt zusammen:

- » aus den Grundsätzen, die sich aus dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ergeben, beispielsweise Gleichbehandlung, Diskriminierungsverbot, gegenseitige Anerkennung, Verhältnismäßigkeit und Transparenz;
- » aus den drei Richtlinien über die öffentliche Auftragsvergabe: Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe, Richtlinie 2014/25/EU über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste, Richtlinie 2014/23/EU über die Konzessionsvergabe.

Die Grundsätze der Verordnung über die öffentliche Auftragsvergabe sind zwar weitgehend unverändert geblieben, mit den Richtlinien aus dem Jahr 2014 wurde jedoch eine Reihe von Änderungen eingeführt. Diese können seit dem 18. April 2016 angewendet werden, auch wenn der Umsetzungsprozess noch nicht in allen Mitgliedstaaten abgeschlossen worden ist.

Unter dem Gesichtspunkt, die politischen Ziele der EU erreichen und dabei zugleich die größtmögliche Effizienz bei der Verwendung öffentlicher Mittel sicherstellen zu können, wurden mit der Reform des öffentlichen Auftragswesens von 2014 mehrere Zwecke verfolgt, nämlich:

- » Steigerung der Effizienz der öffentlichen Ausgaben;
- » Klärung grundlegender Begriffe und Konzepte, um mehr Rechtssicherheit zu gewährleisten;
- » Erleichterung der Beteiligung von KMU an öffentlichen Aufträgen;
- » Förderung der Integrität und Gleichbehandlung;
- » Befähigung der öffentlichen Auftraggeber zur stärkeren Nutzung der öffentlichen Auftragsvergabe für die Förderung der Innovation und die Unterstützung gemeinsamer gesellschaftlicher und umweltpolitischer Ziele;
- » Einbindung der einschlägigen ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union.

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten durch die Reform herbeigeführten Änderungen⁵ vorgestellt, die Beschaffungsreferenten insbesondere dann beachten sollten, wenn sie daran gewöhnt sind, sich auf die früheren Richtlinien zu beziehen.

Neue Definitionen, neue Schwellenwerte und eine neue Kategorie öffentlicher Auftraggeber

In der Richtlinie 2014/24/EU sind neue Definitionen zur Klärung der verschiedenen, **in Vergabeverfahren verwendeten grundlegenden Begriffe** wie Auftragsunterlagen und Wirtschaftsteilnehmer (einschließlich

⁴ Europäische Kommission, GD GROW, Öffentliches Auftragswesen — Legal rules and implementation (Rechtsvorschriften und Umsetzung). Zugänglich unter (auf Englisch): https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation_de.

⁵ Europäische Kommission, DG GROW, Reform der öffentlichen Auftragsvergabe in der EU: weniger Bürokratie, mehr Effizienz. Ein Überblick über die am 18. April 2016 eingeführten neuen Vorschriften der EU für Auftragsvergaben und Konzessionen. Zugänglich unter: http://ec.europa.eu/growth/content/new-eu-public-procurement-rules-less-bureaucracy-higher-efficiency-0_de.

Bewerbern und Bietern) vorgesehen. In der Richtlinie werden ferner neue Konzepte vorgestellt, die heute in öffentlichen Aufträgen wesentlich sind und zu denen beispielsweise elektronische Kommunikationsmittel, Lebenszyklus, Innovation oder Gütezeichen zählen.

Ferner werden zur Unterscheidung zwischen zentralen Regierungsbehörden (nationalen öffentlichen Einrichtungen) und auf regionaler und lokaler Ebene tätigen, subzentralen öffentlichen Auftraggebern **zwei Kategorien öffentlicher Auftraggeber** eingeführt. Diese beiden Kategorien kommen vor allem bei den Schwellenwerten für die Anwendung der

Richtlinien zum Tragen (siehe unten). Für subzentrale öffentliche Auftraggeber liegt der Schwellenwert bei Lieferaufträgen und den meisten Dienstleistungsaufträgen höher.

Die **Schwellenwerte**, ab deren Überschreitung die europäischen Rechtsvorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe gelten, haben sich geändert und sind nun für zentrale und subzentrale Behörden unterschiedlich (siehe Tabelle 2). Die Schwellenwerte ändern sich regelmäßig, im Allgemeinen alle zwei Jahre, und können auf der Website der Kommission regelmäßig eingesehen werden⁶.

Tabelle 2. EU-Schwellenwerte für öffentliche Aufträge vom 1. Januar 2018 bis zum 31. Dezember 2019

	Bauleistungen	Lieferungen	Dienstleistungen		
			Soziale und besondere Dienstleistungen	Subventionierte Dienstleistungen	Alle anderen Dienstleistungen
Zentrale Regierungsbehörden	5 548 000 EUR	144 000 EUR ⁷	750 000 EUR	221 000 EUR	144 000 EUR
Subzentrale öffentliche Auftraggeber	5 548 000 EUR	221 000 EUR	750 000 EUR	221 000 EUR	

Quelle: Delegierte Verordnung (EU) 2017/2365 der Kommission vom 18. Dezember 2017 zur Änderung der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für Auftragsvergabeverfahren.

Erleichterung der Beteiligung von KMU an öffentlichen Aufträgen

Öffentliche Auftraggeber werden ermutigt, große **Aufträge in Lose zu unterteilen**, um KMU die Beteiligung an öffentlichen Vergabeverfahren zu erleichtern. Es steht ihnen frei, auf eine Unterteilung zu verzichten, sie müssen dies aber begründen.

Sofern keine besondere Begründung vorliegt, dürfen öffentliche Auftraggeber **von Wirtschaftsteilnehmern keine Mindestumsätze verlangen**,

die den Auftragswert um mehr als das Zweifache überschreiten.

Wirtschaftsteilnehmer können mit Hilfe des Online-Instruments **e-CERTIS⁸** feststellen, welche Verwaltungsunterlagen sie in einem EU-Land vorlegen müssen. Falls sie mit den Anforderungen anderer Länder nicht vertraut sind, sollte ihnen dies die Beteiligung an grenzüberschreitenden Auftragsvergaben erleichtern.

Mit der **Einheitlichen Europäischen Eigenerklärung⁹** erhalten Wirtschaftsteilnehmer die Möglichkeit,

⁶ Die GD GROW veröffentlicht die aktualisierten Werte der EU-Schwellenwerte für Auftragsvergaben unter: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_de.

⁷ Bei Auftragsvergaben im Rahmen der Richtlinie 2009/81/EG zu Vergabeverfahren in den Bereichen Verteidigung und sensible Sicherheit betragen die geltenden Schwellenwerte 5 548 000 EUR für Bauaufträge bzw. 443 000 EUR für Liefer- und Dienstleistungsaufträge.

⁸ e-CERTIS. Zugänglich: <http://ec.europa.eu/markt/ecertis/login.do?selectedLanguage=en>.

⁹ Durchführungsverordnung (EU) 2016/7 der Kommission vom 5. Januar 2016 zur Einführung des Standardformulars für die Einheitliche Europäische Eigenerklärung. Zugänglich unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0007&from=EN>.

auf elektronischem Wege eine Eigenerklärung abzugeben, dass sie die vorgeschriebenen Voraussetzungen für die Beteiligung an einem öffentlichen Vergabeverfahren erfüllen. Nur der erfolgreiche Bieter muss vollständige dokumentarische Nachweise übermitteln. Sobald eine elektronische Verknüpfung zwischen diesen Nachweisen und nationalen Datenbanken möglich ist, könnte künftig auch diese Verpflichtung aufgehoben werden.

Spätestens ab dem 18. Oktober 2018 braucht ein Wirtschaftsteilnehmer keine zusätzlichen Verwaltungsunterlagen mehr zu übermitteln, wenn diese dem öffentlichen Auftraggeber bereits vorliegen.

Weitere Bestimmungen über Ausschlussgründe und Zuschlagskriterien

Neue Bestimmungen über Ausschlussgründe erlauben öffentlichen Auftraggebern die Ablehnung von Wirtschaftsteilnehmern, bei denen im Zusammenhang mit einem früheren öffentlichen Auftrag schlechte Leistungen oder erhebliche Mängel zu verzeichnen waren. Die neuen Bestimmungen erlauben den Behörden auch die Ablehnung von Wirtschaftsteilnehmern, wenn diese durch Angebotsabsprachen mit anderen Wirtschaftsteilnehmern den Wettbewerb behindern.

Hinsichtlich der Zuschlagskriterien werden öffentliche Auftraggeber ermutigt, zugunsten der **MEAT-Kriterien** (wirtschaftlich günstigstes Angebot) von „reinen Preiskriterien“ abzurücken. Die MEAT-Kriterien können auf den Kosten basieren aber auch andere Aspekte im Rahmen eines „optimalen Preis-Leistungs-Verhältnisses“ (z. B. Qualität des Angebots, Organisation, Qualifikation und Erfahrung der Mitarbeiter, Lieferbedingungen wie Verfahren und Zeitrahmen) einschließen. Die Zuschlagskriterien müssen in der Auftragsbekanntmachung oder den Auftragsunterlagen klar definiert und gewichtet werden. Darüber hinaus muss jede Zuschlagserteilung in einer öffentlichen Auftragsvergabe in einem besonderen Bewertungsbericht dokumentiert werden; dieser ist der Kommission auf Anfrage zuzusenden.

Verbesserte Schutzvorschriften gegen Korruption

Die **Definition des Begriffs Interessenkonflikt und die hierfür geltenden Regeln** wurden klarer gefasst.

Von den öffentlichen Auftraggebern werden stärkere Anstrengungen zur Einführung geeigneter Maßnahmen gegen Interessenkonflikte verlangt. In den Regeln wird nicht festgelegt, welche Schutzvorschriften anzuwenden sind. Es sollte jedoch eine gewisse gemeinsame Praxis entwickelt werden. Beispielsweise könnte man alle Beschaffungsreferenten bitten, für jedes Vergabeverfahren eine Erklärung zu unterschreiben, in der sie bestätigen, dass sie keine gemeinsamen Interessen mit einem der teilnehmenden Bieter haben.

Wirtschaftsteilnehmer, die wegen schlechter Praxis von öffentlichen Auftragsvergaben ausgeschlossen wurden, können wieder aufgenommen werden, wenn sie eindeutig nachweisen, dass sie sich angemessen verhalten haben, **um Fehlverhalten und Rechtsverletzungen zu verhindern**.

Wurde der Ausschlusszeitraum nicht durch eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung festgelegt, so darf dieser Zeitraum in Fällen, in denen Gründe für einen obligatorischen Ausschluss vorlagen, **fünf Jahre** ab dem Tag der rechtskräftigen Verurteilung und in Fällen, in denen mögliche Ausschlussgründe betroffen sind, **drei Jahre** ab dem betreffenden Ereignis nicht überschreiten.

Um Missbrauch zu verhindern und einen fairen Wettbewerb um potenzielle neue Aufträge zu gewährleisten, werden **Auftragsänderungen** durch neue Bestimmungen geregelt.

Die Mitgliedstaaten haben sicherzustellen, dass die Anwendung der Regeln für die öffentliche Auftragsvergabe überwacht wird und dass die für die Überwachung zuständigen Behörden oder Strukturen **Regelverletzungen bei öffentlichen Auftragsvergaben melden** und die Ergebnisse ihrer Überwachungstätigkeit der Öffentlichkeit zugänglich machen. Ferner müssen sie der Kommission alle drei Jahre einen Bericht über die häufigsten Ursachen einer falschen Anwendung oder Rechtsunsicherheit, über vorbeugende Maßnahmen sowie über die Aufdeckung von und angemessene Berichterstattung über Fälle von Betrug, Bestechung, Interessenkonflikten und sonstigen schwerwiegenden Unregelmäßigkeiten im Bereich des öffentlichen Auftragswesens übermitteln.

Mit der **Nutzung des elektronischen Beschaffungswesens gestaltet sich der Vorgang transparenter**, werden unlautere Interaktionen zwischen Beschaffungsreferenten und Wirtschaftsteilnehmern verringert und die Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten und Korruption dank transparenter Prüfpfade¹⁰ erleichtert.

¹⁰ OECD, Korruption in der öffentlichen Auftragsvergabe verhindern), 2016.

Zugänglich unter (auf Englisch): <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf>.

Einbeziehung ökologischer, sozialer und innovationsbezogener Ziele in Vergabeverfahren

Die neuen Richtlinien bestätigen die strategische Rolle der öffentlichen Auftragsvergabe nicht nur bei der Gewährleistung, dass öffentliche Mittel wirtschaftlich effizient ausgegeben werden und dem öffentlichen Auftraggeber das bestmögliche Preis-Leistungsverhältnis gewährleisten, sondern sie bekräftigen auch ihre strategische Rolle bei der Erreichung politischer Ziele wie Innovation, Umweltschutz und soziale Eingliederung. Hierbei bedient man sich verschiedener Mittel:

- » In den Ausschreibungsunterlagen muss von den Wirtschaftsteilnehmern ausdrücklich die Einhaltung von **sozial- und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen** verlangt werden; hierunter fallen auch internationale Übereinkommen.
- » Öffentliche Auftraggeber werden ermutigt, die **öffentliche Auftragsvergabe** strategisch optimal zu nutzen, um **Innovationen voranzutreiben**. Der Kauf innovativer Waren, Bauleistungen und Dienstleistungen spielt eine zentrale Rolle bei der Steigerung der Effizienz und der Qualität öffentlicher Dienstleistungen und ermöglicht es gleichzeitig, großen gesellschaftlichen Herausforderungen zu begegnen.
- » Öffentliche Auftraggeber dürfen die Vergabe bestimmter Dienstleistungsaufträge für einen begrenzten Zeitraum **Gegenseitigkeitsgesellschaften und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen** vorbehalten.
- » Öffentliche Auftraggeber können **Gütezeichen, Zertifizierungen** und andere gleichwertige Formen der Bestätigung sozialer bzw. ökologischer Merkmale verlangen.
- » Öffentliche Auftraggeber dürfen ökologische oder soziale Faktoren in den **Zuschlagskriterien** oder **Ausführungsbedingungen** berücksichtigen.
- » Ferner dürfen öffentliche Auftraggeber bei der Auftragserteilung die **vollen Lebenszykluskosten** berücksichtigen. Dies kann zur Abgabe nachhaltigerer Angebote mit einem besseren Preis-Leistungsverhältnis ermutigen und damit langfristig

Geld sparen, obgleich diese Angebote auf den ersten Blick kostspieliger zu sein scheinen.

Elektronisches Beschaffungswesen

Die öffentlichen Auftraggeber haben bis zum 18. Oktober 2018 die **ausschließlich elektronisch erfolgende öffentliche Auftragsvergabe** über spezielle elektronische Vergabeplattformen¹¹ einzuführen. Das heißt, dass bis zu diesem Termin das gesamte Vergabeverfahren, von der Veröffentlichung der Bekanntmachungen bis hin zur Einreichung der Angebote auf elektronischem Wege erfolgen muss.

Ab dem 18. April 2018 kann die **Einheitliche Europäische Eigenerklärung** nur noch in elektronischer Form übermittelt werden. Bis zu diesem Termin kann die Einheitliche Europäische Eigenerklärung ausgedruckt, von Hand ausgefüllt, eingescannt und dann elektronisch übersandt werden. Die Kommission hat ein Tool¹² entwickelt, mit dessen Hilfe öffentliche Auftraggeber ihre Einheitliche Europäische Eigenerklärung erstellen und den Ausschreibungsunterlagen beifügen können.

Im Rahmen des Binnenmarkt-Informationssystems (IMI) richtete die Kommission den Online-Dienst **e-CERTIS** zur Ermittlung der **Verwaltungsunterlagen**, die in den 28 Mitgliedstaaten, einem Bewerberland (Türkei) und drei EWR/EFTA-Ländern (Island, Liechtenstein und Norwegen) häufig angefordert werden, ein.

Verfahrensänderungen

Offene oder nichtoffene Verfahren bleiben die **wichtigsten Arten von Verfahren**, die für alle Arten öffentlicher Auftragsvergaben zur Verfügung stehen.

Die **Mindestfristen**, innerhalb derer Wirtschaftsteilnehmer ihre Angebote und andere Ausschreibungsunterlagen vorlegen müssen, wurden um etwa ein Drittel gekürzt (siehe Abschnitt 2.4. „Fristen setzen“). Dies wird die Beschleunigung der Verfahren fördern, lässt aber in besonderen Fällen immer noch längere zeitliche Rahmen zu.

Das **Verhandlungsverfahren** (zuvor das Verhandlungsverfahren mit Veröffentlichung einer Auftrags-

¹¹ Europäische Kommission, Mitteilung: Die öffentliche Auftragsvergabe auf elektronischem Wege senkt den Verwaltungsaufwand und beendet unlautere Gebote. Zugänglich unter (auf Englisch): http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8716&lang=en&title=Electronic-public-procurement-will-reduce-administrative-burden-and-stop-unfair-bidding.

¹² Europäische Kommission, DG GROW, Einheitliche Europäische Eigenerklärung — Dienst zum Ausfüllen und Wiederverwenden der Einheitlichen Europäischen Eigenerklärung (EEE). Zugänglich unter: <https://ec.europa.eu/tools/espdl/filter?lang=de>.

bekanntmachung) **ist flexibler** und kann unter bestimmten Voraussetzungen genutzt werden, unter anderem, wenn der Auftrag komplex ist oder nicht mit marktüblichen Angeboten erfüllt werden kann. Die öffentlichen Auftraggeber sind freier, mit einer kleineren Zahl von Wirtschaftsteilnehmern Verhandlungen zu führen. Zunächst wird unter den Bewerbern, die auf die Anzeige geantwortet und ein Erstgebot abgegeben haben, eine Auswahl getroffen. Als zweiten Schritt kann der öffentliche Auftraggeber mit den ausgewählten Bietern Verhandlungen über verbesserte Angebote eröffnen.

Für Dienstleistungen im Sozial- und Gesundheitswesen sowie eine Reihe anderer Dienstleistungen wurde eine neue **flexiblere Regelung** eingeführt. Diese Regelung beinhaltet einen höheren Schwellenwert (750000 EUR), aber auch eine Reihe von Verpflichtungen wie unter anderem eine Pflicht zur Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union (ABL). Diese Regelung tritt an die Stelle des früheren Systems nach Anhang II B der Richtlinie 2004/18/EG.

In den Richtlinien wird nun ausdrücklich auf die **vorkommerzielle Auftragsvergabe** Bezug genommen und mittels Klarstellung der Ausnahmeregelung für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen eine breitere Anwendung dieser Art der Auftragsvergabe gefördert.

Ferner wurde ein neues Verfahren, die **Innovationspartnerschaft**, eingeführt. Die Innovationspartnerschaft fasst den Erwerb von Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen und den Erwerb der entwickelten innovativen Lösungen zu einem einzigen Verfahren zusammen. Dabei bedient man sich einer Partnerschaft zwischen dem Wirtschaftsteilnehmer und dem öffentlichen Auftraggeber.

Mit **gemischten Aufträgen** können mehrere Arten öffentlicher Aufträge (Bauleistungen, Dienstleistungen oder Lieferungen) in einem Vergabeverfahren zusammengefasst werden. In einem solchen Fall gelten die Regeln, die für die Art von Beschaffung anzuwenden sind, die dem Hauptgegenstand des betreffenden Auftrags entspricht.

Den öffentlichen Auftraggebern wird ausdrücklich empfohlen, zur besseren Vorbereitung ihrer Vergabeverfahren und Unterrichtung der Wirtschaftsteilnehmer über ihren Bedarf **Marktkonsultationen** durchzuführen, sofern sie damit nicht den Wettbewerb behindern.

Änderungen im Geltungsbereich der Richtlinie 2014/24/EU

Die Richtlinie 2014/24/EU erweitert den Geltungsbereich der Regeln für die Auftragsvergabe über die Vergabe und den Abschluss von Aufträgen hinaus und enthält nun auch **Bestimmungen zur Regelung der Änderung und Kündigung von Aufträgen**.

Baukonzessionen werden von der Richtlinie 2014/24/EU über öffentliche Aufträge nicht abgedeckt. **Sämtliche Konzessionen** sowohl für Bau als auch für Dienstleistungen werden in der neuen **Richtlinie 2014/23/EU**¹³ erfasst.

Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Stellen, die im Hinblick auf Wirtschaftsteilnehmer aus dem privaten Sektor nicht zu einer Verzerrung des Wettbewerbs führen, fallen nicht in den Geltungsbereich der Rechtsvorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge.

» **Zwischen Einrichtungen des öffentlichen Sektors können unter der Voraussetzung unmittelbar Verträge geschlossen werden**, dass drei Bedingungen kumulativ erfüllt werden: erstens muss der öffentliche Auftraggeber über den Auftragnehmer eine ähnliche Kontrolle ausüben wie über seine eigenen Dienststellen; zweitens müssen mehr als 80% der Tätigkeiten des Auftragnehmers von dem die Kontrolle ausübenden öffentlichen Auftraggeber stammen und drittens darf keine direkte private Kapitalbeteiligung des öffentlichen Auftraggebers am Auftragnehmer bestehen. Die Art und der Umfang dieser Kontrolle wird in der Richtlinie 2014/24/EU umfassend beschrieben und sollte von Fall zu Fall vor einer „hausinternen“ Auftragsvergabe¹⁴ sorgfältig geprüft werden.

» Hat die **zwischenbehördliche Zusammenarbeit** zur Folge, dass ein oder mehrere öffentliche(r) Auftraggeber Verträge zur Erreichung gemeinsamer, im öffentlichen Interesse liegender Ziele schließen, fällt der betreffende Vertrag nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie 2014/24/EU. In diesem Fall müssen die öffentlichen Auftraggeber auf dem offenen Markt weniger als 20% der durch die Zusammenarbeit erfassten Tätigkeiten erbringen.

¹³ Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe. Zugänglich unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-DE/TXT/?uri=CELEX:32014L0023&from=DE#>.

¹⁴ Weitere Einzelheiten über Art und Umfang dieser Kontrolle sind Artikel 12 zu entnehmen. Öffentliche Aufträge zwischen Einrichtungen des öffentlichen Sektors, Richtlinie 2014/24/EU.

1. Vorbereitung und Planung

In dieser Phase eines Vergabeverfahrens geht es darum, ein solides Verfahren für die Bereitstellung der erforderlichen Bauleistungen, Dienstleistungen oder Lieferungen zu entwickeln. Diese erste Phase ist die bei weitem wichtigste Stufe des Verfahrens, denn Entscheidungen, die jetzt getroffen werden, wirken sich auf den Gesamterfolg aus.

Wie in der folgenden Abbildung im Einzelnen dargestellt wird, setzt sich ein öffentliches Vergabeverfahren aus vielen, eng miteinander verbundenen

Schritten und Phasen zusammen, die von der Planung bis zur Durchführung und zum Abschluss des Vorhabens reichen.

Abbildung 2. Typische Phasen eines öffentlichen Vergabeverfahrens

1. Vorbereitung und Planung	2. Veröffentlichung und Transparenz	3. Einreichung von Angeboten, Öffnung und Auswahl der Angebote	4. Bewertung und Auftragsvergabe	5. Auftragsdurchführung
<ul style="list-style-type: none"> » Künftigen Bedarf ermitteln » Interessenträger einbinden » Markt analysieren » Gegenstand definieren » Verfahren wählen 	<ul style="list-style-type: none"> » Spezifikationen einschließlich Kriterien entwerfen » Auftragsunterlagen erstellen » Auftrag bekanntgeben » Klarstellungen übermitteln 	<ul style="list-style-type: none"> » Eingang und Öffnung » Ausschlussgründe anwenden » Geeignete Bieter auswählen 	<ul style="list-style-type: none"> » Angebote bewerten » Auftrag erteilen und unterzeichnen » Bieter unterrichten und Auftragserteilung veröffentlichen 	<ul style="list-style-type: none"> » Ausführung verwalten und überwachen » Zahlungen leisten » Erforderlichenfalls Änderungen oder die Kündigung des Auftrags erledigen » Auftrag abschließen

Wird die Vorbereitungsphase des Vergabeverfahrens ordnungsgemäß ausgeführt, ist von einem reibungslosen Ablauf des übrigen Verfahrens auszugehen. Es

ist jedoch häufig der Fall, dass der öffentliche Auftraggeber die Planungsphase des Verfahrens entweder unterschätzt oder sogar völlig darauf verzichtet.



Vorbereitung erfordert Zeit und Fachwissen

Die Vorbereitung nimmt mitunter viel Zeit in Anspruch, ist aber immer eine entscheidende Phase.

Je nach Größe und Umfang des Auftrags kann die Vorbereitung mehrere Tage oder sogar Monate vor der erforderlichen Auftragsbekanntmachung in Anspruch nehmen. Mit Hilfe einer soliden Planung sollte jedoch das Risiko möglicherweise notwendiger Auftragsänderungen oder -anpassungen während der Auftragsausführung gemindert werden; zudem kann sie helfen, Fehler zu vermeiden.

Im Zusammenhang mit Finanzierungen aus den ESI-Fonds kam es immer wieder zu Überprüfungen nach dem Motto „warum ist das schief gegangen?“ und meist gelangte man zu dem Schluss, dass die

Ursache für die schwersten Fehler in einer schlechten Planung, insbesondere zu Beginn des Auftragsvergabeverfahrens, lag.

Dies hat zur Folge, dass öffentliche Auftraggeber zunehmend **spezielle Beschaffungsreferenten** einstellen, insbesondere dann, wenn sie komplexe und riskante öffentliche Auftragsvergaben von hohem Wert durchführen. Diese zunehmende Professionalisierung des Aufgabenbereichs der Auftragsvergabe gilt als bewährte Praxis.

In diesem Abschnitt werden Beschaffungsreferenten durch die verschiedenen Schritte geführt, die bei der Vorbereitung eines Vergabeverfahrens ein „Muss“ sind.

1.1. Künftigen Bedarf einschätzen

Das erste, was ein öffentlicher Auftraggeber vor dem Start eines Vergabeverfahrens tun sollte, ist, zu überlegen, welchen Bedarf der Vorgang insgesamt gesehen erfüllen soll. Der Bedarf ergibt sich aus ei-

ner Lücke in der Fähigkeit des öffentlichen Sektors, eine seiner Aufgaben zu erfüllen. Die Behörden können die Aufgabe nicht mit ihren intern verfügbaren Ressourcen erfüllen und müssen aus diesem Grund externe Unterstützung einkaufen.

Aus diesem Grund sollte ein öffentlicher Auftraggeber in der Lage sein, ein Vergabeverfahren dahingehend angemessen zu begründen, dass es einen besonderen Bedarf erfüllt oder zur Durchführung einer im öffentlichen Interesse liegenden Tätigkeit erforderlich ist.



Beginnen Sie mit „warum“

Häufig wird die Entscheidung über den Gegenstand eines Auftrags zu schnell getroffen, ohne genau zu definieren, warum der Auftrag erforderlich ist und welchem Zweck er dient. In der Folge decken sich die erbrachten Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen zum Teil — oder zur Gänze — nicht mit dem Bedarf, den sie eigentlich erfüllen sollten.

Dies führt zur ineffizienten Verwendung öffentlicher Mittel und einem schlechten Preis-Leistungsverhältnis.

Es ist klarzustellen, dass **der Bedarf nicht das Produkt oder die Dienstleistung ist, die wir erwerben möchten. Der Bedarf ist die Funktion, die fehlt, um ein Ziel erreichen oder eine Tätigkeit durchführen zu können.**

Beispielsweise sollten Beschaffer nicht „Wir müssen einen Drucker kaufen“ an den Anfang ihrer Argumentation stellen, sondern „Wir müssen drucken“. Dann kann die Funktion „Drucken“ vielleicht auch mit anderen Optionen als einem Kauf erfüllt werden, beispielsweise indem man einen Drucker gemeinsam mit anderen Abteilungen nutzt oder ihn bei einem externen Unternehmen mietet oder least. Bevor das Vergabeverfahren in die Wege geleitet wird, müssen erst all diese Alternativen berücksichtigt werden.

Kurz zusammengefasst sollten Beschaffungsreferenten die folgenden **grundlegenden Prozesse** im Auge behalten:

- » Ermittlung des Bedarfs gemeinsam mit maßgeblichen Interessenträgern;
- » Wahl des Verfahrens;
- » Erstellung der technischen Spezifikationen (häufig auch als Aufgabenstellung bezeichnet), sofern es um die Beschaffung von Dienstleistungen geht (siehe Abschnitt 2.1. „Auftragsunterlagen entwerfen“).

Die Arbeitspläne für aus EU-Mitteln finanzierte Projekte oder Programme werden gewöhnlich für mehrere Jahre festgelegt, sodass öffentliche Auftraggeber leichter vorhersehen können, welche Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen sie beschaffen müssen.

Sobald der Bedarf ermittelt wurde, müssen die öffentlichen Auftraggeber eine sorgfältige Bedarfsbewertung vornehmen, bevor sie sich mit einer Auftragsvergabe befassen. Zu diesem Zweck sollte man vorzugsweise ein kleines Team zusammenstellen und interne und externe Interessenträger mit ins Boot holen (siehe Abschnitt 1.2. „Interessenträger einbinden“).



Mögliche Fragen als Hilfestellung bei der Bedarfsbewertung

Die folgenden Fragen können helfen, die Diskussion auf eine Bedarfsanalyse zu lenken:

- » Worin besteht mein Bedarf? Welche fehlende Funktion benötige ich, um meine Ziele zu erreichen?
- » Stehen uns personelle und/oder technische Ressourcen intern zur Verfügung?
- » Können wir den Bedarf erfüllen, ohne ein Vergabeverfahren einzuleiten? Alternativen zur öffentlichen Auftragsvergabe werden häufig ignoriert, sollten aber sorgfältig geprüft und genau verglichen werden.
- » Haben wir verschiedene Möglichkeiten zur Erfüllung des ermittelten Bedarfs analysiert? Können wir die Ware oder Dienstleistung kaufen, leasen oder mieten oder können wir eine öffentlich-private Partnerschaft gründen, um das zu erhalten, was wir zu beschaffen beabsichtigen?
- » Welche Endergebnisse möchten wir erreichen?
- » Müssen wir Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen einzeln oder als Kombination beschaffen?
- » Welche Merkmale sind wesentlich und welche sind optional?
- » Ist die Menge bzw. der Umfang notwendig oder würde auch weniger ausreichen?
- » Was ist für die Erfüllung des Bedarfs entscheidend?
- » Wäre der Kauf vorgefertigter Lösungskonzepte angemessen oder würden nur maßgeschneiderte Lösungen unseren Bedarf erfüllen?
- » Wäre es relevant, einen Dialog mit der Geschäftswelt aufzunehmen?
- » Welche Umweltauswirkungen könnte dieser Kauf haben?
- » Welche sozialen Auswirkungen könnte dieser Kauf haben?
- » Erfordert dieser Kauf einen innovativen Ansatz zur Erzielung einer maßgeschneiderten Lösung, die nicht bereits auf dem Markt existiert?

Von der Analyse des Bedarfs und der Festlegung des Umfangs des künftigen Vergabeverfahrens einmal abgesehen ermöglicht eine Bewertung des Bedarfs in der hier beschriebenen Weise, dass man alternativen, nicht notwendigerweise mit bestimmten Bauleistungen, Waren oder Dienstleistungen verbunde-

nen Mitteln zur Erfüllung eines Bedarfs gegenüber offen ist. Darüber hinaus erhalten öffentliche Auftraggeber dadurch die Möglichkeit, bei der Festlegung des Beschaffungsbedarfs andere Gesichtspunkte wie beispielsweise potenzielle ökologische oder soziale Auswirkungen zu berücksichtigen.



Von Prüfern ermittelte Beispiele für fehlende Bedarfsbewertungen

Die folgenden beiden Fallbeispiele zeigen, wie eine genaue Bedarfsbewertung eine effiziente Verwendung öffentlicher Mittel gewährleisten helfen kann.

1. Unnötiger Kauf von IT-Geräten

Eine Abteilung kaufte 250 Computer als Ersatz bestehender, noch nicht voll abgeschriebener Geräte. Es hieß, dass dieser Kauf erforderlich sei, weil neue Software implementiert wurde, die anscheinend höhere Hardwarekapazitäten erforderte als die vorhandenen Computer boten. Die Prüfer nahmen diese Begründung unter die Lupe und stellten fest, dass die neue Software auf den bestehenden Computern ohne Einschränkungen hätte genutzt werden können. Die Auftragsvergabe war daher nicht gerechtfertigt.

2. Unnötige Lieferung neuer Maschinen

Die Instandhaltung öffentlicher Straßen wurde von regionalen Werkstätten ausgeführt, die Personal und Geräte zur Verfügung stellten. Die Abteilung kaufte für eine dieser Werkstätten neue Maschinen, unter anderem auch eine Walze für 50 000 EUR. Auf der Suche nach Alternativen für diesen Kauf versuchte der Prüfer herauszufinden, wie viele Walzen bereits betrieben wurden und mit ihrer vollen Kapazität ausgelastet waren. Es stellte sich heraus, dass mehrere Walzen in anderen Werkstätten nur wenige Stunden in Betrieb waren. Der Prüfer schloss aus den verfügbaren Daten, dass eine dieser Walzen hätte verlegt werden können statt eine neue zu kaufen.

Quelle: SIGMA Public procurement policy briefs, Brief 28: Audit of Public Procurement (Prüfung der öffentlichen Auftragsvergabe), September 2016.

1.2. Interessenträger einbinden

Wie bereits erwähnt, wird eine kritische Bewertung des wesentlichen Grundes für einen Kauf häufig am besten in einer interaktiven Gruppensitzung unter Beteiligung aller wichtigen Interessenträger durchgeführt. Dasselbe gilt auch für die späteren Schritte der Erstellung der technischen Spezifikationen und der Überwachung der Auftragsausführung.

Kurz gesagt, in dieser Phase geht es um die Ernennung und den Aufbau eines Projektteams zur Durchführung des Vergabeverfahrens. Das Team sollte sich wie folgt zusammensetzen:

- » aus einem **Kernteam, das für das Management des Auftrags zuständig ist**; Benötigt werden je nach Komplexität des Auftragsgegenstands ein bis drei Personen, beispielsweise einen Beschaffungsreferenten und einem technischen Projektleiter. Für alle Aufträge ist zumindest ein Projektleiter erforderlich, der sowohl in der Auftragsvergabe versiert ist als auch technische Fertigkeiten hat und für den Auftrag verantwortlich ist.
- » aus einer **größeren Arbeitsgruppe**, die sich aus dem Kernteam und internen auf den jeweiligen Gegenstand spezialisierten Experten (z. B. Bauingenieuren, Architekten, IT-Spezialisten oder

Anwälten), Mitarbeitern der Dienststelle, denen das gekaufte Produkte oder die erworbene Dienstleistung zugutekommen wird, sowie sonstigen Mitgliedern, die bereits ähnliche Kaufvorhaben abgewickelt haben und ihre Erfahrung in die Gruppe einbringen können, zusammensetzt. Je nach der geplanten Zahl und Komplexität der Aufträge können auch externe Fachberater erforderlich sein.

Die Funktionen und Verantwortlichkeiten für die Dauer des Auftragsvergabeverfahrens sind in den Verfahrenshandbüchern des öffentlichen Auftraggebers klar zu definieren, insbesondere die Einbeziehung interner oder externer Kunden oder Nutzer.

1.2.1. Wichtige interne Interessenträger

Die Erkennung interner Interessenträger ist für den Erfolg des künftigen Auftrags von entscheidender Bedeutung. Interessenträger können Kunden/Nutzer oder andere interne Parteien sein, die ein Interesse an dem Auftrag haben. Es kann auch relevant sein, in diesem früheren Stadium des Verfahrens gewählte Vertreter einzubeziehen.

Das Kernteam muss sicherstellen, dass es diese internen Gruppen so früh wie möglich beteiligt, damit diese ihr **Fachwissen** in die Vorbereitungsphase **einbringen** können und damit sie **Eigenverantwortlichkeit** für das Projekt **entwickeln**.

Die Gestaltung fachlich qualifizierter technischer Spezifikationen ist für die Ausführung des Auftrags und die Erzielung des gewünschten Ergebnisses entscheidend; daher sollten von Anfang an technisch qualifizierte Interessenträger beteiligt werden. Mit dem Fortschreiten des Auftrags und der Verlagerung seines Schwerpunkts müssen eventuell andere Interessenträger einbezogen werden, wobei sich deren Erfordernisse ebenfalls ändern können.

1.2.2. Wichtige externe Interessenträger

Steht das erforderliche Fachwissen beim öffentlichen Auftraggeber nicht intern zur Verfügung, kann es sehr nützlich sein, externe Interessenträger einzubeziehen. Bei ihnen kann es sich um Fachexperten (z. B. Architekten, Ingenieure, Anwälte, Wirtschaftswissenschaftler) oder sogar um Unternehmerverbände, andere Behörden oder Geschäftsbetriebe handeln.



Der Verzicht auf eine frühzeitige Einbeziehung der richtigen Leute kann Sie später teuer zu stehen kommen

Dass die Notwendigkeit der Einbeziehung sowohl interner als auch externer Interessenträger nicht erkannt wurde, ist ein häufiger, vielen Aufträgen gemeinsamer Kritikpunkt. Dies wirkt sich häufig nachteilig auf den Erfolg des Auftrags aus und führt mitunter zu zusätzlichen Kosten für die Behebung von Mängeln oder Fehlern. Unzureichende Spezifikationen führen zu komplexen Anpassungen und einer höheren Arbeitsbelastung durch unvorhergesehene Fragen und Korrekturen. Bei unklaren Ausschreibungsunterlagen tendieren die Bieter darüber hinaus dazu, ihr Risiko durch höhere Preise zu decken.

Bewährte Praxisbeispiele zeigen, dass es sich lohnt, wenn der öffentliche Auftraggeber bei der Vorbereitung der Auftragsvergabe in externes technisches Fachwissen investiert, damit sichergestellt ist, dass die aufgewendeten Mittel optimal genutzt und Änderungen bzw. die Kosten für eine spätere Neuauflage des Verfahrens vermieden werden.

Die enge Zusammenarbeit und Konsultation externer Experten darf jedoch nicht die Unabhängigkeit des Entscheidungsprozesses der öffentlichen Auftraggeber gefährden bzw. Situationen potenzieller Interessenkonflikte herbeiführen, die gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und Transparenz verstoßen würden. Aus diesem Grund wird die Anwendung der gleichen Grundsätze der Vertraulichkeit und Integrität wie bei der Marktkonsultation empfohlen (siehe Abschnitt 1.3.2. „Vorherige Marktkonsultation“).

1.2.3. Integrität und Interessenkonflikt

In einem öffentlichen Vergabeverfahren entsteht ein Interessenkonflikt, wenn die Fähigkeit einer Person zur unvoreingenommenen, objektiven Erfüllung ihrer Aufgabe beeinträchtigt ist. Dies gilt für die für das Verfahren zuständigen Personen und Anweisungsbefugten sowie alle an der Eröffnungs- und der Bewertungsphase Beteiligten.

Genauer gesagt fällt jede Situation unter den Begriff des Interessenkonflikts, in der am Vergabeverfahren beteiligte Mitarbeiter des öffentlichen Auftraggebers (oder andere Personen), die Einfluss auf den Ausgang des Verfahrens nehmen können, mittel- oder

unmittelbar ein finanzielles, wirtschaftliches oder sonstiges persönliches Interesse haben, von dem man annehmen könnte, dass es ihre Unparteilichkeit und Unabhängigkeit im Rahmen des Vergabeverfahrens beeinträchtigt.



Nicht gemeldete Interessenkonflikte führen zu Finanzkorrekturen

Deckt eine Kontrollstelle im Kontext der ESI-Fonds einen nicht gemeldeten Interessenkonflikt auf, kann dies Zweifel an der Unvoreingenommenheit des Auftragsvergabevorgangs auslösen und Finanzkorrekturen nach sich ziehen.

Öffentliche Auftraggeber sollten bedenken, dass die in der Richtlinie 2014/24/EU vorgegebene Definition des Begriffs Interessenkonflikt recht weit gefasst ist und eine ganze Reihe von Fällen abdeckt, beispielsweise:

1. Die Ehepartnerin eines für die Überwachung eines Vergabeverfahrens zuständigen Länderreferenten arbeitet für einen der Bieter.
2. Eine Person besitzt Anteile an einem Unternehmen. Dieses Unternehmen beteiligt sich an einem Ausschreibungsverfahren, bei dem diese Person als Mitglied in den Bewertungsausschuss berufen wird.
3. Der Leiter eines öffentlichen Auftraggebers machte eine Woche Urlaub mit einem geschäftsführenden Direktor einer Firma, die in einem von dem betreffenden öffentlichen Auftraggeber eingeleiteten Ausschreibungsverfahren ein Angebot abgibt.
4. Ein Referent bei einem öffentlichen Auftraggeber und der Hauptgeschäftsführer einer der an der Ausschreibung teilnehmenden Firmen haben Verantwortlichkeiten in der gleichen politischen Partei.

Quelle: Europäische Kommission, OLAF, Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions (Ermittlung von Interessenkonflikten in öffentlichen Vergabeverfahren für Strukturmaßnahmen), November 2013.

Auf dieser Grundlage müssen öffentliche Auftraggeber ermitteln, ob mögliche Interessenkonflikte bestehen, und geeignete Maßnahmen zur Vermeidung und Aufdeckung von Interessenkonflikten sowie ihrer Behebung treffen. Dabei können sie den 2013 vom OLAF (auf Englisch) herausgegebenen praktischen Leitfaden¹⁵ zurate ziehen.

Eine einfache Methode zur Verhinderung von Interessenkonflikten besteht darin, von allen an der Auswahl, Bewertung oder Erteilung des Auftrags Beteiligten zu verlangen, eine Erklärung über das Nichtvorliegen eines Interessenkonflikts zu unterschreiben, sobald der öffentliche Auftraggeber die Einleitung des Vergabeverfahrens beschlossen hat (siehe Kapitel 3 „Einreichung von Angeboten und Auswahl von Bietern“).

Diese Erklärung muss mindestens Folgendes enthalten:

- » die vollständige Definition des Begriffs Interessenkonflikt laut Artikel 24 der Richtlinie 2014/24/EU; Alle Interessenträger sollten die genaue Definition und ihren besonders weiten Umfang, unter den beispielsweise ein „finanzielles, wirtschaftliches oder sonstiges persönliches Interesse“ fällt, kennen.
- » eine Bestätigung, dass die betreffende Person in keinem Interessenkonflikt mit Wirtschaftsteilnehmern steht, die für diese Auftragsvergabe ein Angebot eingereicht haben, und ferner, dass es keine vergangenen, gegenwärtigen oder in absehbarer Zukunft möglicherweise entstehenden Sachverhalte oder Umstände gibt, die die Unabhängigkeit dieser Person in Frage stellen könnten;

¹⁵ Europäische Kommission, OLAF, Ermittlung von Interessenkonflikten in öffentlichen Vergabeverfahren für Strukturmaßnahmen) November 2013. Zugänglich unter (auf Englisch): https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/2013_11_12-Final-guide-on-conflict-of-interests-EN.pdf.

- » eine Erklärung, dass die betreffende Person jeden Interessenkonflikt sofort nach seiner Feststellung ihrem Vorgesetzten beim öffentlichen Auftraggeber melden und sich aus der weiteren Beteiligung am Vergabeverfahren zurückziehen wird.

Weitere, die Meldung von Missständen („Whistleblowing“) oder die Vertraulichkeit von Informationen betreffende Bestimmungen können hinzugefügt werden. Der Anhang enthält einen Vorschlag für eine Mustererklärung über das Nichtvorliegen eines Interessenkonflikts und die Zusicherung von Vertraulichkeit.

Öffentliche Auftraggeber sollten auch geeignete Maßnahmen zur wirksamen Verhinderung, Aufdeckung und Behebung von Interessenkonflikten bei Vergabeverfahren treffen, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und eine Gleichbehandlung aller Beteiligten zu gewährleisten. In der Richtlinie 2014/24/EU wird ein Interessenkonflikt als Grund für den Ausschluss eines Wirtschaftsteilnehmers betrachtet.

Weitere Ratschläge sind den unten aufgeführten Beispielen bewährter Verfahren zu entnehmen.



Bewährte Praxis zur Vermeidung von Interessenkonflikten bei der öffentlichen Auftragsvergabe

Ein **Verhaltenskodex** für Tätigkeiten in Verbindung mit der öffentlichen Auftragsvergabe sollte erstellt und in allen öffentlichen Einrichtungen möglichst weit verbreitet werden. Da die Aufgaben von Beamten gewöhnlich öffentliche Mittel oder aber Bereiche betreffen, in denen ein fairer Umgang mit allen Beteiligten von ganz wesentlicher Bedeutung ist, sollte der Verhaltenskodex Mindeststandards für das von allen Beamten erwartete Verhalten festlegen, wobei dies insbesondere für Mitarbeiter gilt, die mit Auftragsvergaben befasst sind.

Es sollte **Systeme, Kontrollen und Schulungen** geben, um zu gewährleisten, dass alle wichtigen Interessenträger, die zur Beeinflussung von Entscheidungen über den Umfang oder die Erteilung eines Auftrags in der Lage sind, sich ihrer Verantwortung für unvoreingenommenes, integrires Handeln bewusst sind.

Jeder am Bewertungsausschuss oder dem für den Auftrag verantwortlichen Projektteam Beteiligte sollte eine **Erklärung über das Nichtvorliegen eines Interessenkonflikts** unterschreiben. Personen, bei denen ein potenzieller Interessenkonflikt besteht, sollten bei der Auftragsvergabe keine Funktion innehaben.

Der Bewertungsausschuss sollte aufgefordert werden, zu Beginn des Vergabeverfahrens **jeden (potenziellen) Interessenkonflikt zu melden**. Diese Meldungen sind aufzuzeichnen und in der Auftragsakte zu verwahren.

Bieter sollten bei der Einreichung ihrer Angebote **gebeten werden, eventuelle Interessenkonflikte zu melden**. Diese Meldung könnte zu den Mindestanforderungen zählen, die in den Auftragsunterlagen festgelegt werden.

Die OECD hat detaillierte Informationen über die Integrität in der öffentlichen Auftragsvergabe erarbeitet¹⁶.

¹⁶ OECD, Grundsätze für die Integrität in der öffentlichen Auftragsvergabe, 2009. Zugänglich unter (auf Englisch und Französisch): <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

1.3. Den Markt analysieren

Bei der Festlegung, was gekauft werden soll, bei der Schätzung der Kosten und vor der Erarbeitung von Auswahl- und Zuschlagskriterien in einem Vergabeverfahren, ist es für öffentliche Auftraggeber durchaus hilfreich, wenn sie den Markt kennen und verstehen. Aus diesem Grund ist eine vorherige Marktanalyse des ermittelten Bedarfs ein wichtiges Stadium der Vorbereitungsphase. Bei kleineren Aufträgen kann der Umfang dieser Analyse begrenzt sein, trotzdem ist sie ein nützliches Instrument zur besseren Definition von Gegenstand und Umfang des Auftrags.

Eine Analyse des Markts erlaubt dem öffentlichen Auftraggeber:

- » vorab Wissen und Erkenntnisse über die zur Erfüllung des Bedarfs verfügbaren Lösungen zu erwerben;
- » den Schwerpunkt des Gegenstands und des Budgets des Auftrags genauer festzulegen und abzugrenzen;

- » den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung anzuwenden und das beste Preis-Leistungsverhältnis zu erzielen.

Öffentlichen Auftraggebern wird dringend empfohlen, eine vorherige Marktanalyse durchzuführen, wenn sie für einen Auftrag, der nur einem bestimmten Wirtschaftsteilnehmer erteilt werden kann, ein Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung planen.

Eine vorherige Marktanalyse ist darüber hinaus bei vorkommerziellen Auftragsvergaben und Innovationspartnerschaften erforderlich, weil diese Arten der Auftragsvergabe nur zum Einsatz kommen, wenn das gewünschte Produkt auf dem Markt nicht existiert.

Innovationspartnerschaften erfordern zur Feststellung der Anzahl möglicherweise interessierter Lieferanten auf dem Markt ebenfalls eine vorherige Marktanalyse. Damit lassen sich eine Verdrängung anderer Investitionen in Forschung und Entwicklung und der Ausschluss einiger Wettbewerber von der Lieferung der innovativen Lösungen einfacher vermeiden.



Nicht alle Auftragsvergaben sind realisierbar

Eine häufige Fehlerquelle lässt sich darauf zurückführen, dass ein öffentlicher Auftraggeber vom Markt die Erfüllung des Auftrags erwartet, ohne im Vorfeld die Marktteilnehmer zu ihren Vorschlägen konsultiert zu haben. Es sind aber nicht alle Auftragsvergaben realisierbar.

Vergabeverfahren können scheitern, weil kein Wirtschaftsteilnehmer ein Angebot einreichte oder kein Angebot akzeptabel war. Mitunter ist der Markt einfach nicht in der Lage, die angeforderten Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen zu erbringen.

Probleme können im Zusammenhang mit dem Reifegrad der Technologie, einer gesättigten Nachfrage oder einem übermäßigen Risikotransfer auftreten. Der öffentliche Auftraggeber strebt vielleicht etwas an, das über die derzeitigen Möglichkeiten des Marktes hinausgeht oder er setzt unrealistische Zeit- und Budgetvorgaben.

Tritt dies ein, müssen öffentliche Auftraggeber den Auftragsvergabevorgang erneut beginnen und die Ziele, den Umfang sowie die technischen und wirtschaftlichen Bedingungen des Auftrags auf den Prüfstand stellen. Diese zusätzlichen Aufgaben erhöhen die Arbeitsbelastung, verursachen einen höheren Aufwand an Zeit und Geld für den Auftragsvergabevorgang und hätten sich zudem durch eine vorab durchgeführte Marktanalyse vermeiden lassen.

Als allgemeine Regel gilt ungeachtet der jeweils gewählten Methode, dass alle mit der vorherigen Marktanalyse verbundenen Initiativen für jedes Ver-

gabeverfahren ordnungsgemäß schriftlich dokumentiert und gemeldet werden müssen. Dadurch werden Transparenz und Nachvollziehbarkeit gewährleistet.



Standardvorlage für Marktanalysen

Die OECD hat eine umfassende Methodik¹⁷ für Marktanalysen entwickelt, zu der auch eine Standardvorlage für den Marktanalysebericht gehört. Sie ist nützlich als:

- » Orientierungshilfe für Beschaffungsreferenten bei ihrer Marktanalyse;
- » Dokumentation der Maßnahmen, die zur Gewährleistung umfassender Transparenz in diesem Stadium des Verfahrens durchgeführt wurden. Die Dokumentation kann für den Aufbau von Wissen innerhalb der Dienststelle und für Prüfzwecke genutzt werden.

Detaillierte Empfehlungen zu der einzuhaltenden Herangehensweise finden Sie [hier](#).

Vorlage für einen Marktstudienbericht

Überblick

Wann wurde die Marktstudie durchgeführt?.....

Wurden Akten zu früheren ähnlichen Angeboten konsultiert?

ja – bitte Angebotsnummer.....

nein – bitte Gründe angeben.....

Wurden die Informationen erhoben anhand von

Literaturrecherche?

Erhebungen bei privaten Marktteilnehmern?

Bei Literaturrecherche: Welche Quellen wurden konsultiert?.....

Bei direkter Erhebung bei privaten Marktteilnehmern: Wie wurden diese ermittelt? Wie viele wurden kontaktiert? Wie viele haben teilgenommen?.....

Bei Preis- oder Kostenabschätzung durch externe Berater: Haben diese eine Vertraulichkeitsvereinbarung unterzeichnet?.....

Ergebnisse der Erhebung

Marktanalyse (Anzahl der Lieferanten):.....

Lieferantenanalyse (Möglichkeiten):.....

Lieferantenanalyse (Preis):.....

Abgesehen vom Preis-Leistungsverhältnis: Wurden bestimmte Kriterien als Element der Marktstudie vorgegeben?

Umwelt

Soziales

Innovation

Sonstiges.....

¹⁷ OECD/SIGMA, Public Procurement Brief 32, Marktanalyse, vorherige Marktkonsultationen und vorherige Einbeziehung von Bewerbern/Bietern), September 2016. Zugänglich unter (auf Englisch): <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-32-200117.pdf>.



Toolkits für Marktanalysen

Procurement Journey Scotland hat einen **umfassenden Toolkit zum Thema Marktanalyse entwickelt**. Er ist online öffentlich zugänglich.

Auf dieser Website werden Ratschläge und Tools wie die hier gezeigte Vorlage für Zusammenfassungen von Marktanalysen bereitgestellt, die für öffentliche Auftraggeber in anderen Ländern von Nutzen sein können.

Faktor	Ergebnisse der Untersuchung	
Definition des Marktes	Wie setzt sich der Markt zusammen? Wie wird er in der Industrie beschrieben?	Überblick über die abgedeckten Rohstoffe/ Produkte/Dienstleistungen, aufgeschlüsselt nach Segment
Überblick über den Markt	Größe Gesamtumsatz im Markt pro Jahr Gesamtvolumen (Menge) der Absätze Finanzwirtschaftliche Kennzahlen, z. B. Rentabilität/Rendite	Marktüberblick aufgeschlüsselt nach Segment, z. B. geografisches Gebiet, Kundenstamm, Branche
Berufsverbände		
Wichtigste Lieferanten	Bitte angeben, ob es sich um einen globalen, europäischen oder britischen Rohstoff-/ Dienstleistungsmarkt handelt, und demgemäß welche die fünf wichtigsten Lieferanten sind	
Marktwachstum	Trends der vergangenen 2-4 Jahre Erwartete Prognosen 2-4 Jahre Wachstumswerte in%, Wert oder Volumen	Marktüberblick aufgeschlüsselt nach Segment, z. B. geografisches Gebiet, Kundenstamm, Branche Welche Faktoren beeinflussen das Wachstum?
Trends und Entwicklungen	Trends am Markt (Nachfrage, Technologie, sonstige Entwicklungen, Ansätze usw.) Wichtige Gebiete für technologiegestützte Märkte Technologien: Reife und Möglichkeiten Trends in der technologischen Entwicklung: nächste große Neuerung und wann?	Änderungsrate Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit Einschränkungen beim Zugang zu Technologie
Trends im Versorgungsmarkt	Große Akteure im Markt Entwicklungen bei den Lieferanten	Überblick über die wichtigsten Lieferanten Entwicklungen bei der Preispolitik Rabattstrategien: Umfang / Treue / Risiko Kostenorientierte Preisbildung Marktpreisbildung

Zugänglich unter (auf Englisch): <https://www.procurementjourney.scot/route-3/route-3-develop-strategy-profiling-commodity-supply-market-analysis>

Hinsichtlich der Planung zeigen bewährte Verfahren, dass ein weit vor der Veröffentlichung der Auftragsbekanntmachung durchgeführtes Marktforschungsvorhaben äußerst nützlich sein kann. Darüber hinaus führt die mittels Veröffentlichung einer Vorinformation im Amtsblatt der Europäischen Union eingeleitete Bekanntgabe eines offenen, der Ausschreibung vorgeschalteten Dialog dazu, dass die Auftragsunterlagen und eingereichten Angebote von besserer Qualität sind und dass das Risiko für in einem späteren Stadium vorgetragene Beschwerden sinkt.

Es gibt zwei Methoden zur Analyse eines Markts:

1. Marktforschung;
2. vorherige Marktkonsultation unter Beteiligung von Bewerbern oder Bietern.

Umfang und Tiefe der Marktanalyse werden je nach Art und Umfang des Auftragsvergabevorhabens unterschiedlich ausfallen. Ein geeigneter Ansatz für Standardvergabeverfahren können Literaturrecherchen zur Klärung der Marktstruktur, zur Ermittlung aktiver Wirtschaftsteilnehmer und zum Verständnis der Preise sein.

1.3.1. Marktforschung

Die am häufigsten eingesetzte Methode einer vor der Vorbereitung eines Vergabeverfahrens durchgeführten Marktanalyse ist die Literaturrecherche, die mit internen Ressourcen des öffentlichen Auftragge-

bers durchgeführt werden kann. Sie besteht in der Erfassung von Informationen, die überwiegend aus dem Internet oder auch von E-Mail- und Telefonkontakten stammen.

Die für Marktforschungszwecke eingesetzte Literaturrecherche kann Informationen über die Verfügbarkeit von Produkten oder Dienstleistungen erbringen, die den Bedarf des öffentlichen Auftraggebers erfüllen. Anschließend kann die Behörde ohne großen Aufwand an Zeit oder Ressourcen den am besten geeigneten Auftragsvergabeansatz bestimmen.

Häufig genutzte **Informationsquellen** sind:

- » interne Abteilungen, die sich mit dem Auftragsgegenstand befassen;
- » Kataloge von Herstellern, Vertriebsunternehmen, Händlern;
- » Veröffentlichungen in der Presse (Fachzeitschriften, Magazine, Rundschreiben usw.);
- » Wirtschaftsverbände, Unternehmerverbände oder Handelskammern;
- » bestehende Marktuntersuchungen.

Öffentliche Auftraggeber sollten die unterschiedlichen Informationsquellen anhand der folgenden Kriterien analysieren.

Tabelle 3. Indikative Kriterien für eine Marktanalyse

Kategorien der Analyse	Daten und Informationen
Reifegrad des Marktes	Etablierter Markt, Markt in der Entwicklungsphase, es bestehen genügend Lieferanten, um einen effektiven Wettbewerb zu gewährleisten.
Lieferkapazität des Marktes	Innerhalb des verlangten Zeitrahmens, im verlangten Maßstab und innerhalb des verfügbaren Budgets.
Normen und Bedingungen	Üblicherweise bei ähnlichen Aufträgen zum Tragen kommende Bedingungen, mögliche Beschränkungen des Markts, Fähigkeit der Wirtschaftsteilnehmer zur Erfüllung bestimmter Normen.
Auftragswert	Aktuelle Marktpreise, Preisstruktur, Aufschlüsselung der Kosten für ähnliche Aufträge, feste und variable Kosten innerhalb eines vergleichbaren Budgets.
Auswahl- und Zuschlagskriterien	Mindestanforderungen in ähnlichen Aufträgen, maßgebliche qualitative Aspekte, Erkenntnisse aus vergleichbaren Erfahrungen.
Auftragsausführung	Potenzielle Risiken, wichtige Meilensteine, Zeitmanagement, Erkenntnisse aus vergleichbaren Erfahrungen.

Bei komplexen Aufträgen ist eine Reihe vorab bestimmter Benchmarks festzulegen, die zeigen, was als akzeptables Angebot betrachtet werden kann. Der öffentliche Auftraggeber könnte sogar im Vorfeld ein optimales theoretisches Angebot erstellen.

Soweit dies relevant oder erforderlich ist, können andere, aktivere Maßnahmen der Markterkundung durchgeführt werden, beispielsweise der Besuch von Konferenzen, Messen und Seminaren oder die Durchführung von Marktkonsultationen mit vorheriger Einbeziehung von Bewerbern.

1.3.2. Vorherige Marktkonsultation

Eine vorherige Marktkonsultation beinhaltet die Befragung von Interessenträgern auf dem betreffenden Markt bzw. die Kontaktaufnahme zu Personen mit besonderen Kenntnissen auf dem maßgeblichen Gebiet, beispielsweise unabhängigen Sachverständigen, spezialisierten Stellen, Unternehmerverbänden oder Wirtschaftsteilnehmern.

Eine Marktkonsultation dient folgenden Zwecken:

1. bessere Vorbereitung des Vergabeverfahrens;
2. Information von Geschäftsbetrieben auf dem einschlägigen Markt über die geplante Auftragsvergabe.

Ein vor dem Beginn des Auftragsvergabevorgangs mit dem Markt geführter Dialog kann hilfreich sein, um innovative Lösungskonzepte und neue Produkte oder Dienstleistungen kennenzulernen, die der Behörde vielleicht vorher nicht bekannt waren. Ein solcher Dialog kann auch den Markt bei der Erfüllung der im künftigen Auftragsvergabeverfahren angewendeten Kriterien unterstützen, indem er erläutert, wie die Anforderungen der Behörde wahrscheinlich aussehen werden.

Ogleich keine besonderen Vorschriften zur Regelung des Vorgangs der Marktkonsultation bestehen, müssen stets die Grundsätze der Nichtdiskriminierung, der Gleichbehandlung und der Transparenz eingehalten werden. Dies ist insbesondere dann wichtig, wenn der öffentliche Auftraggeber bei externen Parteien oder einzelnen Wirtschaftsteilnehmern Ratschläge einholt oder sie von ihnen annimmt.

Der Markt muss in einer Weise angesprochen werden, mit der die Einhaltung der Grundsätze der Transparenz und Gleichbehandlung sichergestellt und die Offenlegung schutzwürdiger Informationen bzw. privilegierter Marktpositionen vermieden wird.



Marktkonsultation ohne Wettbewerbsverzerrungen

Es ist ganz besonders sorgfältig darauf zu achten, dass keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen, wenn einige Wirtschaftsteilnehmer frühzeitig von einem geplanten Vergabeverfahren erfahren bzw. die Parameter dieses Vergabeverfahrens erhalten. Der Wettbewerb könnte auch beeinträchtigt werden, wenn der Eindruck entstehen kann, dass die technischen Spezifikationen die Spezifikationen bestimmter, auf dem Markt erhältlicher Produkte oder Dienstleistungen „widerspiegeln“ oder von diesen beeinflusst wurden.

Bei der Vorbereitung von Ausschreibungen können öffentliche Auftraggeber zu Marktkonsultationen greifen, müssen aber sicherstellen, dass der Wettbewerb im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens nicht aufgrund der Einbeziehung eines zuvor konsultierten Unternehmens verzerrt wird. Zudem müssen sie gewährleisten, dass Informationen, die ein Unternehmen infolge seiner vorherigen Beteiligung an der Konsultation erhielt, auch den anderen teilnehmenden Unternehmen zur Verfügung gestellt werden.

Die folgenden Maßnahmen müssten öffentlichen Auftraggebern helfen, einen lautereren Wettbewerb zu gewährleisten und Fälle zu vermeiden, in denen ein bevorteilter Bieter ausgeschlossen werden muss:

- » Offene Bekanntgabe der vorherigen Marktkonsultation (z. B. mittels Veröffentlichung einer Vorinformation in nationalen Portalen für öffentliche Ausschreibungen und in TED);
- » Weitergabe aller maßgeblichen Informationen, die sich aus der Einbeziehung eines Bewerbers oder Bieters in die Vorbereitung des Vergabeverfahrens ergeben, an andere Bewerber und Bieter;
- » Festsetzung ausreichender Fristen für den Eingang von Angeboten, damit alle Bewerber ausreichend Zeit zur Prüfung der Informationen erhalten.

Öffentliche Auftraggeber müssen beim Ausschluss möglicher Bewerber aufgrund ihrer vorherigen Beteiligung an der Vorbereitung des Verfahrens aufmerksam vorgehen. Ein Ausschluss ist in der Tat in Betracht zu ziehen, wenn keine andere Möglichkeit zur Sicherstellung der Gleichbehandlung besteht; den Wirtschaftsteilnehmern ist aber das Recht einzuräumen, nachzuweisen, dass ihre Beteiligung den Wettbewerb nicht verzerrt hat.

Die vom öffentlichen Auftraggeber diesbezüglich durchgeführte Prüfung sollte nicht formell sein und auch einen Vergleich des Angebots mit anderen Angeboten, die nicht an der Verfahrensvorbereitung beteiligte Bieter einreichen, beinhalten.

Die vorkommerzielle Auftragsvergabe¹⁸ und besondere Verfahren wie wettbewerbliche Dialoge oder Innovationspartnerschaften ermöglichen es den Behörden, in einen Dialog mit dem Markt einzutreten

1.4. Gegenstand definieren

Öffentliche Auftraggeber neigen zu der Ansicht, dass die Definition des Auftragsgegenstands (d. h. seines Gegenstands, seiner Laufzeit und seines Werts) der erste Schritt eines Vergabeverfahrens sei. Die Definition des Auftragsgegenstands sollte jedoch erst erfolgen, wenn der Bedarf bewertet worden ist, die maßgeblichen Interessenträger ermittelt und mobilisiert wurden und die Marktanalyse abgeschlossen ist.

Neben der Definition des Gegenstands muss der öffentliche Auftraggeber in dieser Phase auch Art, Laufzeit und Zeitplan, Wert und Struktur des Auftrags festlegen.

1.4.1. Gegenstand

Von ganz wesentlicher Bedeutung ist es, dass öffentliche Auftraggeber den Auftragsgegenstand eindeutig ermitteln, damit sie hinsichtlich des zu befolgenden Vergabeverfahrens und der Art des Auftrags die richtige Wahl treffen. In den im Gemeinsamen Vokabular für öffentliche Aufträge¹⁹ übermittelten Referenzcodes finden sich detaillierte Beschreibungen der verschiedenen Arten von Auftragsgegenständen, die bei der Aufgabendefinition hilfreich sein können.

Der Auftragsgegenstand sollte auf einem klaren Geschäftsszenario basieren.

Das Geschäftsszenario ist die Rechtfertigung eines vorgeschlagenen Projekts oder Auftrags, wobei dessen erwarteter Nutzen die Grundlage bildet. Der öffentliche Auftraggeber sollte veranlassen, dass das Geschäftsszenario in der die Auftragsvergabe beantragenden Abteilung erstellt und von der entsprechenden Hierarchie genehmigt wird.

Geschäftsszenario

Mitunter erfolgt die Bedarfsbewertung und Einleitung eines Auftragsvergabeverfahrens ohne Dokumentation der Gründe für bestimmte Auswahlentscheidungen und ohne Nachweis, dass entsprechende Genehmigungen erteilt wurden. Es ist aber äußerst wichtig, dass jeder Entscheidung zur Einleitung eines öffentlichen Auftrags eine systematische Bewertung der damit verbundenen Fragestellungen und der verfügbaren Optionen zugrunde liegt. Bei Vergabeverfahren, die sich nur auf eine flüchtige Bewertung und ungeprüfte Annahmen stützen, kann es geschehen, dass ihre Ziele nicht verwirklicht werden.

Vor der Einleitung eines Vergabeverfahrens sollten öffentliche Auftraggeber ein Geschäftsszenario erstellen, in dem sie klar und deutlich die Gründe aufführen, warum für die Auftragsvergabe grünes Licht gegeben werden sollte, und in dem sie aufzeigen, dass wichtige Aspekte für die Planung berücksichtigt wurden.

Der Ressourcen- und Zeitaufwand für die Erstellung des Geschäftsszenarios sollte immer in einem angemessenen Verhältnis zur Größe und Komplexität des Projekts stehen; bei kleineren Projekten ist nicht jeder Aspekt erforderlich.

¹⁸ Mitteilung der über „Vorkommerzielle Auftragsvergabe: Innovationsförderung zur Sicherung tragfähiger und hochwertiger öffentlicher Dienste in Europa“ (KOM(2007) 799, 14.12.2007).

¹⁹ Europäische Kommission, DG GROW, Gemeinsames Vokabular für öffentliche Aufträge.

Zugänglich unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-DE/TXT/?uri=CELEX:32008R0213&fromTab=ALL&from=EN>.

Der **Zweck des Geschäftsszenarios** besteht darin, eine klare logische Begründung für die vorgeschlagene Vorgehensweise festzulegen, indem man nachweist, dass das Projekt bzw. der Auftrag:

- » den Bedarf der Einrichtung erfüllt;
- » nach dem am besten geeigneten Ausschreibungsverfahren ablaufen wird;
- » realisierbar ein wird;
- » bezahlbar sein wird;
- » eine solide Handelsvereinbarung darstellen wird und
- » nachhaltig sein wird.

Ein Geschäftsszenario sollte immer auf der jeweils angemessenen Ebene beim öffentlichen Auftraggeber genehmigt werden, damit im Rahmen des Planungsstadiums der Auftragsvergabe das erforderliche Budget gesichert werden kann. Die Genehmigung sollte stets vor der Einleitung des eigentlichen Vergabeverfahrens stattfinden.

Das Geschäftsszenario kann bei üblichen Vergabeverfahren einem eher elementaren Aufbau folgen, oder es kann ein komplexerer Aufbau für umfangreichere Verfahren angewendet werden.

Der unten dargestellte **elementare Aufbau** kann als Muster für den Entwurf des Geschäftsszenarios verwendet werden; dort werden alle abzudeckenden Punkte aufgeführt:

- » Kontext und Beschreibung des Bedarfs;
- » der durch den Auftrag zu erzielende Nutzen, bzw. die Probleme, die er lösen wird;
- » veranschlagte Kosten und Budgetverfügbarkeit;
- » Überblick über den zeitlichen Rahmen;
- » Einbeziehung interner Ressourcen, Interessenträger oder Nutzer;
- » potenzielle Risiken (siehe Abschnitt 5.2.2. „Risikomanagement“).

Bei **komplexeren oder umfangreicheren Vergabeverfahren** stellt ein gut vorbereitetes Geschäftsszenario für den öffentlichen Auftraggeber bei der Vorbereitung und Ausführung des Auftrags ein wichtiges Instrument dar. Es kann genutzt werden, wenn der Auftrag angefochten wird; außerdem kann es als Unterstützung des Auftraggebers bei möglichen Schwierigkeiten oder unvorhergesehenen Umständen dienen.

Aus diesem Grund sollten in dem Geschäftsszenario detailliertere Informationen übermittelt werden, die wie folgt angeordnet werden können:

Tabelle 4. Detaillierter Aufbau des Geschäftsszenarios für komplexe Auftragsvergaben

Abschnitt	Vorgeschlagener Inhalt
STRATEGISCHE EIGNUNG	Kontext und Beschreibung des Bedarfs; Ausrichtung mit internen Plänen und Strategien; Berücksichtigte externe Strategien (sofern zutreffen); Zielsetzungen des Auftrags; zu realisierende Nutzen; Hauptinteressenträger; Erfolgsfaktoren und wie sie bewertet werden; potenzielle Risiken.
MARKTFORSCHUNG	Marktübersicht; Lieferantenanalyse; Marktpreise; Ergebnis der Konsultationen (sofern zutreffend); Trends und Entwicklungen.

Abschnitt	Vorgeschlagener Inhalt
BEURTEILUNG DER OPTIONEN	Verzeichnis verfügbarer Optionen; Kosten-Nutzen-Analyse auf hoher Ebene, unter Einschluss nicht finanzieller, indirekter Nutzen; bevorzugte Option und logische Begründung für die Wahl; Kann die bevorzugte Option durch einen bestehenden Auftrag zur Verfügung gestellt werden?
BEZAHLBARKEIT	Verfügbare Finanzierungsmöglichkeiten und Quellen; Kostenvoranschlag; Lebenszykluskosten (sofern zutreffend).
REALISIERBARKEIT	Hochrangiger Aufgabenplan; Zeitplan zur Ausführung des Auftrags.
SCHLUSSFOLGERUNG	Schlüsselerkenntnisse; nächste Schritte; Aspekte, denen besondere Aufmerksamkeit gilt; Empfehlung zur Genehmigung.

Auftragsart

Der öffentliche Auftraggeber muss ferner **feststellen, ob der Auftragsgegenstand einen Auftrag über Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen darstellt** (siehe Tabelle 1 „Arten öffentlicher Aufträge“). Damit wird insbesondere bestimmt, welche Schwellenwerte bei der Anwendung der Rechtsvorschriften der EU zu berücksichtigen sind.

Bei dieser Analyse kann man auch zu dem Schluss gelangen, dass ein Konzessionsvertrag angemessen ist.

In ganz besonderen Fällen ist auch eine Kombination von Bauleistungen, Lieferungen und Dienstleistungen in gemischten Aufträgen möglich.



Gemischte Aufträge mit Kombinationen aus Bauleistungen, Lieferungen bzw. Dienstleistungen

Bei gemischten Aufträgen, in denen Bauleistungen, Lieferungen bzw. Dienstleistungen in einem einzigen Auftrag zusammengefasst werden, muss der Hauptgegenstand durch das Element mit dem höheren Wert oder dem zur Erfüllung des Bedarfs wesentlichsten Teil des Auftrags bestimmt werden.

Die von öffentlichen Auftraggebern bei der Bestimmung der Auftragsart anzuwendenden Kriterien im Einzelnen:

Situation	Kriterien für die Bestimmung der Auftragsart
Bauleistungen + Lieferungen	Hauptgegenstand des Auftrags
Bauleistungen + Dienstleistungen	Hauptgegenstand des Auftrags
Dienstleistungen + Lieferungen	Höchster Wert
Dienstleistungen + Dienstleistungen nach der Sonderregelung	Höchster Wert

In besonderen Fällen kann sich der Auftragsgegenstand auch auf mehrere EU-Richtlinien über öffentli-

che Auftragsvergaben beziehen.



Unter mehrere EU-Richtlinien fallende gemischte Aufträge

Welche gesetzlichen Regelungen anzuwenden sind, hängt bei gemischten Aufträgen zur Beschaffung von unter die Richtlinie 2014/24/EU fallenden Gegenständen sowie zur Beschaffung von nicht unter diese Richtlinie fallenden Gegenständen davon ab, ob die verschiedenen Teile des Auftrags objektiv voneinander zu trennen sind oder nicht.

- 1) Sind die verschiedenen Teile voneinander trennbar, steht es dem öffentlichen Auftraggeber frei,
 - (a) für die einzelnen Teile getrennte Aufträge zu vergeben oder
 - (b) einen einzigen Auftrag zu vergeben.

Wählt der öffentliche Auftraggeber den Weg, für einzelne Teile getrennte Aufträge zu vergeben, muss die Entscheidung, welche Rechtsvorschriften für die einzelnen Aufträge gelten, nach den Merkmalen des jeweiligen getrennten Teils getroffen werden.

Beschließt der öffentliche Auftraggeber, einen einzigen Auftrag zu vergeben, ist die Richtlinie 2014/24/EU anzuwenden.

- 2) Sind die verschiedenen Teile nicht voneinander trennbar, sind die geltenden Rechtsvorschriften nach dem Hauptgegenstand des betreffenden Auftrags zu bestimmen.

1.4.2. Einziger Vertrag oder Lose

Sobald die vorstehend beschriebenen Schritte abgeschlossen sind, können öffentliche Auftraggeber entscheiden, ob sie nur einen einzigen Auftrag wünschen oder ob sie ihn in Lose unterteilen wollen. Es wird angeregt, dass öffentliche Auftraggeber Aufträge in Lose unterteilen, weil dies eine Möglichkeit zur Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen bei der Teilnahme an öffentlichen Auftragsvergaben ist.

Aufträge über eine Reihe von Lieferungen oder Dienstleistungen, die einem ähnlichen Zweck dienen und deren zusammengefasster Wert so beschaffen ist, dass nur wenige Wirtschaftsteilnehmer in der Lage wären, sie in ihrer Gesamtheit bereitzustellen, sollten in Lose unterteilt werden. Damit erhält jeder interessierte Wirtschaftsteilnehmer die Möglichkeit, ein Angebot für ein Los oder mehrere Lose einzureichen.

Die Aufteilung eines Auftrags in Lose erhöht den Wettbewerb, weil dann für die öffentlichen Auftraggeber die Wahrscheinlichkeit zunimmt, dass sie eine höhere Zahl und größere Bandbreite an Bietern erhalten, wenn sie mit einer höheren Zahl kleinerer Aufträge an den Markt gehen. Die Aufteilung in Lose ist zwar nicht für alle Aufträge verpflichtend

einzuführen, sollte aber bei der Ausarbeitung des Geschäftsszenarios berücksichtigt werden.

Die Aufteilung in Lose ist ebenfalls zweckmäßig, wenn ein Auftrag für ein einziges Beschaffungsvorhaben aus einer Vielzahl verschiedener Produkte oder Dienstleistungen besteht, die von in verschiedenen Wirtschaftssektoren tätigen Unternehmen angeboten werden (beispielsweise beinhalten Informations- und Kommunikationstätigkeiten häufig die Pflege einer Website, die Herstellung von Videos oder die Veröffentlichung von schriftlichem Material). In einem solchen Fall würde ein Unternehmen, das in seinem eigenen Sektor hoch leistungsfähig, aber nicht in der Lage ist, sämtliche Produkte oder Dienstleistungen zu liefern, ungerechtfertigt von der Beteiligung am Wettbewerb ausgeschlossen.

Die Aufteilung eines Auftrags in Lose erleichtert KMU die Teilnahme an der Ausschreibung.

Bei Aufträgen von sehr hohem Wert beispielsweise lässt sich Wettbewerb nur durch eine Aufteilung des Auftrags herstellen, denn es wäre nur eine kleine Zahl von Wirtschaftsteilnehmern in der Lage, alle verlangten Produkte oder Dienstleistungen anzubieten, sodass der öffentliche Auftraggeber von ihnen abhängig würde.



In Lose aufteilen oder Begründung geben

Sofern der Mitgliedstaat nicht vorschreibt, dass der Auftrag in Lose aufzuteilen ist, müssen öffentliche Auftraggeber die wichtigsten Gründe für ihre Entscheidung gegen eine Aufteilung in Lose schriftlich darlegen. Diese Begründung muss in die Auftragsunterlagen oder den Abschlussbericht über die Auftragsvergabe aufgenommen werden.

Öffentliche Auftraggeber neigen beispielsweise dazu, auf die Aufteilung eines Auftrags in Lose zu verzichten, weil ein einziger Auftrag organisatorisch einfacher zu handhaben ist und zu Größenvorteilen führen kann. Die Handhabung mehrerer Aufträge und mehrerer Interessenträger ist tatsächlich schwieriger zu bewältigen.

Entscheidet sich der öffentliche Auftraggeber für die Vergabe eines Auftrags in getrennten Losen, ist keine Begründung erforderlich und er kann sich der Festlegung des Umfangs und Gegenstandes der einzelnen Lose zuwenden.

Der öffentliche Auftraggeber sollte in der Auftragsbekanntmachung oder in der Aufforderung zur Interessenbestätigung angeben, ob für alle Lose, für bestimmte Lose oder aber nur für ein Los Angebote abgegeben werden dürfen. Auch wenn für mehrere oder alle Lose Angebote abgegeben werden dürfen, kann der öffentliche Auftraggeber die Anzahl der Lose, die an einen Bieter vergeben werden dürfen, begrenzen. Allerdings muss er diese maximale Anzahl an Losen pro Bieter in der Auftragsbekanntmachung nennen.

Für Fälle, in denen die Anwendung der Zuschlagskriterien dazu führen würde, dass ein Bieter mehr Lose als das festgelegte Maximum erhält, muss der öffentliche Auftraggeber objektive, nichtdiskriminierende Kriterien oder Regeln entwickeln. Bei der Festlegung der zu vergebenden Lose muss der Bewertungsausschuss (siehe 4.1. „Einrichtung des Bewertungsausschusses“) die in den Auftragsunterlagen angegebenen Regeln anwenden.

Der öffentliche Auftraggeber kann Aufträge in der Weise vergeben, dass er mehrere oder alle Lose kombiniert. Ist dies der Fall, muss der öffentliche Auftraggeber in der Auftragsbekanntmachung unter Nennung der Lose oder Gruppen von Losen, die zusammengefasst werden können, angeben, dass er sich das Recht dazu vorbehält. Da die Richtlinie 2014/24/EU dies als Option anbietet, müssen Beschaffungsreferenten das jeweilige nationale Recht daraufhin prüfen.

1.4.3. Laufzeit des Auftrags

Der öffentliche Auftraggeber muss die erforderliche Laufzeit des Auftrags, also den Zeitraum zwischen der Unterzeichnung des Auftrags und der Abnahme der fertigen Produkte oder durchzuführenden Arbeiten, festlegen.

Es wird empfohlen, in diese Laufzeit sowohl die Ausführung von Aufgaben als auch gegebenenfalls die Abnahme von gelieferten vorläufigen Produkten und Leistungen (z. B. teilweise fertiggestellte Dienstleistungen, Produkte oder Baustadien) einzurechnen, denn die Genehmigung eines vorläufigen Produkts oder einer teilweise fertiggestellten Dienstleistung ist gewöhnlich für die Fortsetzung der Aufgabenausführung durch den Auftragnehmer ausschlaggebend. Darüber hinaus sollte die Zeit, die der öffentliche Auftraggeber zur Genehmigung des zu liefernden Produkts oder der durchzuführenden Arbeiten in Anspruch nimmt, nicht von der Zeit abgehen, die dem Auftragnehmer zur Ausführung des Auftrags eingeräumt wurde.

Üblicherweise endet der Auftrag, wenn beide Parteien ihre Verpflichtungen erfüllt haben, d. h. der Auftragnehmer hat den Auftrag den Auftragsbestimmungen entsprechend ausgeführt und der öffentliche Auftraggeber hat die Abschlusszahlung geleistet. Allerdings bleiben bestimmte, mit der Vertraulichkeit und dem Zugriff für Prüfer zusammenhängende Auftragsbedingungen noch lange nach Auftragsende in Kraft.



Erstellung eines realistischen Zeitplans

Im Verlauf des Planungsstadiums muss ein realistischer Zeitplan für das gesamte Auftragsvergabeverfahren aufgestellt werden; dieser muss potenzielle Abhilfemaßnahmen ebenso einschließen wie die Auftragsvergabe und das Ausführungsstadium. Übermäßig optimistische Zeitpläne sind häufig und führen zu Fehlern in den anschließenden Ausführungsphasen. Sie könnten beispielsweise die Ursache für einen Misserfolg des Vergabeverfahrens sein oder zu schweren Ausführungsproblemen führen, weil aufgrund unrealistischer Fristen für die Angebotserstellung die Anzahl der Angebote eingeschränkt und ihre Qualität beeinträchtigt wird.

Die Vergabe öffentlicher Aufträge für Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen unter Einbeziehung von EU-Mitteln ist häufig Bestandteil eines größeren, von der EU finanzierten Projekts, das in mehreren öffentlichen Aufträgen ausgeführt werden kann. Verzögerungen bei einem Auftrag können sich auf die Ausführung der anderen Aufträge auswirken. Die Terminierung der Genehmigung und Auszahlung von Finanzhilfen ist eine weitere Einschränkung bei der Einleitung von Vergabeverfahren. Öffentliche Auftraggeber müssen dies frühzeitig einkalkulieren.

1.4.4. Auftragswert

Ein weiteres wichtiges Element, das in diesem Stadium definiert und letztendlich in der Auftragsbekanntmachung veröffentlicht werden sollte, ist der Wert des Auftrags, also das den Wirtschaftsteilnehmern maximal zur Verfügung stehende Budget.

Die Festsetzung eines realistischen Auftragsbudgets, mit dem die gewünschten Ergebnisse erreicht werden zugleich aber ein günstiges Preis-Leistungsverhältnis erzielt wird, ist von entscheidender Bedeutung und sollte sich auf einen eindeutigen Anforderungsumfang und aktuelle Marktpreisinformationen stützen.

Der öffentliche Auftraggeber muss den Auftragswert schätzen und in einer Weise dokumentieren, dass die Begründung für den Wert eines Beschaffungsvorhaben und die dahinterstehende Argumentation künftig anderen Mitarbeitern des öffentlichen Auftraggebers bzw. potenziellen Prüfern zur Verfügung stehen. Der öffentliche Auftraggeber wird nicht nur die für die Schätzung verwendeten Quellen und Methoden nachweisen, sondern auch beweisen müssen, dass das Beschaffungsvorhaben ein günstiges Preis-Leistungsverhältnis bot.

Definition – Was ist unter Auftragswert zu verstehen?

Dem geschätzten Auftragswert liegt der gesamte Umfang der für die volle Laufzeit des Auftrags zu beschaffenden Dienstleistungen, Lieferungen oder Bauleistungen einschließlich sämtlicher Optionen, Phasen oder möglicher Verlängerungen zugrunde. Er umfasst die gesamte geschätzte Vergütung des Auftragnehmers einschließlich sämtlicher Arten von Aufwendungen wie beispielsweise Personal, Material und Transport, erstreckt sich aber auch auf zusätzliche Kosten wie Wartung, individuell zugeschnittene Lizenzen, Betriebskosten oder Reise- und Verpflegungskosten.



Eine künstliche Aufteilung des Auftragswerts ist rechtswidrig

Der öffentliche Auftraggeber darf umfangreiche Bauleistungen / Lieferungen / Dienstleistungen nicht künstlich in kleinere Einheiten aufteilen, um die EU Schwellenwerte für eine Anzeige im Amtsblatt der Europäischen Union bzw. nationale Schwellenwerte zu vermeiden oder bestimmte wettbewerbliche Verfahren zu umgehen.

Bei Bauleistungen müssen alle einzelnen Aufträge zusammengelegt werden, sofern zwischen ihnen eine funktionale oder zeitliche Beziehung besteht. Generell müssen immer dann, wenn sich die Aufträge insgesamt auf den gleichen Gegenstand beziehen, die Werte addiert werden. Übersteigen die kumulierten Werte die Schwellenwerte, müssen die Aufträge im Amtsblatt der Europäischen Union angezeigt werden. Bei kooperativen Projekten mit mehreren Partnern müssen die Anforderungen an die öffentliche Auftragsvergabe auf der Ebene des Projekts berücksichtigt werden und nicht auf der Ebene der einzelnen Partner.

Wenn ein öffentlicher Auftraggeber beispielsweise ein Gebäude mit zehn Räumen streichen muss, kann er den Auftrag nicht in zehn oder weniger (beispielsweise sechs) Aufträge aufteilen und diese dann ohne Ausschreibung vergeben. Alle betroffenen Dienstleistungen/Lieferungen oder Bauleistungen müssen in einem „Pool“ zusammengelegt werden, sodass eine funktionale Gesamtheit entsteht. Dementsprechend muss der Auftragswert in diesem Beispiel dem Gesamtwert der zehn Aufträge entsprechen. Der Gesamtwert ist ausschlaggebend, ob eine Ausschreibung nach der Richtlinie 2014/24/EU erfolgen muss oder nicht.

Beispiele für eine künstliche Aufteilung oder „Salami-taktik“

1. Bei der Überprüfung eines Auftragsvergabeplans für ein öffentliches Bauvorhaben deckte man ein Muster mehrerer Lose mit knapp unter dem Schwellenwert der Richtlinie liegenden Beträgen auf, für die keine klare technische Begründung bestand. All diese Lose waren ohne Berücksichtigung des Gesamtwerts der Lose, der weit über dem Schwellenwert lag, lokal ausgeschrieben worden.
2. Die Projektarbeiten wurden künstlich in einen auszuschreibenden Auftrag, dessen Wert 1 % unter dem Schwellenwert der Richtlinie lag, und einen unmittelbar vom öffentlichen Auftraggeber ausgeführten Auftrag „eigene Bauleistungen“ aufgeteilt.
3. Ein Beschaffungsvorschlag für eine gewisse Gesamtmenge an Fahrzeugen wird künstlich in mehrere Aufträge unterteilt, um sicherzustellen, dass der Wert jedes einzelnen Auftrags niedriger als die Schwellenwerte ausfällt; d. h. die Veröffentlichung des Auftrags über den gesamten Satz an Lieferungen im Amtsblatt der Europäischen Union wird absichtlich vermieden.

Zeitplanung – Wann sollte der Auftragswert festgelegt werden?

In den Regeln für die Auftragsvergabe wird vorgeschrieben, dass der Wert bei der Veröffentlichung der Ausschreibung oder der Einleitung des Verhandlungsverfahrens gültig sein muss. Es wird jedoch empfohlen, dass öffentliche Auftraggeber den Auftragswert zu Beginn des Vorgangs im Zuge der Definition des Gegenstands schätzen. Ist die Richtlinie 2014/24/EU anzuwenden, entspricht der rechtswirksame Schätzpreis stets dem in der Auftragsbekanntmachung veröffentlichten Preis.

Methode — Wie wird der Auftragswert geschätzt?

Beschaffungsreferenten sollten den Wert eines Erwerbs auf der Grundlage bestehender Erfahrungen, früherer ähnlicher Aufträge und/oder auf der Basis eines vorherigen Marktforschungs- oder Marktkonsultationsvorhabens schätzen.

Der Wert ist ohne Mehrwertsteuer zu berechnen.

Wurde der Auftrag in Lose aufgeteilt, entspricht der Wert des Erwerbs dem zusammengefassten Wert sämtlicher Lose.

Die Lebenszykluskosten können an dieser Stelle berücksichtigt werden, denn sie stellen eine Methode zur Bewertung des erforderlichen Budgets dar (siehe Abschnitt 2.3 „Kriterien definieren“).

Handelt es sich um Bauleistungen, ist nicht nur der Wert der Bauleistungen an sich, sondern auch der geschätzte Gesamtwert der Lieferungen, die zur Ausführung der Bauleistungen benötigt und dem Auftragnehmer seitens des öffentlichen Auftraggebers zur Verfügung gestellt werden, zu berücksichtigen.

1.4.5. Gemeinsame Beschaffung

Gemeinsame Beschaffung beinhaltet die Zusammenlegung der Vergabeverfahren von zwei oder mehr öffentlichen Auftraggebern. Konkret wird nur ein Vergabeverfahren im Namen aller teilnehmenden öffentlichen Auftraggeber eingeleitet, um gemeinsame Dienstleistungen, Waren oder Bauleistungen zu erwerben.

Dies kann entweder zwischen mehreren öffentlichen Auftraggebern aus einem Mitgliedstaat oder aber im

Wege einer grenzüberschreitenden Auftragsvergabe zwischen öffentlichen Auftraggebern aus verschiedenen Mitgliedstaaten erfolgen.

Gelegentliche gemeinsame Beschaffung

Gelegentlich können zwei oder mehr öffentliche Auftraggeber übereinkommen, ein einzelnes gemeinsames Vergabeverfahren durchzuführen. Wird ein Vergabeverfahren gemeinsam im Namen und im Auftrag aller betroffenen öffentlichen Auftraggeber durchgeführt, so müssen sie für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Verpflichtungen **gemeinsam verantwortlich** sein.

Führen mehrere öffentliche Auftraggeber ein gemeinsames Vergabeverfahren durch, teilen sich aber den Auftrag nicht in seiner Gänze (d. h. die gemeinsame Beschaffung erfolgt nur für einige der im Auftrag enthaltenen Aufgaben), dann sind die öffentlichen Auftraggeber nur für die gemeinsam ausgeführten Auftragssteile gemeinsam verantwortlich.

Grenzüberschreitende Auftragsvergabe

Auch **öffentliche Auftraggeber aus verschiedenen Mitgliedstaaten** können gemeinsame Beschaffungsvorhaben durchführen. An solchen Vorhaben können öffentliche Einrichtungen aus verschiedenen Mitgliedstaaten beteiligt sein oder es werden zentrale Beschaffungsstellen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat genutzt.

Führt eine in einem anderen Mitgliedstaat ansässige zentrale Beschaffungsstelle zentral zusammengefasste Beschaffungstätigkeiten aus, müssen diese Tätigkeiten nach dem nationalen Recht desjenigen Mitgliedstaats durchgeführt werden, in dem diese zentrale Beschaffungsstelle ihren Sitz hat.

In den Auftragsunterlagen muss die Zuweisung der Verantwortlichkeiten zwischen den öffentlichen Auftraggebern aus den verschiedenen Mitgliedstaaten eindeutig festgelegt werden; hierzu zählen das Management des Verfahrens, die Verteilung der zu beschaffenden Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen sowie das jeweils geltende nationale Recht.

1.5. Verfahren wählen

Welches Verfahren angewendet werden soll, ist eine essenzielle, strategische Entscheidung, die den gesamten Auftragsvergabevorgang beeinflusst. Diese Entscheidung ist während des Planungsstadiums zu treffen und zu begründen.

Die Richtlinie 2014/24/EU sieht fünf Hauptverfahren sowie besondere Kriterien für bestimmte, in diesem Abschnitt dargestellte Situationen vor. Für die Beschaffung von Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen kann ein zusätzliches, als „vorkommerzielle Auftragsvergabe“ bezeichnetes Verfahren genutzt werden, das nicht unter die Richtlinie 2014/24/EU fällt.

Bei der Wahl des Verfahrens müssen öffentliche Auftraggeber eine Reihe von Faktoren abwägen, unter anderem:

- » die spezifischen Anforderungen und den Zweck jedes Verfahrens;
- » die Nutzen eines umfassenden, offenen Wettbewerbs;
- » die Vorteile einer Beschränkung des Wettbewerbs;
- » den mit jedem Verfahren einhergehenden Verwaltungsaufwand;
- » das häufig mit Korruptions- und Abspracherisiken verbundene, zu erwartende Risiko, dass Beschwerden und Rechtsmittel eingelegt werden;
- » den Anreiz zu innovativen oder maßgeschneiderten Lösungen für einen bestimmten Bedarf.

Die folgende Entscheidungsmatrix soll Beschaffungsreferenten einen Überblick über die von den verschiedenen Vergabeverfahren gebotenen Möglichkeiten sowie die jeweiligen Vor- und Nachteile geben.

Tabelle 5. Entscheidungsmatrix zur Unterstützung bei der Wahl des Vergabeverfahrens

Verfahren	Besondere Anforderungen bezüglich der Nutzung des Verfahrens	Stadien	Mindestanzahl an Bewerbern	Wettbewerbsniveau	Arbeitsbelastung für öffentliche Auftraggeber	Risiko für Beschwerden, Rechtsmittel oder Unregelmäßigkeiten	Anreiz für innovative oder maßgeschneiderte Ideen/Produkte
Offen	Keine. Ist für alle Beschaffungen einsetzbar.	1. Auswahl und Bewertung	Keine. Alle interessierten Bewerber können ein Angebot einreichen.	HOCH Unbegrenzte Menge an Angeboten.	HOCH Alle den Bestimmungen entsprechenden Angebote müssen vom öffentlichen Auftraggeber geprüft werden und dies kann die Vergabe verzögern. Ressourcenintensiv sowohl für den öffentlichen Auftraggeber als auch die Bewerber, die ein vollständiges Angebot erstellen müssen.	NIEDRIG Die Entscheidung wird mit klarem Schwerpunkt auf der Vergabe getroffen. Es bestehen nur begrenzte Transparenzrisiken, da es ein offenes, transparentes, von Wettbewerb gekennzeichnetes Verfahren ist.	NIEDRIG
Nichtoffen	Keine. Ist für alle Beschaffungen einsetzbar.	1. Präqualifikation 2. Auswahl und Bewertung	Alle interessierten Bewerber können eine Interessenbekundung einreichen. Mindestens 5 vorab ausgewählte Bewerber können ein Angebot einreichen.	MITTEL Einer begrenzten Zahl an Bewerbern wird die Einreichung eines Angebots gestattet Möglichkeit zur Begrenzung der Teilnahme ausschließlich auf Marktteilnehmer mit hohem Spezialisierungsniveau.	MITTEL Begrenzte Zahl an zu bewertenden Angeboten und daher weniger ressourcenintensiv für den Bewertungsausschuss/öffentlichen Auftraggeber. Zweistufige Verfahren könnten länger dauern, damit die erforderlichen Fristen eingehalten werden können.	MITTEL Aufgrund der gestiegenen Ermessensausübung durch den öffentlichen Auftraggeber besteht ein größeres Potenzial für Absprachen/Korruption.	NIEDRIG

	<p>Eines oder mehrere der folgenden Kriterien müssen erfüllt sein:</p> <p>Ein offenes oder nichtoffenes Verfahren hat nur regelwidrige oder inakzeptable Angebote ergeben;</p> <p>Der Bedarf des öffentlichen Auftraggebers kann ohne eine Anpassung der verfügbaren Lösungskonzepte nicht erfüllt werden;</p> <p>Der Auftragsgegenstand umfasst konzeptionelle oder innovative Lösungen;</p> <p>Die technischen Spezifikationen können vom öffentlichen Auftraggeber unter Bezugnahme auf festgelegte Normen oder technische Anforderungen nicht mit ausreichender Genauigkeit festgelegt werden;</p> <p>Der Auftrag kann aufgrund spezifischer Risiken oder Umstände im Zusammenhang mit der Beschaffenheit, Komplexität bzw. rechtlichen und finanziellen Angelegenheiten nicht ohne vorherige Verhandlungen vergeben werden.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Präqualifikation 2. Verhandlung und Bewertung 	<p>Alle interessierten Bewerber können auf eine Auftragsbekanntmachung hin die Teilnahme beantragen.</p> <p>Mindestens 3 vorab ausgewählte Bewerber können ein Angebot einreichen.</p>	<p>MITTEL</p> <p>Einer begrenzten Zahl an Bewerbern wird die Einreichung eines Angebots gestattet.</p> <p>Möglichkeit zur Begrenzung der Teilnahme ausschließlich auf Marktteilnehmer mit hohem Spezialisierungsniveau.</p>	<p>HOCH</p> <p>Die Darlegungslast bezüglich der Umstände, die den Einsatz dieses Verfahrens gestatten, liegt beim öffentlichen Auftraggeber.</p> <p>Der öffentliche Auftraggeber ist in die Verhandlung bzw. den Dialog mit Bietern stark eingebunden.</p> <p>Begrenzte Zahl an zu bewertenden Angeboten und daher weniger ressourcenintensiv für den öffentlichen Auftraggeber.</p> <p>Zwei- oder dreistufige Verfahren könnten länger dauern damit die vorgeschriebenen Fristen eingehalten werden.</p>	<p>MITTEL</p> <p>Aufgrund der gestiegenen Ermessensausübung durch den öffentlichen Auftraggeber besteht ein größeres Potenzial für Absprachen/Korruption.</p>	<p>MITTEL</p>
<p>Wettbewerblicher Dialog</p>		<ol style="list-style-type: none"> 1. Präqualifikation 2. Dialog 3. Auswahl und Bewertung 				<p>HOCH</p> <p>Aufgrund der gestiegenen Ermessensausübung durch den öffentlichen Auftraggeber besteht ein größeres Potenzial für Absprachen/Korruption.</p> <p>Die Anforderungen an die Transparenz sind während des Dialogs eine besonders große Herausforderung.</p>	<p>HOCH</p>

Verfahren	Besondere Anforderungen bezüglich der Nutzung des Verfahrens	Stadien	Mindestanzahl an Bewerbern	Wettbewerbsniveau	Arbeitsbelastung für öffentliche Auftraggeber	Risiko für Beschwerden, Rechtsmittel oder Unregelmäßigkeiten	Anreiz für innovative oder maßgeschneiderte Ideen/Produkte
Innovationspartnerschaft	Der öffentliche Auftraggeber vergibt Aufträge sowohl für die Entwicklung als auch den Kauf innovativer Produkte, Dienstleistungen oder Bauleistungen, die nicht bereits auf dem Markt erhältlich sind.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Präqualifikation 2. Verhandlung 3. Lieferung 	<p>Alle interessierten Bewerber können auf eine Auftragsbekanntmachung hin die Teilnahme beantragen.</p> <p>Mindestens 3 vorab ausgewählte Bewerber können ein Angebot einreichen.</p>	<p>MITTEL</p> <p>Einer begrenzten Zahl an Bewerbern wird die Einreichung eines Angebots gestattet.</p> <p>Möglichkeit zur Begrenzung der Teilnahme ausschließlich auf Marktteilnehmer mit hohem Spezialisierungsniveau.</p>	<p>HOCH</p> <p>Die Darlegungslast bezüglich der Umstände, die den Einsatz dieses Verfahrens gestatten, liegt beim öffentlichen Auftraggeber.</p> <p>Der öffentliche Auftraggeber ist stark an der Auftragsausführung beteiligt, weil er sowohl die Forschung und Entwicklung als auch die Lieferung bzw. den praktischen Einsatz für bisher nicht existierende, neue Produkte oder Dienstleistungen beschafft und überwacht.</p> <p>Potenziell begrenzte Anzahl an zu bewertenden Angeboten und daher weniger Ressourcenintensiv für den Bewertungsausschuss/öffentlichen Auftraggeber.</p> <p>Dreistufige Verfahren könnten länger dauern, damit die erforderlichen Fristen eingehalten werden können.</p>	<p>HOCH</p> <p>Aufgrund der gestiegenen Ermessensausübung durch den öffentlichen Auftraggeber besteht ein größeres Potenzial für Absprachen/Korruption.</p> <p>Während der Verhandlung und der Durchführung des Auftrags stellen die Anforderungen an die Transparenz eine besondere Herausforderung dar.</p> <p>Risiko der Verdrängung anderer Investitionen in Forschung und Entwicklung und der Verhinderung des Wettbewerbs im Stadium der Lieferung/des praktischen Einsatzes (in den Vorschriften für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation von 2014 wird nur dann von einem Risiko staatlicher Beihilfen ausgegangen, wenn das Verfahren auf die Beschaffung einzigartiger/spezieller Produkte oder Dienstleistungen, für die es auf dem Markt keine anderen potenziellen Lieferanten gibt, beschränkt wird).</p>	<p>HOCH</p> <p>Ideen für innovative oder maßgeschneiderte Produkte</p>

Wettbewerb	Das Preisgericht darf nur aus von den Wettbewerbsteilnehmern unabhängigen natürlichen Personen bestehen.	1. Auswahl und Bewertung	<p>Alle interessierten Bewerber können auf eine Auftragsbekanntmachung hin die Teilnahme beantragen.</p> <p>Möglichkeit zur Begrenzung der Anzahl der Teilnehmer auf der Grundlage klarer, nichtdiskriminierender Eignungskriterien.</p>	MITTEL <p>Einer begrenzten Zahl an Bewerbern wird die Einreichung eines Angebots gestattet.</p>	HOCH <p>Ressourcenintensiv sowohl für den öffentlichen Auftraggeber/das Preisgericht als auch die Bewerber, die ein vollständiges Angebot erstellen müssen.</p>	NIEDRIG <p>Die Entscheidungen beziehen sich auf ein einstufiges Verfahren.</p> <p>Die Entscheidung ergeht durch ein unabhängiges Preisgericht, dem häufig externe Interessenträger angehören.</p>	HOCH
-------------------	--	--------------------------	--	--	--	--	------

Verfahren	Besondere Anforderungen bezüglich der Nutzung des Verfahrens	Stadien	Mindestanzahl an Bewerbern	Wettbewerbsniveau	Arbeitsbelastung für öffentliche Auftraggeber	Risiko für Beschwerden, Rechtsmittel oder Unregelmäßigkeiten	Anreiz für innovative oder maßgeschneiderte Ideen/Produkte
Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung	<p>Dieses Verfahren stellt eine Ausnahmeregelung zu den allgemeinen Regeln dar und kann nur eingesetzt werden, wenn einer oder mehrere der folgenden Ausnahmefälle zutreffen:</p> <p>Bei Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen:</p> <p>Ein offenes oder nichtoffenes Verfahren hat keine oder keine geeigneten Angebote erbracht;</p> <p>Äußerste, durch unvorhersehbare Umstände gerechtfertigte Dringlichkeit;</p> <p>Der Auftrag kann nur von einem bestimmten Wirtschaftsteilnehmer ausgeführt werden, da es sich um ein einzigartiges Kunstwerk oder eine einzigartige künstlerische Leistung handelt, aus technischen Gründen kein Wettbewerb besteht oder ein ausschließliches Recht zu schützen ist.</p> <p>Bei Bau- oder Dienstleistungen:</p> <p>Neue Bau- oder Dienstleistungen, mit denen ähnliche Bau- oder Dienstleistungen wiederholt werden, sofern diese mit einem Grundprojekt übereinstimmen, für den der ursprüngliche Auftrag vergeben wurde.</p> <p>Bei Lieferungen oder Dienstleistungen:</p> <p>Aus technischen oder künstlerischen Gründen oder aufgrund des Bestehens eines besonderen oder ausschließlichen Rechts gibt es nur einen möglichen Lieferanten oder Dienstleister.</p> <p>Erwerb von Lieferungen oder Dienstleistungen zu besonders vorteilhaften Bedingungen.</p>	1. Auswahl und Bewertung	Möglichkeit zur Begrenzung der Anzahl der Teilnehmer bis auf 1.	<p>NIEDRIG</p> <p>Der öffentliche Auftraggeber wählt die Wirtschaftsteilnehmer für die Verhandlung aus.</p>	<p>NIEDRIG</p> <p>Aufgrund der kleinen Zahl zu bewertender Angebote ist die Arbeitsbelastung für den öffentlichen Auftraggeber geringer.</p> <p>Für eine ordnungsgemäße Durchführung des Verfahrens ist Verhandlungsschick erforderlich.</p>	<p>HOCH</p> <p>Die Nutzung dieses Verfahrens darf nur in Ausnahmefällen erfolgen; es kann von benachteiligten Wirtschaftsteilnehmern problemlos angefochten werden.</p> <p>Aufgrund der gestiegenen Ermessensausübung durch den öffentlichen Auftraggeber besteht ein größeres Potenzial für Absprachen/Korruption.</p>	NIEDRIG

<p>Vorkommerzielle Auftragsvergabe</p> <p>Anmerkung: Dieses Verfahren fällt nicht unter die Richtlinie 2014/24/EU.</p>	<p>Nur bei Dienstleistungen:</p> <p>Der Auftrag ist an den Gewinner eines Wettbewerbs zu vergeben.</p> <p>Der öffentliche Auftraggeber beschafft Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen zur Forschung für bzw. Entwicklung von sowie zur Prüfung innovativer Produkte, Dienst- oder Bauleistungen, die nicht bereits auf dem Markt erhältlich sind.</p>	<p>1. Auswahl und Bewertung</p>	<p>Alle interessierten Bewerber können ein Angebot einreichen.</p> <p>Bei einer vorkommerziellen Auftragsvergabe werden Aufträge parallel an mehrere Auftragnehmer vergeben; im Budget ist vorgesehen, dass die Vergabe bis zum abschließenden Forschungs- und Entwicklungsschritt mit mindestens 2 Auftragnehmern endet.</p>	<p>HOCH</p> <p>Eine unbegrenzte Zahl an Bietern darf ein Angebot einreichen.</p>	<p>MITTEL</p> <p>Die Darlegungslast bezüglich der Umstände, die den Einsatz dieses Verfahrens gestatten, liegt beim öffentlichen Auftraggeber. Die Darlegungslast ist jedoch geringer als bei Innovationspartnerschaften (keine Verdrängung anderer Investitionen in Forschung und Entwicklung oder Verhinderung des Wettbewerbs um die abschließende Lieferung von Lösungskonzepten).</p>	<p>NIEDRIG</p> <p>Die Entscheidung wird mit klarem Schwerpunkt auf der Vergabe getroffen.</p> <p>Es bestehen nur begrenzte Transparenzrisiken, da es ein offenes, transparentes, von Wettbewerb gekennzeichnetes Verfahren ist.</p>	<p>HOCH</p>
<p>Nur bei Lieferungen:</p> <p>An einem Rohstoffmarkt notierte und erwerbene Waren;</p> <p>Nur zu Forschungs-, Studien-, Versuchs- oder Entwicklungszwecken hergestellte Produkte;</p> <p>Zusatzlieferungen zum teilweisen Ersatz oder zur Erweiterung bestehender Lieferungen/Installationen, damit Inkompatibilitäten oder technische Schwierigkeiten vermieden werden.</p>	<p>Nur bei Dienstleistungen:</p> <p>Der Auftrag ist an den Gewinner eines Wettbewerbs zu vergeben.</p>	<p>HOCH</p> <p>Alle interessierten Bewerber können ein Angebot einreichen.</p> <p>Bei einer vorkommerziellen Auftragsvergabe werden Aufträge parallel an mehrere Auftragnehmer vergeben; im Budget ist vorgesehen, dass die Vergabe bis zum abschließenden Forschungs- und Entwicklungsschritt mit mindestens 2 Auftragnehmern endet.</p>	<p>HOCH</p> <p>Eine unbegrenzte Zahl an Bietern darf ein Angebot einreichen.</p>	<p>MITTEL</p> <p>Die Darlegungslast bezüglich der Umstände, die den Einsatz dieses Verfahrens gestatten, liegt beim öffentlichen Auftraggeber. Die Darlegungslast ist jedoch geringer als bei Innovationspartnerschaften (keine Verdrängung anderer Investitionen in Forschung und Entwicklung oder Verhinderung des Wettbewerbs um die abschließende Lieferung von Lösungskonzepten).</p>	<p>NIEDRIG</p> <p>Die Entscheidung wird mit klarem Schwerpunkt auf der Vergabe getroffen.</p> <p>Es bestehen nur begrenzte Transparenzrisiken, da es ein offenes, transparentes, von Wettbewerb gekennzeichnetes Verfahren ist.</p>	<p>HOCH</p>	

1.5.1. Offenes Verfahren

Offene und nichtoffene Verfahren sind die üblichen Methoden zur Vergabe von Aufträgen über routinemäßige Bauleistungen, Dienstleistungen oder Lieferungen.

Das offene Verfahren wird überwiegend dann genutzt, wenn sich der Wettbewerb auf wenige Bewerber beschränkt, die Spezifikationen vergleichsweise kompliziert sein könnten und technisches Fachwissen erforderlich sein könnte.

Alle an dem Auftrag interessierten Wirtschaftsteilnehmer können Angebote einreichen. **Sämtliche Angebote müssen** ohne vorhergehenden Auswahlvorgang **berücksichtigt werden**. Auswahl und Bewertung erfolgen nach der Einreichung der Angebote.

Da die Ausschreibung allen interessierten Bewerbern, auch solchen aus anderen Ländern, offensteht, fördert das offene Verfahren den Wettbewerb und ergibt für die öffentlichen Auftraggeber ein besseres Preis-Leistungsverhältnis. Der Anteil offener Verfahren gilt als Schlüsselindikator für das Niveau des Wettbewerbs in einem öffentlichen Auftragsvergabesystem.

Offene Verfahren werden zwar wegen des Grads an Wettbewerb, den sie fördern, bevorzugt, sind aber nicht für jede Auftragsart geeignet und können einen größeren Verwaltungsaufwand nach sich ziehen. Komplexe oder hoch spezialisierte Aufträge werden mitunter mittels eines selektiver gestalteten Prozesses besser untergebracht²⁰.

1.5.2. Nichtoffenes Verfahren

Das nichtoffene Verfahren ist ein zweistufiger Prozess, bei dem **nur vorausgewählte Bieter Angebote einreichen dürfen**.

Das nichtoffene Verfahren kommt im Allgemeinen zum Einsatz, wenn ein hohes Maß an Wettbewerb (mehrere mögliche Bieter) auf dem Markt, beispielsweise dem Markt für Reinigungsdienste, IT-Geräte oder Möbel, besteht und wenn der öffentliche Auftraggeber eine Auswahlliste erstellen möchte.

Präqualifikation

In einem ersten Schritt werden die Anforderungen des öffentlichen Auftraggebers in einer Auftragsbekanntmachung (die im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht wird, wenn die maßgeblichen Schwellenwerte überschritten werden) dargelegt und mögliche Bieter werden eingeladen, Interessenbekundungen einzureichen. In der Auftragsbekanntmachung können die relevanten Informationen genannt werden, die mittels einer detaillierten Einheitlichen Europäischen Eigenerklärung (siehe Abschnitt 2.1.1. „Erstellung der Einheitlichen Europäischen Eigenerklärung“) zu übermitteln sind.

Die Auftragsunterlagen müssen ab der Veröffentlichung der Auftragsbekanntmachung oder ab der Interessensbestätigung bereitgestellt werden, wenn als Aufruf zum Wettbewerb Vorinformationen gestellt werden.

Auswahl und Bewertung

Der zweite Schritt betrifft die Herausgabe der Anforderung zur Angebotsabgabe an mindestens fünf vorab ausgewählte Bieter mit dem erforderlichen Niveau an fachlichen, technischen und finanziellen Kompetenzen und Kapazitäten.

1.5.3. Verhandlungsverfahren

Das Verhandlungsverfahren ist ebenso wie der wettbewerbliche Dialog ein Verfahren, das unter außergewöhnlichen Umständen genutzt werden kann. Dabei wird eine **Auswahlliste mit mindestens drei Bewerbern erstellt, die zur Abgabe eines Erstangebots und anschließenden Verhandlung** aufgefordert werden.

Der öffentliche Auftraggeber muss die Nutzung des Verhandlungsverfahrens stets ordnungsgemäß begründen, denn dieses Verfahren ist nur unter einer begrenzten Zahl von Umständen zulässig, nämlich wenn:

- » auf ein offenes oder nichtoffenes Verfahren hin nur regelwidrige oder inakzeptable Angebote eingingen;
- » der Bedarf des öffentlichen Auftraggebers ohne eine Anpassung bereits verfügbarer Lösungskonzepte nicht erfüllt werden kann;

²⁰ Europäische Kommission, GD REGIO, Bestandsaufnahme der in den verschiedenen EU-Ländern bestehenden Verwaltungskapazitäten, Systeme und Praktiken zur Sicherstellung der Rechtskonformität und Qualität der öffentlichen Auftragsvergabe unter Einbeziehung von Mitteln des europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds).
Zugänglich unter (auf Englisch): http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/.

- » der Auftrag konzeptionelle oder innovative Lösungen einschließt;
- » die technischen Spezifikationen unter Bezugnahme auf festgelegte Normen oder technische Bezugssysteme nicht mit ausreichender Genauigkeit festgelegt werden können;
- » der Auftrag aufgrund spezifischer Risiken oder Umstände im Zusammenhang mit der Beschaffenheit, Komplexität bzw. rechtlichen und finanziellen Angelegenheiten nicht ohne vorherige Verhandlungen vergeben werden kann.

Verhandlung und Bewertung

Der öffentliche Auftraggeber kann anschließend mindestens drei Bewerber auswählen und sie zur Abgabe eines Erstangebots als Grundlage für die anschließende Verhandlung auffordern.

Auf Basis der Erstangebote wird dann eine Verhandlungsphase durchgeführt; bei der Bewertung dagegen wird die Endfassung der Angebote auf der Grundlage des Kriteriums des wirtschaftlich günstigsten Angebots geprüft..

Präqualifikation

In einem Verhandlungsverfahren veröffentlicht der öffentliche Auftraggeber eine Auftragsbekanntmachung und alle interessierten Wirtschaftsteilnehmer können die Teilnahme am Verfahren beantragen. Zu diesem Zweck müssen sie ihre Qualifikation zur Ausführung des Auftrags nachweisen.



Beispiele für Verhandlungsverfahren

1. Lieferauftrag im Gesundheitswesen

Ein öffentlicher Auftraggeber im Gesundheitswesen leitet ein nichtoffenes Vergabeverfahren über einen Auftrag zur Lieferung eines Röntgengeräts ein. Vier Angebote werden eingereicht und ausgewertet, aber alle vier Angebote enthalten geringfügige Abweichungen von den technischen Spezifikationen, von denen aber keine zulässig ist. Der öffentliche Auftraggeber beschließt, ein Verhandlungsverfahren einzuleiten und lädt die vier Wirtschaftsteilnehmer, die die ursprünglichen Angebote abgegeben hatten, zur Teilnahme an den Verhandlungen ein. Der öffentliche Auftraggeber führt mit allen Bietern Verhandlungen auf der Grundlage der von ihnen anfänglich eingereichten Angebote. Die Verhandlungen dienen dem Ziel, die eingereichten Angebote an die vom öffentlichen Auftraggeber in der Auftragsbekanntmachung, den Spezifikationen und den zusätzlichen Unterlagen dargelegten Anforderungen anzupassen, um den Regeln entsprechende, akzeptable Angebote zu erzielen.

2. Auftrag über Bauleistungen für eine örtliche Behörde

Eine Gemeinde möchte einen Auftrag über den Bau eines neuen Bürogebäudes in der Stadtmitte vergeben; es ist aber bekannt, dass dort mit archäologischen Funden zu rechnen ist, die während des Bauvorgangs geschützt werden müssen. Die örtliche Behörde weiß nicht, wie hoch das Risiko ist, das Wirtschaftsteilnehmer in Bezug auf die möglichen Auswirkungen der Schutzes des archäologischen Fundes auf die Baukosten und die Zeitplanung zu tragen bereit sind. Diese Frage macht Verhandlungen mit den Wirtschaftsteilnehmern erforderlich.

Quelle: OECD/SIGMA, Public Procurement Brief 10, Public procurement procedures (öffentliche Auftragsvergabeverfahren), September 2016. Zugänglich unter (auf Englisch): <http://www.sigmaxweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-10-200117.pdf>

1.5.4. Wettbewerblicher Dialog

Eine genaue Festlegung der Art und Weise, wie ihr Bedarf erfüllt werden soll, bzw. eine Beurteilung des Marktangebots an technischen, finanziellen oder rechtlichen Lösungen kann öffentlichen Auftraggebern, die komplexe Projekte durchführen, mitunter nicht möglich sein. Diese Situation kann bei umfangreichen integrierten Verkehrsinfrastrukturvorhaben, großen Computernetzen oder Projekten mit einer komplexen, strukturierten Finanzierung (z. B. öffentlich-privaten Partnerschaften), deren finanzieller und rechtlicher Aufbau nicht im Voraus bestimmt werden kann, eintreten.

Ziel des wettbewerblichen Dialogverfahrens ist die Gewährung eines gewissen Grades an Flexibilität für besonders komplexe Beschaffungen. Wie beim Verhandlungsverfahren **kann der öffentliche Auftraggeber den wettbewerblichen Dialog nur unter bestimmten, zahlenmäßig begrenzten Umständen einsetzen und muss diese Entscheidung stets begründen** (siehe Abschnitt 1.5.3. „Verhandlungsverfahren“).

Präqualifikation

Zunächst werden mindestens drei Wirtschaftsteilnehmer auf der Grundlage ihrer Fähigkeit zur Ausführung des Auftrags auf eine Auswahlliste gesetzt (wie beim Verhandlungsverfahren).

Dialog

Anschließend lädt der öffentliche Auftraggeber ausschließlich die Wirtschaftsteilnehmer auf der Auswahlliste ein und tritt in die Dialogphase mit ihnen ein.

Während der Phase des wettbewerblichen Dialogs **können sämtliche Aspekte des Projekts mit den Wirtschaftsteilnehmern erörtert werden**. Dadurch wird die Transparenz unter ihnen gewährleistet.

Auswahl und Bewertung

Sobald sich der öffentliche Auftraggeber sicher ist, dass er zufriedenstellende Vorschläge erhalten wird, fordert er die Wirtschaftsteilnehmer zur Abgabe ihrer Angebote auf; diese werden dann auf der Grundlage des Kriteriums des wirtschaftlich günstigsten Angebots bewertet.



Der wettbewerbliche Dialog stellt hohe Ansprüche an öffentliche Auftraggeber

Öffentliche Auftraggeber sollten sich darüber im Klaren sein, dass der wettbewerbliche Dialog **sowohl einen intensiven Einsatz hausinternen Personals als auch ein hohes Niveau an Sachkenntnis erfordert**, da es in diesem Dialog um ein komplexes Thema geht; zudem ist er zeitaufwändig.

Ein hohes Niveau an Sachkenntnis im Thema muss hausintern vorhanden sein, damit der öffentliche Auftraggeber das Verfahren mit optimalen Erfolgchancen durchführen kann und in der Lage ist, den Dialog mit den ausgewählten Bewerbern zu führen.

1.5.5. Innovationspartnerschaft

Eine Innovationspartnerschaft wird im Wege eines dreistufigen Auftragsvergabeprozesses (Präqualifikation, Verhandlung, Lieferung) durchgeführt. Der öffentliche Auftraggeber erwirbt sowohl Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen **zur Erarbeitung einer innovativen Lösung als auch die daraus entstehenden innovativen Produkte, Dienst- oder Bauleistungen**.

Innovationspartnerschaften basieren auf dem logischen Ansatz, dass zu Beginn des wettbewerblichen

Vergabeverfahrens sowohl für die Forschungs- und Entwicklungsarbeit als auch die Lieferung der daraus entstehenden Lösungskonzepte Angebote eingereicht werden und die Lösungen im Zuge der Auftragsausführung weiterentwickelt werden.

Dies stellt einen grundlegenden Unterschied zum wettbewerblichen Dialog dar, bei dem der Dialog so lange fortgeführt wird, bis der öffentliche Auftraggeber die Lösung ermittelt hat, die seinen Bedarf am besten erfüllt.

Präqualifikation

Wie beim Verhandlungsverfahren und beim wettbewerblichen Dialog können alle am Auftrag interessierten Dienstleister auf eine Auftragsbekanntmachung hin die Teilnahme beantragen. Der öffentliche Auftraggeber wählt mindestens drei Bewerber aufgrund ihrer Fähigkeiten in der Forschung und Entwicklung und ihrer Leistung bei innovativen Lösungen aus.

Der Partner, der die besten Forschungs- und Entwicklungsfähigkeiten aufweist und die Umsetzung der innovativen Lösungen im tatsächlichen Maßstab am besten gewährleisten kann, muss ausgewählt werden. Zu den Auswahlkriterien können die bisherigen Leistungen des Partners, seine Referenzen, die Zusammensetzung seines Teams, seine Einrichtungen und seine Qualitätssicherungssysteme zählen. Weil Bewerber in diesem Verfahren von Beginn an nicht nur ihre Fähigkeit zur Ausführung der Forschungs- und Entwicklungsarbeit sondern auch ihre Fähigkeit zur Lieferung der Ergebnisse nachweisen müssen, kann es für Neugründungen und KMU schwierig sein, in innovationspartnerschaftlichen Verfahren den Zuschlag zu erhalten.

Demzufolge werden die ausgewählten Bewerber zur Einreichung eines **Erstangebots in Form eines Vorschlags für ein Forschungs- und Innovationsprojekt** aufgefordert werden. Gegenstand, Mindestanforderungen und Zuschlagskriterien hierfür müssen in den Auftragsunterlagen dargelegt werden.

Verhandlung und Auftragsausführung

Sobald die Angebote eingegangen sind, verhandelt der öffentliche Auftraggeber mit den Bewerbern über die Erst- und alle Folgeangebote, sofern er nicht entscheidet, den Auftrag auf der Grundlage eines der Erstangebote zu vergeben.

Mit Ausnahme des Auftragsgegenstandes, der Zuschlagskriterien und der in den Auftragsunterlagen dargelegten Mindestanforderungen können sämtliche Aspekte Verhandlungsgegenstand sein. Die Verteilung der Rechte und Pflichten (unter Einschluss der Rechte des geistigen Eigentums) muss jedoch vorab in den Ausschreibungsunterlagen festgelegt werden. Darüber hinaus darf der öffentliche Auftraggeber am Gegenstand (den Mindestanforderungen an das Lösungskonzept) auch dann keine wesentlichen Änderungen vornehmen, wenn sich im Forschungs- und Entwicklungsstadium herausstellt, dass er zu Beginn des Verfahrens nicht optimal formuliert wurde. Der öffentliche Auftraggeber kann die Verhandlungen in einer Reihe aufeinanderfolgender Stadien führen, um die Zahl der zu verhandelnden

Angebote zu verringern und somit möglicherweise einige Bieter aus dem Prozess auszuschließen.

Nach der Erteilung des Auftrags an einen von mehreren Bietern vereinbart der öffentliche Auftraggeber die Bedingungen des Innovationsauftrags und leitet den Innovationsvorgang ein. Neben den Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten beinhaltet dies die Fertigstellung von Bauleistungen sowie die Herstellung und Lieferung von Produkten oder Dienstleistungen.

Der öffentliche Auftraggeber muss den teilnehmenden Partnern geeignete Ratenzahlungen leisten. Die öffentlichen Auftraggeber müssen möglichst weitgehend sicherstellen, dass der Innovationsgrad der geplanten Lösung und die Reihenfolge der zur Entwicklung einer innovativen Lösung erforderlichen Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten im Aufbau und in den Bedingungen der Partnerschaft ebenso wie im Wert der verschiedenen Stadien berücksichtigt werden. Der geschätzte Wert der geplanten Beschaffung von Lieferungen, Dienst- oder Bauleistungen muss in einem angemessenen Verhältnis zu den für diese Lieferungen, Dienst- oder Bauleistungen erforderlichen Investitionen stehen.

Lieferung

Da es sich bei einer Innovationspartnerschaft um einen Vertrag sowohl über die Entwicklung als auch die Lieferung innovativer Lösungskonzepte handelt, kann der öffentliche Auftraggeber den Vertrag nur dann vor der Lieferung der Lösungen kündigen, wenn die von ihm zu Beginn des Verfahrens für die neu geschaffenen innovativen Bauleistungen, Dienstleistungen oder Produkte gesetzten Ziele in der Forschungs- und Entwicklungsphase nicht erreicht wurden. Die Darlegungslast, dass die neu geschaffenen Lösungen die anfänglichen Ziele und Mindestanforderungen nicht erfüllen, liegt beim öffentlichen Auftraggeber. Das Verfahren berechtigt den öffentlichen Auftraggeber nicht, das Verfahren dann, wenn die Ziele und Mindestanforderungen erfüllt werden, aus anderen Gründen einzustellen (beispielsweise auch dann nicht, wenn zwischenzeitlich auf dem Markt bessere Lösungen entstanden sind).

1.5.6. Wettbewerb

Ein Wettbewerb ist ein Verfahren, das öffentliche Auftraggeber in die Lage versetzt, **insbesondere auf den Gebieten der Raumplanung, der Architektur und des Bauwesens oder der Datenverarbeitung Pläne oder Entwürfe zu beschaffen.**

Die Pläne oder Entwürfe werden von einem Preisgericht ausgewählt und der jeweilige Gewinner wird vor der Unterzeichnung des Vertrags zu Verhandlungen eingeladen. Zu diesem Zweck kann man sich des Verhandlungsverfahrens ohne Veröffentlichung einer Auftragsbekanntmachung bedienen (siehe Abschnitt 1.5.7. „Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung“).

Neben dem Planungsauftrag kann auch eine Preisverleihung zu den Ergebnissen des Verfahrens gehören.

Es bestehen keine detaillierten Anforderungen bezüglich der Zahl der zu durchlaufenden Stadien oder des Prozesses, nach dem vorzugehen ist.

1.5.7. Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung

Nutzen öffentliche Auftraggeber das Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung, handeln sie die Auftragsbedingungen ohne vorherige Anzeige direkt mit einem oder mehreren Wirtschaftsteilnehmer(n) aus.

Dies stellt eine erhebliche Abweichung von den wesentlichen Grundsätzen der Offenheit, der Transparenz und des Wettbewerbs dar und ist ein **Verfahren für besondere Ausnahmefälle**. Die Darlegungslast für die Umstände, die den Einsatz des Verhandlungsverfahrens gestatten, liegt beim öffentlichen Auftraggeber.

Das Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung darf nur unter außergewöhnlichen, ordnungsgemäß zu begründenden Umständen angewendet werden. Diese Möglichkeiten werden in Artikel 32 der Richtlinie 2014/24/EU eindeutig definiert; siehe dazu die folgende Tabelle.

Tabelle 6. Übersicht über die Fälle, in denen das Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung angewendet werden kann

Bauleistungen	Dienstleistungen	Lieferungen
<p>Ein offenes oder nichtoffenes Verfahren hat keine oder keine geeigneten Angebote erbracht; dabei gilt die Voraussetzung, dass Alle, die Angebote abgegeben haben, in die Verhandlungen einbezogen werden und die Spezifikationen der Anforderungen nicht grundlegend geändert wurden. Unter ungeeigneten Angeboten sind Angebote zu verstehen, die unbrauchbar, für den Auftrag nicht relevant und offensichtlich nicht in der Lage sind, die Bedürfnisse und Anforderungen des öffentlichen Auftraggebers gemäß Spezifikation in den Auftragsunterlagen zu erfüllen.</p> <p>Äußerst dringliche, durch unvorhersehbare Umstände gerechtfertigte Fälle. Hierbei handelt es sich um Situationen, die ein öffentlicher Auftraggeber zu Beginn des Vergabeverfahrens nicht voraussehen konnte und die nicht seinen Handlungen zuzuschreiben sind (z. B. Naturkatastrophen, Überflutungen, Angriffe auf die Sicherheit). Dies gilt auch für zusätzliche Bau- oder Dienstleistungen und Lieferungen, die sofortiges Handeln erfordern und eintreten, obgleich der öffentliche Auftraggeber das Projekt bzw. die technischen Spezifikationen sorgfältig vorbereitet hat.</p> <p>Der Auftrag kann aus einem der folgenden Gründe nur von einem bestimmten Wirtschaftsteilnehmer ausgeführt werden: Schaffung oder Erwerb eines einzigartigen Kunstwerks oder einer einzigartigen künstlerischen Leistung, mangelnder Wettbewerb aus technischen Gründen (sofern die technischen Anforderungen nicht künstlich eingeschränkt wurden) oder Schutz ausschließlicher Rechte unter Einschluss von Rechten des geistigen Eigentums.</p>		

Bauleistungen	Dienstleistungen	Lieferungen
<p>Neue Bau- oder Dienstleistungen als Wiederholung gleichartiger Bau- oder Dienstleistungen, sofern sie einem Grundprojekt entsprechen und dieses Projekt Gegenstand des ursprünglichen Auftrags war. Im Grundprojekt sind der Umfang möglicher zusätzlicher Bau- oder Dienstleistungen sowie die Möglichkeit der Anwendung dieses Verfahrens für die Vergabe anzugeben.</p>		<p>An einem Rohstoffmarkt notierte und erworbene Waren.</p> <p>Erwerb von Waren zu günstigen Bedingungen bei einem Lieferanten, der seine Geschäftstätigkeit endgültig einstellt, beim Insolvenzverwalter oder Liquidator im Rahmen eines Insolvenzverfahrens, einer Vereinbarung mit Gläubigern oder gleichartigen Verfahren.</p> <p>Die Produkte werden nur zu Forschungs-, Versuchs- Studien-, oder Entwicklungszwecken hergestellt.</p> <p>Zusatzlieferungen zum teilweisen Ersatz oder zur Erweiterung bestehender Lieferungen/Installationen nur dann, wenn ein Lieferantenwechsel den öffentlichen Auftraggeber zum Erwerb von Waren mit inkompatiblen technischen Merkmalen verpflichtet oder unverhältnismäßige technische Schwierigkeiten bei Gebrauch und Instandhaltung mit sich bringen würde.</p>
	<p>Der Auftrag folgt einem Wettbewerb und ist nach den Regeln des Wettbewerbs an den Gewinner oder einen der Gewinner des Wettbewerbs zu vergeben.</p>	

Quelle: Artikel 32 der Richtlinie 2014/24/EU.

Vor der Entscheidung zur Anwendung dieses Verfahrens sollten öffentliche Auftraggeber sicherstellen, dass die genauen, ein Verhandlungsverfahren rechtfertigenden Umstände tatsächlich bestehen. Wenn Zweifel bestehen, ist es ratsam, eine Rechtsauskunft mit einer entsprechenden Niederschrift einzuholen.



Fälle, in denen die Anwendung des Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Veröffentlichung nicht gerechtfertigt ist

Ein öffentlicher Auftraggeber vergibt einen öffentlichen Auftrag im Wege eines Verhandlungsverfahrens, kann aber nicht beweisen, dass dieses Verfahren gerechtfertigt war (es kann nur ausnahmsweise unter ganz besonderen Umständen angewendet werden).

Vor der Anwendung dieses Verfahrens ist das **Verzeichnis der wesentlichen Anforderungen sorgfältig zu prüfen** und bei Zweifeln Rat bei den nationalen Behörden für öffentliche Auftragsvergaben einzuholen.

1.5.8. Vorkommerzielle Auftragsvergabe

Die vorkommerzielle Auftragsvergabe²¹ nutzt das bestehende **offene Vergabeverfahren zur Beschaffung von Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen** in einer Weise, dass die wettbewerbliche Entwicklung in Phasen genutzt und der öffentliche Auftraggeber sowie die teilnehmenden Bieter sich die Rechte des geistigen Eigentums sowie die damit verbundenen Risiken und Nutzen teilen.

Befreiung von den Vorschriften für öffentliche Auftragsvergaben bei der Beschaffung von Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen

Hier ist hervorzuheben, **dass vorkommerzielle Auftragsvergaben nicht unter die EU-Richtlinien für öffentliche Auftragsvergaben und die Vorschriften des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen fallen.** In der Richtlinie 2014/24/EU wird jedoch auf Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen Bezug genommen und eine Ausnahme für diese Dienstleistungen eingeführt.

Aufträge über Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen werden genutzt, wenn auf dem Markt bestehende Lösungen für den Bedarf eines öffentlichen Auftraggebers nicht geeignet sind.

²¹ Europäische Kommission, KOM(2007) 799 endgültig, Vorkommerzielle Auftragsvergabe: Innovationsförderung zur Sicherung tragfähiger und hochwertiger öffentlicher Dienste in Europa Zugänglich unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0799:FIN:DE:PDF>.

Mittels dieser Ausnahmeregelung kann ein öffentlicher Auftraggeber Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen außerhalb der EU- und WTO-Vorschriften erwerben, sofern er die Grundsätze des Vertrags über die Europäische Union einhält und die Wirtschaftsteilnehmer auf transparente, nichtdiskriminierende Weise auswählt.

Teilen von Rechten des geistigen Eigentums und Nutzen

Bei der vorkommerziellen Auftragsvergabe behält sich der öffentliche Auftraggeber nicht sämtliche Rechte des geistigen Eigentums und Nutzens der Forschungs- und Entwicklungsarbeit ausschließlich für sich selbst vor, sondern teilt sie unter Marktbedingungen mit den Wirtschaftsteilnehmern; auf diese Weise stellt er sicher, dass keine staatliche Beihilfe vorliegt.

Nutzenteilung bedeutet, dass der öffentliche Auftraggeber die Eigentumsrechte an den Schutz- und Urheberrechten bei den teilnehmenden Wirtschaftsteilnehmern belässt und sich lizenzgebührenfreie Nutzungsrechte an den Ergebnissen der Forschungs- und Entwicklungsarbeiten sowie das Recht vorbehält, Dritten Lizenzen zu gewähren (bzw. dies von den Wirtschaftsteilnehmern zu verlangen).

Der öffentliche Auftraggeber ist in erster Linie am Recht zur Nutzung der Lösung und einer möglichen Lizenzerteilung bei der Vergabe eines Folgeauftrags interessiert. Des Weiteren fördert der öffentliche Auftraggeber den Wettbewerb zwischen einer größeren Zahl an Wirtschaftsteilnehmern, indem er sie schrittweise auf der Grundlage der Leistung, die sie an vorab festgelegten Meilensteinen erzielen, und den Angeboten, die sie für die nächste Phase einreichen, auswählt. Der öffentliche Auftraggeber muss zudem die Möglichkeit zur jederzeitigen Beendigung des Projekts haben, wenn die Ergebnisse nicht den erwarteten Zielen entsprechen.

Für die Wirtschaftsteilnehmer besteht der Hauptvorteil darin, dass sie die Möglichkeit erhalten, für einen bestehenden, aber auf dem derzeitigen Markt nicht zufriedenstellend angesprochenen Bedarf im öffentlichen Dienst eine Lösung zu finden. Ferner können sie diese Lösung während der Forschungs- und Entwicklungsphase testen und die Rückmeldungen der Nutzer sammeln. Verläuft dies erfolgreich, versetzt sie dieses Verfahren in die Lage, die Lösungen zu testen und an andere öffentliche Auftraggeber oder auf anderen Märkten zu verkaufen.

Darüber hinaus kann die vorkommerzielle Auftragsvergabe für KMU besonders interessant sein, denn die Bieter müssen nur die Anforderungen an die fachliche Qualifikation und finanzielle Leistungsfähigkeit für die Forschung und Entwicklung erfüllen, nicht aber für den Einsatz der Lösungen in gewerblichen Mengen.

Vergabe

Ein im Rahmen der vorkommerziellen Auftragsvergabe erteilter Auftrag darf nur eine begrenzte Laufzeit haben und kann die Entwicklung von Prototypen oder begrenzten Mengen von Erstprodukten oder Dienstleistungen in Form einer Testreihe einschließen.

Der Erwerb der neu geschaffenen Produkte oder Dienstleistungen darf jedoch nicht Bestandteil des Umfangs desselben Vertrags sein. In der vorkommerziellen Auftragsvergabe wird zwischen dem Forschungs- und Entwicklungsauftrag und möglichen Folgeaufträgen über den Erwerb gewerblicher Mengen der neu geschaffenen innovativen Lösung getrennt.

1.5.9. Sonderregelung für die Auftragsvergabe bei Sozial- und Gesundheitsdiensten

Bezüglich einer Reihe von Auftragskategorien bei **Dienstleistungen im Gesundheits- und Sozialbereich** können öffentliche Auftraggeber eine sogenannte „Sonderregelung“ anwenden.

Diese häufig als „personenbezogene Dienstleistungen“ bezeichneten Dienste werden in einem bestimmten Kontext erbracht, der von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sein kann. Darüber hinaus haben sie aufgrund ihrer Natur gewöhnlich eine sehr begrenzte grenzüberschreitende Dimension.

Für diese besondere Herangehensweise gilt ein Schwellenwert von 750 000 EUR, der somit erheblich höher liegt als der Schwellenwert, der für Dienstleistungen nach der allgemeinen Regelung anzuwenden ist.

Die Herangehensweise nach der Sonderregelung kann bei der Auftragsvergabe für unter das Gemeinsame Vokabular für öffentliche Aufträge in Anhang XIV der Richtlinie 2014/24/EU fallende Gesundheits-, Sozial und andere Dienste gewählt werden.

Europäische Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen — Example of a possible approach for procuring R&D services applying risk-benefit sharing at market conditions, i.e. pre-commercial procurement (Beispiele für einen möglichen Ansatz bei der Auftragsvergabe für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen mittels Nutzen-Risiko-Teilung zu Marktbedingungen, d. h. vorkommerzielle Auftragsvergabe), 2007. Zugänglich unter (auf Englisch): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1511547965552&uri=CELEX:520075C1668>.

Die Liste solcher Dienstleistungen schließt Folgendes ein:

- » Dienstleistungen im Gesundheits- und Sozialbereich und damit verbundene Dienstleistungen;
- » administrative Dienstleistungen im Sozial-, Bildungs-, Gesundheits- und kulturellen Bereich;
- » Dienstleistungen im Rahmen der gesetzlichen Sozialversicherung;
- » Gaststätten und Beherbergungsgewerbe;
- » Dienstleistungen im juristischen Bereich, sofern sie nicht aus den Richtlinien ausgeschlossen sind;
- » Dienstleistungen von Detekteien und Sicherheitsdiensten;
- » internationale Dienstleistungen;
- » Postdienste.



Aus der Richtlinie 2004/18/EG übernommene Praktiken könnten zu Fehlern führen

In der ehemaligen Auftragsvergaberichtlinie 2004/18/EG (klassische Richtlinie) wurde zwischen Dienstleistungen (Anhang II Teil A) und prioritären Dienstleistungen (Anhang II Teil B) unterschieden.

In der Richtlinie 2014/24/EU wird diese Unterscheidung abgeschafft und ein Verfahren nach einer „Sonderregelung“ eingeführt, das für die Auftragsvergabe bei Gesundheits-, Sozial und anderen Diensten gilt, die unter die in Anhang XIV aufgeführten Codes des Gemeinsamen Vokabulars für öffentliche Aufträge fallen.

Öffentliche Auftraggeber sollten diesen Anhang XIV sorgfältig prüfen, um jeweils feststellen zu können, ob ein zuvor als unter „Teil B“ fallend eingestufteter Dienstleistungsbedarf nun unter die Sonderregelung fällt oder nicht.

Die in Anhang XIV aufgeführte Liste ist der Liste in Anhang II Teil B der Richtlinie von 2004 zwar ähnlich, aber **die Listen sind nicht identisch**. Einige Dienstleistungsaufträge, die zuvor unter „Teil B“ fielen, aber in Anhang XIV nicht aufgeführt werden, unterliegen nun den Standardvorschriften des umfassenden Auftragsgabeverfahrens.

Die Richtlinie 2014/24/EU enthält nur sehr wenige Bestimmungen über die Auftragsvergabe für Dienstleistungen nach der Sonderregelung. Aus diesem Grund müssen die Mitgliedstaaten nationale Vorschriften einführen, die den Grundsätzen der Transparenz und der Gleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer entsprechen und die besondere Beschaffenheit der jeweiligen Dienstleistungen berücksichtigen.

Nichtsdestotrotz haben öffentliche Auftraggeber nach der Sonderregelung die Auftragsgelegenheit mittels einer Auftragsbekanntmachung oder einer Vorinformation im Amtsblatt der Europäischen Union anzuzeigen und dort auch eine Vergabebekanntmachung zu veröffentlichen.

1.5.10. Rahmenvereinbarungen

Bei Rahmenvereinbarungen handelt es sich nicht um ein besonderes Verfahren oder eine bestimmte Auftragsart sondern um ein **Instrument, das dann für feststehenden, wiederholten Bedarf empfohlen wird**,

wenn der öffentliche Auftraggeber weder die Auftragssumme noch den genauen Zeitpunkt, an dem der Bedarf eintreten wird, kennt. Rahmenvereinbarungen zählen zu den in den Rechtsvorschriften der EU definierten Instrumenten und Techniken für Sammelbeschaffungen.

Rahmenvereinbarungen können für Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen eingesetzt werden und werden von einem öffentlichen Auftraggeber (oder zwischen mehreren öffentlichen Auftraggebern) mit einem oder mehreren Wirtschaftsteilnehmern geschlossen.

Der öffentliche Auftraggeber zeigt die Rahmenvereinbarung im Amtsblatt der Europäischen Union an und wendet zur Auswahl und Bewertung der Angebote eines der in der Richtlinie dargelegten Standardvergabeverfahren an. Sobald er die Angebote erhalten und ausgewertet hat, vergibt der öffentliche Auftraggeber die Rahmenvereinbarung an einen oder mehrere Wirtschaftsteilnehmer.

Die erfolgreichen Bieter, die gewöhnlich unter Anwendung eines offenen oder nichtoffenen Verfahrens aus-

gewählt werden, genießen den Vorteil der Ausschließlichkeit der Rahmenvereinbarung. Die Vereinbarung regelt die Art und Weise, nach der den Mitgliedern der Rahmenvereinbarung Aufträge erteilt werden, und legt die für diese Auftragserteilungen geltenden Bestimmungen für einen gewissen Zeitraum fest.

Die logische Begründung für die Nutzung einer Rahmenvereinbarung für Beschaffungsvorhaben besteht darin, dass sie aufgrund von Größenvorteilen

Einsparungen sowohl bei den Kosten als auch dem Zeitaufwand für den Vergabevorgang ermöglicht.

Rahmenvereinbarungen werden häufig von im eigenen Namen oder im Namen mehrerer öffentlicher Auftraggeber handelnden zentralen Beschaffungsstellen genutzt. Rahmenvereinbarungen lassen sich darüber hinaus problemlos mit gemeinsamen Beschaffungsvorhaben kombinieren, wie dies in den folgenden Beispielen beschrieben wird.



Beispiele für Rahmenvereinbarungen

Am zweckdienlichsten werden Rahmenvereinbarungen in Situationen eingesetzt, in denen ein öffentlicher Auftraggeber einen sich wiederholenden Bedarf an Bauleistungen, Dienstleistungen oder Lieferungen hat, in denen aber, wie in den folgenden Fällen, die genauen Mengen, die man benötigen wird, nicht bekannt sind. Beispiele:

1. „Eine im Namen von zehn Einrichtungen des Gesundheitswesens handelnde zentrale Beschaffungsstelle schließt mit vier Lieferanten von Rettungsfahrzeugen eine Rahmenvereinbarung.“
2. „Vier Behörden benachbarter Gemeinden schließen mit einem Wirtschaftsteilnehmer eine Rahmenvereinbarung über die Instandhaltung von Straßen.“
3. „Eine einzelne Dienststelle der Regierung schließt mit drei Lieferanten eine Rahmenvereinbarung über Büromaterial.“

Quelle: OECD/SIGMA, Public procurement Brief 19, Framework Agreements (Rahmenvereinbarungen), September 2016. Zugänglich unter (auf Englisch): <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-19-200117.pdf>.



Weitere Informationen über Rahmenvereinbarungen

Link zu umfassenden Erläuterungen und Leitlinien zu Rahmenvereinbarungen:

Europäische Kommission, GD GROW, Erläuterungen zu Rahmenvereinbarungen. Zugänglich unter: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation_de

1.6. Das Verfahren planen

Es wird empfohlen, zur Koordination der künftigen Durchführung und Verwaltung des Auftrags in diesem Stadium einen umfassenden Plan für das gesamte

Vergabeverfahren zu erstellen. Hierbei können alle bereits definierten Schlüsselemente zugrunde gelegt werden, also der zu erfüllende Bedarf, das Team und die Interessenträger, der Gegenstand, die Laufzeit und der Wert des Auftrags sowie das Verfahren.



Planen kann schnell vonstattengehen und spart Zeit für die Zukunft

Planung ist von entscheidender Bedeutung und muss keine arbeitsaufwendigen, langwierigen Prozesse mit sich bringen.

Planung ist einfach eine Sache der **Definition, was wann mit welchen Mitteln getan werden soll**. Begeht der öffentliche Auftraggeber in diesem Teil des Prozesses Fehler, werden später höchstwahrscheinlich Irrtümer und Probleme auftreten.

Bei gemeinsamen Vergabeverfahren kann das Kernteam diese Aufgabe mit wenigen Stunden Arbeit erledigen, indem es ein einfaches Planungsinstrument wie das in Abschnitt 1.6.2 „Einfaches Planungsinstrument“ vorgestellte Tool verwendet.

Der öffentliche Auftraggeber sollte einen umfassenden Zeitplan und Standardinstrumente oder Regeln (beispielsweise für die Kommunikation mit Bietern) erstellen und ein System zur Aufzeichnung wichtiger Entscheidungen konzipieren (d. h. in dem jeweiligen Stadium bekannte Informationen, verfügbare Optionen und die Begründung der bevorzugten Option eintragen). Der Plan sollte auch realistische, regelmäßige Meilensteine zur Fortschrittsverfolgung bei der Ausführung sowohl komplexer als auch einfacherer Aufträge enthalten.

Ferner wird empfohlen, dass öffentliche Auftraggeber über Regeln bezüglich der Auftragsverwaltung, des Engagements seitens der Interessenträger sowie der Überwachung und Kontrolle der Vergabeverfahren verfügen (siehe Kapitel 5 „Auftragsdurchführung“).

1.6.1. Planung komplexer Aufträge

Bei komplexen Aufträgen kann zur Berücksichtigung sämtlicher erforderlicher Aufgaben, zur Verteilung der Verantwortlichkeiten und eindeutigen Bestimmung der ursächlichen Zusammenhänge zwischen den einzelnen Schritten des Prozesses ein Gantt-Diagramm erstellt werden.

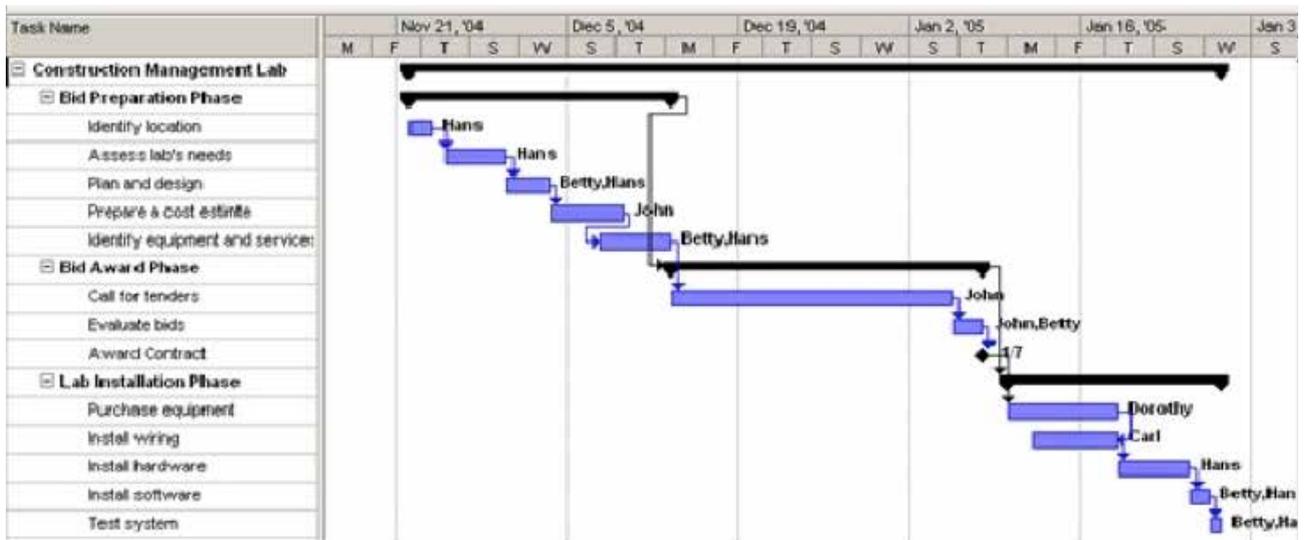
Um mit der Terminierung in einem Gantt-Diagramm beginnen zu können, werden folgende Inputs benötigt:

- » die Abfolge der durchzuführenden Aufgaben;
- » die geschätzte Dauer der Aufgaben;
- » die Anforderungen an Humanressourcen;
- » zeitliche Zwänge und wichtige Meilensteine;
- » die zu erbringenden Leistungen/Lieferungen oder gleichwertige Angaben;
- » Abhängigkeiten zwischen Aufgaben.

In einem Gantt-Diagramm steht die Abfolge der zur Fertigstellung eines bestimmten Projekts erforderlichen Aufgaben im Mittelpunkt. Jede Aufgabe wird als horizontale Leiste dargestellt. Die horizontale Achse ist die Zeitskala, in deren Verlauf das Projekt umgesetzt wird. Folglich entspricht die Länge jeder

Aufgabenleiste der Dauer der Aufgabe oder der zu ihrem Abschluss benötigten Zeit. Pfeile, mit denen die Aufgaben verbunden sind, stellen den ursächlichen Zusammenhang zwischen einigen der Aufgaben dar (siehe das folgende Beispiel)²².

Abbildung 3. Beispiel für ein durch ein Projekt eines Mitgliedstaats generiertes Gantt-Diagramm für ein öffentliches Vergabeverfahren



Ein Gantt-Diagramm ist ein hervorragendes Instrument zur raschen Beurteilung des Standes eines Projekts. Daher ist es für Statusberichte und für die Übermittlung von Informationen über den Fortschritt eines Projekts an alle Interessenträger geeignet.

Ein solches Diagramm kann mit Software wie Microsoft Project oder mit Hilfe einer Microsoft Excel-Vorlage, die zwar weniger Funktionen bietet aber einfacher und schneller anzuwenden ist, entwickelt werden.

1.6.2. Einfaches Planungsinstrument

Bei routinemäßigen Aufträgen kann für die Planung und Überwachung der Vorbereitung und Ausführung eines Auftrags ein umfassendes Dashboard in Form einer einfachen Tabelle schnell und einfach ausgefüllt werden.

Die folgende, nur als Richtwert dienende Tabelle erlaubt die Erfassung der erforderlichen Informationen für alle Hauptphasen des Vergabeverganges auf einem einzigen Blatt.

²² Direktion für öffentliche Auftragsvergaben (PPD) des Finanzministeriums der Republik Zypern, PUBLIC PROCUREMENT BEST PRACTICE GUIDE, (Leitfaden für bewährte Praxis in der öffentlichen Auftragsvergabe), 2008. Zugänglich unter (auf Englisch): http://www.publicprocurementguides.treasury.gov.cy/OHS-EN/HTML/index.html?7_4_1_5_time_planning_of_activities.htm.

Tabelle 7. Eine Dashboard-Struktur für die Auftragsvergabeplanung

Aufgaben und wichtige Meilensteine	Verantwortliche Person	Beteiligte Interessenträger	Systeme und Instrumente	Führen von Aufzeichnungen	Zeitplanung / erwartete Fertigstellung
---	-------------------------------	------------------------------------	--------------------------------	----------------------------------	---

1. Vorbereitung und Planung

Künftigen Bedarf ermitteln					
Interessenträger beteiligen (Arbeitsgruppe benennen)					
Markt analysieren					
Gegenstand definieren					
Verfahren wählen					

2. Veröffentlichung und Transparenz

Auftragsunterlagen entwerfen					
Auftragsbekanntmachung veröffentlichen					
Potenziellen Bietern Klarstellungen übermitteln					

3. Bewertung und Auftragsvergabe

Angebote öffnen und bewerten					
Auftrag vergeben					
Auftrag unterschreiben					
Vergabebekanntmachung veröffentlichen					

4. Auftragsdurchführung

Ausführung verwalten und überwachen					
Zahlungen leisten					
Sofern relevant, Änderung des Auftrags					
Sofern relevant, Kündigung des Auftrags					

Im Idealfall wird diese Dashboard-Tabelle gemeinsam erstellt und zu Beginn des Prozesses zwischen den maßgeblichen internen Interessenträgern aus-

getauscht, damit bezüglich der allgemeinen Planung Übereinstimmung herrscht und diese verstanden wird.

2. Veröffentlichung und Transparenz

Die Phase der Veröffentlichung und Transparenz dient dem Zweck, wettbewerbliche Angebote anzuziehen, mit denen der Auftrag zufriedenstellend erfüllt wird; darunter ist zu verstehen, dass Resultate erzielt werden, die den Bedarf des öffentlichen Auftraggebers erfüllen.

Hierzu müssen:

eindeutige Auftragsunterlagen erstellt werden, die in den technischen Spezifikationen, den Ausschlussgründen und den Auswahl- und Zuschlagskriterien die Notwendigkeit des Auftrags und seinen Gegenstand klar und deutlich darlegen;

ausreichend lange Fristen gesetzt werden, damit Bieter ihre Vorschläge angemessen vorbereiten können;

der Auftrag ordnungsgemäß angezeigt oder Bieter zur Abgabe von Angeboten aufgefordert werden; bei Bedarf sind Klarstellungen zu übermitteln.

2.1. Auftragsunterlagen entwerfen

Der Entwurf der Auftragsunterlagen ist ein entscheidender Schritt im Vergabeverfahren. In den Auftragsunterlagen erläutert der öffentliche Auftraggeber dem Markt, insbesondere den an einer Angebotsabgabe interessierten Marktteilnehmern, seinen Bedarf, seine damit verbundenen Zielsetzungen und seine Anforderungen.

Wie viele Auftragsunterlagen erstellt werden müssen und wie sie beschaffen sein müssen, hängt vom gewählten Verfahrenstyp ab. In den meisten Fällen wird das Auftragsvergebendossier die unten aufgeführten Dokumente enthalten.

Tabelle 8. Wichtige Auftragsunterlagen

Document	Beschreibung
Aufforderung zur Angebotsabgabe oder Aufforderung zur Teilnahme an der Präqualifikation	Es handelt sich hier um ein kurzes Schreiben , mit dem Wirtschaftsteilnehmer eingeladen werden, dem öffentlichen Auftraggeber ein Angebot oder – bei zweistufigen Verfahren wie dem nichtoffenen Verfahren oder dem Verhandlungsverfahren – einen Antrag auf Teilnahme einzureichen.
Auftragsbekanntmachung	Die Auftragsbekanntmachung ist das Dokument, mit dem das Vergabeverfahren offiziell und öffentlich eingeleitet wird . Abhängig vom Auftragswert und den nationalen Vorschriften wird die Auftragsbekanntmachung im Amtsblatt der EU und/oder in nationalen, regionalen oder lokalen Publikationen veröffentlicht (siehe Abschnitt 2.5.2. „Anzuzeigende Mitteilungen“). In der Auftragsbekanntmachung werden wesentliche Informationen über den Auftrag übermittelt, Hinweise zu den wichtigsten maßgeblichen Behörden gegeben und die Stellen genannt, an denen interessierte Parteien Zugang zu den vollständigen Auftragsunterlagen erhalten können.
Technische Spezifikationen	Die technischen Spezifikationen sind das Hauptdokument im Auftragsvergebendossier. Die technischen Spezifikationen können allgemeine Hintergrundinformationen über den Auftrag, eine Beschreibung des Auftragsgegenstandes, die Ausschlussgründe, die Auswahl- und Zuschlagskriterien sowie Einzelheiten des besonderen, vom Wirtschaftsteilnehmer verlangten Arbeitsumfangs enthalten.

Document	Beschreibung
	<p>Das vorrangige Ziel dieses Dokuments besteht darin, den Wirtschaftsteilnehmern die Informationen zu übermitteln, die sie zur Vorbereitung ihrer Angebote oder Teilnahmeanträge benötigen. Darüber hinaus können die technischen Spezifikationen insofern auch zum späteren Schutz des öffentlichen Auftraggebers dienen, als sie eine einzige, klare Informationsquelle für den oder Bieter anführen. Damit werden Bieter daran gehindert, zu behaupten, dass ihnen während der Vergabe- oder Ausführungsphase bestimmte Umstände nicht bekannt gewesen seien.</p> <p>Im Dienstleistungsbereich werden die technischen Spezifikationen häufig als Aufgabenstellung bezeichnet. Mitunter enthält die Aufgabenstellung zusätzlich zu den technischen Spezifikationen noch weitere Dokumente.</p>
<p>Anweisungen an Bieter</p>	<p>Die Anweisungen bestehen aus Leitlinien und offiziellen Regeln für das Vergabeverfahren.</p> <p>Diese Regeln sollen Wirtschaftsteilnehmer bei der Erstellung und Einreichung ihrer Angebote oder Teilnahmeanträge unterstützen. Die Anweisungen enthalten gewöhnlich Angaben zu der Art, wie Vorschläge aufgebaut sein sollten, der Sprache, in der sie verfasst werden müssen, der Preisbildungstabelle, der Methode für elektronische Einreichungen oder zu Anforderungen an die formelle Aufmachung (beispielsweise müssen finanzielle und technische Vorschläge häufig in getrennten versiegelten Umschlägen eingereicht werden).</p> <p>Es wird empfohlen, eine Checkliste für die formale Konformität beizufügen, um den Bietern eine Hilfe bei der Erstellung der Dokumentation an die Hand zu geben und die Verifizierung der Dokumente durch den öffentlichen Auftraggeber/Bewertungsausschuss zu erleichtern.</p>
<p>Einheitliche Europäische Eigenerklärung (EEE)</p>	<p>Die EEE ist eine Eigenerklärung über die finanzielle Lage des Wirtschaftsteilnehmers sowie seine Fähigkeiten und seine Eignung für ein öffentliches Vergabeverfahren. Sie ist in allen EU-Sprachen verfügbar und dient zum vorläufigen Nachweis, dass der Bieter die in öffentlichen Vergabeverfahren geforderten Voraussetzungen erfüllt. Dank der Einheitlichen Europäischen Eigenerklärung müssen Bieter nicht mehr einen vollständigen dokumentarischen Nachweis und all die verschiedenen Formulare vorlegen, die zuvor in Auftragsvergaben in der EU verwendet wurden. Somit wurde der Zugang zu grenzüberschreitenden Ausschreibungsgelegenheiten wesentlich vereinfacht. Ab Oktober 2018 muss die Einheitliche Europäische Eigenerklärung ausschließlich in elektronischer Form eingereicht werden.</p>
<p>Auftragsentwurf</p>	<p>In die Auftragsunterlagen kann ein Auftragsentwurf aufgenommen werden, um Wirtschaftsteilnehmern eindeutige Informationen über die erforderlichen vertraglichen Vereinbarungen zu übermitteln. Ein Auftragsentwurf ist ein detailliertes Rechtsdokument, in dem im Allgemeinen der Auftragswert, der Auftragsgegenstand, die Laufzeit und der Zeitrahmen, die Zahlungsbedingungen sowie andere Rechtsvorschriften wie unter anderem der Schutz der Vertragsparteien, Erklärungen, Garantien, Freistellungen, allgemeine Bedingungen und sämtliche anwendbaren Gesetze und Verordnungen angegeben werden.</p>

Die Hauptelemente des administrativen Teils von Angeboten werden im Folgenden genauer beschrieben; in besonderen Abschnitten wird zudem der technische Teil von Angeboten tiefergehend behandelt (siehe die Abschnitte 2.2. „Spezifikationen und Standards definieren“ und 2.3 „Kriterien definieren“).

2.1.1. Erstellung der Einheitlichen Europäischen Eigenerklärung

Das Ziel der Einheitlichen Europäischen Eigenerklärung ist die Verringerung des den Wirtschaftsteilnehmern, insbesondere KMU, entstehenden Verwaltungsaufwands, der sich aus der Notwendigkeit ergibt, im Zusammenhang mit den Ausschlussgründen und Auswahlkriterien eine erhebliche Zahl an Zertifikaten und Verwaltungsunterlagen beschaffen zu müssen.

Die Einheitliche Europäische Eigenerklärung ermöglicht Wirtschaftsteilnehmern, auf elektronischem Weg zu erklären, dass sie die erforderlichen Voraussetzungen zur Teilnahme an einem öffentlichen Vergabeverfahren erfüllen. In anderen Worten, die Einheitliche Europäische Eigenerklärung besteht aus einer formellen Erklärung der Wirtschaftsteilnehmer, dass sie nicht unter die Ausschlusskriterien fallen und die Auswahlkriterien erfüllen.

Ein vollständiger dokumentarischer Nachweis zum Beleg dieser Erklärung muss nur von erfolgreichen Bietern übermittelt werden. Sobald der Nachweis elektronisch mit nationalen Datenbanken verknüpft werden kann, könnte künftig auch diese Verpflichtung entfallen.

In der folgenden Abbildung werden die Hauptschritte bezüglich der Einheitlichen Europäischen Eigenerklärung dargelegt.

Abbildung 4. 4 Schritte zur Verifizierung der Teilnahmeberechtigung eines Bieters



Quelle: Europäische Kommission, GD GROW, 2016.

Wie funktioniert die Einheitliche Europäische Eigenerklärung?

Ab dem 18. April 2018 werden die EU-Mitgliedstaaten eine ausschließlich auf elektronischem Weg erfolgende öffentliche Auftragsvergabe einführen. Bis zu diesem Datum kann die Einheitliche Europäische Eigenerklärung ausgedruckt, von Hand ausgefüllt, eingescannt und auf elektronischem Weg übermittelt werden.

Die öffentlichen Auftraggeber können zur Erzeugung und Nutzung der Einheitlichen Europäischen Eigenerklärung entweder ein in ihre eigenen e-Vergabe-

plattformen integriertes [Tool](#) verwenden oder das von der Europäischen Kommission entwickelte EEE-Tool nutzen (siehe die folgende Abbildung 5).

Die Kommission hat ein Tool entwickelt, mit dessen Hilfe öffentliche Auftraggeber ihre Einheitliche Europäische Eigenerklärung erstellen und den Ausschreibungsunterlagen beifügen können²³. Anschließend können die öffentlichen Auftraggeber die Einheitliche Europäische Eigenerklärung an ihre Bedürfnisse anpassen und in einem maschinenlesbaren Format exportieren.

²³ Europäische Kommission, GD GROW, Einheitliche Europäische Eigenerklärung und e-Certis, 2017.

Zugänglich unter: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/e-procurement/espd_de.

Abbildung 5. Online-Tool zur Erzeugung und Nutzung der Einheitlichen Europäischen Eigenerklärung

Rechtlicher Hinweis | Cookies | Kontakt | Über | Deutsch

Einheitliche Europäische Eigenerklärung (EEE)

Dienst zum Ausfüllen und Wiederverwenden der EEE

Europäische Kommission > Tools > Einheitliche Europäische Eigenerklärung

Start Verfahren ! Ausschluss Auswahl Ende

Willkommen beim EEE-Dienst

Die Einheitliche Europäische Eigenerklärung (EEE) ist eine Eigenerklärung, die von Unternehmen über ihre finanzielle Situation sowie über ihre Befähigung und Eignung zur Teilnahme an einem Vergabeverfahren abgegeben wird. Sie ist in allen EU-Amtssprachen verfügbar und dient bei in der EU durchgeführten Vergabeverfahren als vorläufiger Nachweis über die Erfüllung der jeweils festgelegten Bedingungen. Dank der EEE entfällt für die Bieter künftig die Verpflichtung, umfangreiche Unterlagen oder verschiedenste Formulare beizubringen, wie sie bisher bei der Auftragsvergabe in der EU in Verwendung waren. Dadurch wird die Teilnahme an in anderen Mitgliedstaaten durchgeführten Ausschreibungen erheblich erleichtert. Ab Oktober 2018 wird die EEE ausschließlich in elektronischer Form bereitgestellt.

Die Europäische Kommission stellt einen kostenlosen Webdienst für Beschaffer, Bieter und andere interessierte Parteien, die eine EEE elektronisch ausfüllen möchten, zur Verfügung. Das Online-Formular kann ausgefüllt, gedruckt und anschließend dem Beschaffer zusammen mit den weiteren Teilen des Angebots gesendet werden. Wenn das Verfahren auf elektronischem Wege abläuft, kann die EEE exportiert, gespeichert und elektronisch übermittelt werden. EEE, die bei früheren Vergabeverfahren bereitgestellt wurden, können wiederverwendet werden, sofern die Angaben noch korrekt sind. Bieter können aus dem Verfahren ausgeschlossen werden oder rechtlich belangt werden, wenn sie die Angaben in der EEE stark verfälscht oder Informationen zurückgehalten haben oder die Angaben nicht mit zusätzlichen Unterlagen belegt werden können.

Weitere Informationen zur EEE finden Sie [hier](#).

Antworten auf die am häufigsten zur EEE gestellten Fragen finden Sie in der [Broschüre mit häufig gestellten Fragen](#).

Wer sind Sie?

- Ich bin ein öffentlicher Auftraggeber
- Ich bin ein Sektorenauftraggeber
- Ich bin ein Wirtschaftsteilnehmer

Was möchten Sie tun?

- Eine neue EEE erstellen
- Eine bestehende EEE wiederverwenden
- Eine EEE überprüfen

Please specify the received notice number

Quelle: Europäische Kommission, 2017. Zugänglich unter: <https://ec.europa.eu/tools/espd/filter?lang=de>

Die Einheitliche Europäische Eigenerklärung muss zusammen mit den anderen Auftragsunterlagen beigefügt werden. Darüber hinaus ist in der Auftragsbekanntmachung anzugeben, dass Bewerber oder Bieter im Rahmen des Antrags oder Angebotes eine Einheitliche Europäische Eigenerklärung ausfüllen und einreichen müssen.

Vor der Vergabe des Auftrags muss der öffentliche Auftraggeber den Bieter, dem er den Auftrag erteilen will, auffordern, aktuelle Dokumente einzureichen, mit denen die in der Einheitlichen Europäischen Eigenerklärung angegebenen Informationen belegt werden. Ist der öffentliche Auftraggeber bereits im Besitz der maßgeblichen, aktuellen Belegunterlagen oder anderen dokumentarischen Nachweisen bzw. kann er über eine nationale Datenbank darauf zugreifen, dann muss der erfolgreiche Bieter die Belegunterlagen nicht erneut vorlegen.

Wirtschaftsteilnehmer können ferner eine Einheitliche Europäische Eigenerklärung, die bereits in einem früheren Vergabeverfahren benutzt wurde, erneut verwenden, sofern sie bestätigen, dass die darin enthaltenen Angaben weiterhin zutreffen.

e-Certis, Online-Datenbank für verwaltungstechnische Dokumentennachweise

e-Certis ist eine kostenlose Informationsquelle, die Wirtschaftsteilnehmern und öffentlichen Auftraggebern bei der Ermittlung der verschiedenen Bescheinigungen und Nachweise, die in Vergabeverfahren in den EU-Ländern häufig verlangt werden, helfen soll.

Das System ist online unter folgender Adresse zugänglich: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/ecertis/>.

Das System hilft Bietern, herauszufinden, welche Nachweise (beispielsweise bezüglich der Ausschussgründe oder Auswahlkriterien) ein öffentlicher Auftraggeber verlangt, und es unterstützt öffentliche Auftraggeber dabei, von einem Wirt-

schaftsteilnehmer übermittelte Dokumente zu verstehen. Besonders nützlich ist das System bei grenzüberschreitenden Auftragsvergabeverfahren, wenn die verschiedenen Beteiligten aus mehreren Mitgliedstaaten kommen.



e-Certis ist ein Referenzinstrument, kein Rechtsberatungsdienst

Die Zuverlässigkeit des e-Certis-Systems hängt von den durch die verschiedenen öffentlichen Auftragsvergabeinstellen aus allen Mitgliedstaaten übermittelten Informationen und der regelmäßigen Aktualisierung dieser Informationen ab.

Infolgedessen kann e-Certis keine Garantie liefern, dass der öffentliche Auftraggeber das Ergebnis einer Abfrage auch tatsächlich als gültigen Nachweis anerkennt. Es ist ein Informationstool, das Nutzern bei der Ermittlung und beim Verständnis der Bescheinigungen und sonstigen Nachweise unterstützt, die im Zusammenhang mit den Vergabeverfahren der verschiedenen Mitgliedstaaten am häufigsten verlangt werden.

Sollten Zweifel bestehen, wird empfohlen, mit den maßgeblichen Beteiligten (öffentlicher Auftraggeber oder nationale Behörde) direkt Kontakt aufzunehmen, um weitere Klarstellungen zu den verlangten dokumentarischen Nachweisen zu erhalten.

2.1.2. Auftragsentwurf

Die öffentlichen Auftraggeber sollten in den Auftragsunterlagen auch einen Entwurf des mit dem erfolgreichen Bieter zu schließenden Vertrags veröffentlichen, damit alle Wirtschaftsteilnehmer die Rechtsgrundlage kennen, die die Auftragsausführung regelt (siehe Abschnitt 5 „Auftragsdurchführung“).

Ein gut formulierter Auftragsentwurf enthält Bestimmungen über die anzuwendende Verordnung, den Gegenstand, den Preis, Verzögerungen, Verfehlungen, Haftung, Streitbeilegung, Überprüfungsklauseln, Rechte des geistigen Eigentums, Geheimhaltungsverpflichtungen und alle sonstigen relevanten Gesichtspunkte.

Der Auftrag sollte hinsichtlich der Risikoteilung fair und ausgewogen sein. Öffentliche Auftraggeber sollten insbesondere Klauseln oder Auftragsbestimmungen vermeiden, mit denen Risiken auf den Auftragnehmer verlagert werden, die völlig außerhalb

seiner Kontrolle liegen, denn dadurch könnte sich die Zahl der Bieter verringern; zudem könnten sich erhebliche Auswirkungen auf den Preis ergeben oder es könnten Vertragsstreitigkeiten entstehen.

Öffentlichen Auftraggebern wird empfohlen, einen standardisierten Proforma-Auftrag zu verwenden, der von ihrer Rechtsabteilung oder ihren nationalen Stellen für öffentliche Auftragsvergaben herausgegeben wird. Auch eine Aufteilung von Auftragsunterlagen in „besondere Bedingungen“ und „allgemeine Bedingungen“ kann hilfreich sein, wobei letztere standardisiert sind und erstere auf jedes einzelne Vergabeverfahren zugeschnitten werden. Bei Zweifeln sollten sich öffentliche Auftraggeber stets um eine geeignete Rechtsauskunft bemühen.

Dem endgültigen, von allen Beteiligten unterzeichneten Vertrag sind ein vollständiger Satz Auftragsunterlagen und das vollständige Angebot des erfolgreichen Bieters beizufügen.



Auftragsänderungen können zu Fehlern führen

In der Planungsphase ist die Möglichkeit von Auftragsänderungen gründlich zu prüfen. Dementsprechend sollte der Auftragsentwurf klare, genaue und eindeutige Überprüfungsklauseln nennen, in denen der Umfang und die Art möglicher Änderungen sowie die Bedingungen, unter denen diese Klauseln genutzt werden können, beschrieben werden.

Das hier zugrunde liegende Prinzip lautet, dass Änderungen des ursprünglichen Vergabeverfahrens, die den Auftrag hinsichtlich seines Gegenstandes, Werts, Zeitplans oder Umfangs so wesentlich verändern, dass sich dies auf den Ausgang des ursprünglichen Verfahrens hätte auswirken können, als neuer Auftrag über zusätzliche Bau- oder Dienstleistungen betrachtet werden sollten.

Weitere Informationen sind in Kapitel 5 „Auftragsdurchführung“ zu finden.

2.2. Spezifikationen und Standards definieren

2.2.1. Entwurf der Spezifikationen

Das **wichtigste Dokument im Vergabeverfahren** ist das Dokument mit den technischen Spezifikationen.

Der Zweck der Spezifikationen besteht darin, dem Markt ein klare, genaue und vollständige Beschreibung des Bedarfs des öffentlichen Auftraggebers darzulegen und die Wirtschaftsteilnehmer somit in die Lage zu versetzen, eine Lösung zur Erfüllung dieses Bedarfs vorzuschlagen.

Die Spezifikationen bilden die Grundlage für die Wahl des erfolgreichen Bieters und sind Bestandteil des endgültigen Auftrags, in dem aufgeführt wird, was der erfolgreiche Bieter zu liefern hat. Die abschließende Überprüfung und Validierung der Spezifikationen bildet daher den Hauptentscheidungspunkt im Vergabeverfahren und es ist wichtig, dass die Ausführenden über das für diese Aufgabe benötigte Wissen sowie die entsprechende Autorität und Erfahrung verfügen.

Spezifikationen beschreiben gewöhnlich den Bedarf des öffentlichen Auftraggebers und den Auftragsgegenstand und erläutern die bereitzustellende Dienstleistung, Lieferung oder Bauleistung, die Inputs sowie die erwarteten Outputs und Resultate, die verlangten Standards sowie Material zum Hintergrund und Kontext. Beim Entwurf der Spezifikation sollten die Verfasser die Tatsache beachten, dass sich Spezifikationen unmittelbar auf die Kosten auswirken.

Es gibt drei, auf Input, Output oder Resultat basierende Hauptarten von Spezifikationen.

- » Bei einer auf dem **Input** basierenden Spezifikation handelt es sich um eine Reihe von Anweisungen, wie eine bestimmte Aufgabe auszuführen ist. Dieser Spezifikationstyp wird (außer bei grundlegenden Auftragsvergaben) selten genutzt, weil er nicht flexibel ist, häufig kein gutes Preis-Leistungsverhältnis gewährleistet und den Bieter eventuell daran hindert, einen Mehrwert oder Innovationen einzubringen. Diese Spezifikationen werden gewöhnlich mit einem auf dem niedrigsten Preis basierenden Vergabekriterium verwendet (siehe 2.3.3. „Zuschlagskriterien“).
- » Im Mittelpunkt einer auf dem **Output** basierenden Spezifikation stehen die gewünschten Produktions- oder Arbeitsergebnisse oder die zu erbringenden Leistungen/Lieferungen unter geschäftlichen Aspekten und nicht detaillierte technischen Spezifikationen der Art und Weise, wie die Outputs zu erbringen sind. Damit erhalten Bieter die Möglichkeit, innovative Lösungen vorzuschlagen, an die der öffentliche Auftraggeber vielleicht gar nicht gedacht hätte.
- » Die **ergebnisbasierte** (oder **resultatbasierte**) Spezifikation ist vielleicht am einfachsten zu entwerfen, aber am schwersten zu bewerten und zu überwachen. Bei ihr handelt es sich um die Beschreibung eines Bedarfs und Nennung der erwarteten Nutzen und nicht um eine Beschreibung der Inputs und zu erbringenden Leistungen/Lieferungen.

Die beiden zuletzt genannten Spezifikationsarten können kombiniert werden, sodass Bieter einen methodischen Vorschlag erarbeiten müssen, in dem sie darlegen, wie die Anforderungen erfüllt werden können. Da jeder Bieter etwas anderes vorschlagen könnte, muss der öffentliche Auftraggeber in der Lage sein, diese Alternativen zu bewerten.

Generell sollten gut vorbereitete technische Spezifikationen:

- » hinsichtlich der Art, wie die Anforderungen beschrieben werden, präzise sein;
- » für Wirtschaftsteilnehmer und alle anderen Interessenträger leicht zu verstehen sein;
- » eindeutig definierte, realisierbare und messbare Inputs, Outputs und Resultate aufweisen;
- » ausreichend detaillierte Informationen übermitteln, damit Wirtschaftsteilnehmer realistische, maßgeschneiderte Angebote einreichen können;
- » die Ansichten des öffentlichen Auftraggebers, der potenziellen Nutzer oder Begünstigten des Auftrags, externer Interessenträger sowie Inputs des Markts möglichst weitgehend berücksichtigen;
- » von beim öffentlichen Auftraggeber angesiedelten Personen mit genügend Fachkenntnis oder unter Einsatz externer Fachkenntnisse entworfen werden;
- » keine Markennamen oder Anforderungen nennen, die den Wettbewerb einschränken;

» unter Berücksichtigung von Kriterien der Zugänglichkeit für Personen mit Behinderungen erstellt werden oder für alle Nutzer ausgelegt werden, wenn das Beschaffungsvorhaben zur Nutzung durch natürliche Personen, d. h. entweder die allgemeine Öffentlichkeit oder Personal des öffentlichen Auftraggebers, vorgesehen ist;

» den anzuwendenden internen Regeln entsprechend von der maßgeblichen Managementkette des öffentlichen Auftraggebers genehmigt worden sein.

In den technischen Spezifikationen für Bauleistungen muss mindestens Folgendes abgedeckt werden: eine technische Beschreibung der Bauleistungen, ein technischer Bericht, ein Zeichnungspaket (Entwurfszeichnungen, Entwurfsberechnungen und detaillierte Zeichnungen), Annahmen und Verordnungen unter Einschluss der Arbeitsbedingungen (Verkehrsumleitungen, Nachtarbeit), Massenauszug (sofern zutreffend), Preisliste für Bauleistungen sowie einen Zeitplan.

Sofern dies relevant ist, sollten in technischen Spezifikationen auch ausdrücklich Überprüfungsklauseln vorgesehen werden, um einen gewissen Grad an Flexibilität für mögliche Änderungen des Auftrags während seiner Ausführung zu ermöglichen. Überprüfungsklauseln müssen Umfang und Beschaffenheit möglicher Änderungen klar und genau benennen und dürfen nicht im Hinblick auf die Erfassung aller denkbaren Änderungen in allgemein gehaltenen Begriffen abgefasst werden. Auch müssen in diesen Klauseln die Bedingungen angegeben werden, unter denen sie genutzt werden können (siehe Abschnitt 5.3. „Umgang mit Auftragsänderungen“).



Solide technische Spezifikationen erhöhen die allgemeine Qualität des Verfahrens

Eine schwache Formulierung der Spezifikationen bildet oft eine Grundursache für anschließende Auftragsänderungen, weil sie den Bedarf des öffentlichen Auftraggebers und die von den Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen erwarteten Ergebnisse nicht korrekt widerspiegeln.

Diese mangelnde Klarheit kann zu Auftragsänderungen führen, in denen Aufgaben geändert oder hinzugefügt werden und somit sowohl der Umfang als auch der Wert des Auftrags im Vergleich zur anfänglichen Planung verändert wird. Die öffentlichen Auftraggeber müssten anschließend die Regeln für Auftragsänderungen zurate ziehen und erforderlichenfalls ein neues Vergabeverfahren durchführen (siehe Abschnitt 5.3. „Umgang mit Auftragsänderungen“).

Darüber hinaus helfen klare, vollständige und präzise technische Spezifikationen den Wirtschaftsteilnehmern, hochwertige, auf den Bedarf des öffentlichen Auftraggebers zugeschnittene Angebote zu erstellen.

Die Nutzung (interner oder externer) Fachkompetenz trägt zur allgemeinen Effizienz des Prozesses bei, weil auf diese Weise ordnungsgemäß recherchierte, analysierte, beurteilte und verfasste Informationen bereitgestellt werden.

Gegenstand

Die in der Auftragsbekanntmachung und/oder den Auftragsunterlagen enthaltenen Informationen müssen so umfassend sein, dass potenzielle Bieter oder Bewerber den Gegenstand des Auftrags erkennen können. Die technischen Spezifikationen sollten beispielsweise nicht einfach „Möbel“ oder „Autos“ nennen, ohne zu erläutern, welche Art von Möbeln oder Kraftfahrzeugen beschafft werden sollen.

Die für den Entwurf der Spezifikationen verantwortliche(n) Person(en) müssen ausreichend qualifiziert

sein, um die Bedürfnisse und Erwartungen genau beschreiben zu können; zudem sollten sie von den anderen Interessenträgern Unterstützung erhalten.

Die Spezifikationen müssen **den Auftragsgegenstand in klarer, neutraler Form beschreiben**, ohne jegliche Art diskriminierender Bezugnahmen auf bestimmte Marken oder Unternehmen. Lässt sich dies aus objektiven Gründen nicht vermeiden, sollten öffentliche Auftraggeber immer die Worte „oder gleichwertig“ hinzufügen.



Diskriminierende technische Spezifikationen vermeiden

Öffentliche Auftraggeber dürfen keine technischen Spezifikationen für die Lieferung von Geräten mittels Angabe einer bestimmten Marke festlegen, ohne ein „gleichwertiges“ Produkt zuzulassen; auch dürfen sie keine „maßgeschneiderten“ Spezifikationen verwenden, mit denen absichtlich oder unabsichtlich bestimmte Lieferanten begünstigt werden.

Dies geschieht mitunter, wenn unerfahrenes Personal für den Entwurf der technischen Spezifikationen für ein Gerät verantwortlich ist und die Spezifikationen einfach direkt aus der Broschüre eines bestimmten Herstellers kopiert, ohne sich darüber im Klaren zu sein, dass dadurch die Zahl der Unternehmen, die zur Lieferung dieses Geräts in der Lage sind, eingeschränkt wird.

Die Worte „oder gleichwertig“ sind in allen Fällen, in denen die Bezugnahme auf eine bestimmte Marke unvermeidbar ist, zu verwenden.

Budget

Es gilt als bewährte Praxis, das geschätzte Budget (d. h. den geschätzten Auftragswert) in die Auftragsbekanntmachung oder die technischen Spezifikationen aufzunehmen, um die Auftragsunterlagen möglichst transparent zu gestalten.

Dies beinhaltet, dass das angegebene Budget hinsichtlich der angeforderten Bauleistungen, Dienstleistungen oder Lieferungen realistisch sein muss. Der Auftragswert liefert den Bietern nicht nur Anhaltspunkte für die Erstellung ihrer finanziellen Angebote, sondern auch Schlüsselinformationen über die Ergebnisse und das Qualitätsniveau, das der öffentliche Auftraggeber erwartet (siehe Abschnitt 1.4.4. „Auftragswert“).

Ein offener Wettbewerb ohne offengelegtes Budget ist jederzeit möglich, allerdings muss in den Auftragsunterlagen dann angegeben werden, dass sich

der öffentliche Auftraggeber das Recht vorbehält, das Verfahren nicht fortzusetzen, wenn keine Angebote zu angemessenen Preisen eingehen (oder andere objektive Gründe vorliegen). In derartigen Fällen muss der öffentliche Auftraggeber vor der Einleitung des Vergabeverfahrens einen nicht veröffentlichten, maximal zu akzeptierenden Preis festsetzen und die technischen Spezifikationen müssen präzise formuliert werden.

Varianten

Als allgemeine Regel gilt, dass Wirtschaftsteilnehmer ihre Angebote auf der Grundlage des in den Auftragsunterlagen Verlangten erstellen sollten. Öffentliche Auftraggeber können jedoch beschließen, Raum für unterschiedliche Ansätze oder alternative Lösungen zu lassen. Zu diesem Zweck können sie Vorschläge für Varianten zulassen.

Aus den Auftragsunterlagen, einschließlich der Auftragsbekanntmachung, muss klar hervorgehen, ob das Angebot von Varianten zulässig ist oder nicht. Dürfen Varianten angeboten werden, müssen öffentliche Auftraggeber Folgendes sicherstellen:

- » Die Möglichkeit des Angebots von Varianten sollte im **Planungsstadium** angesprochen werden. Marktuntersuchungen müssten zeigen, ob eine Möglichkeit besteht, dass die entworfenen Spezifikationen von einem Auftragnehmer mit anderen als den erwarteten Methoden erfüllt werden können. Ist dies der Fall und ist der öffentliche Auftraggeber zur Nutzung dieser Möglichkeit bereit, sind die Spezifikationen entsprechend zu formulieren.
- » Öffentliche Auftraggeber können nur bei **Spezifikationen, die auf einem Output oder Ergebnis basieren**, zum Angebot von Varianten auffordern, nicht aber bei inputbasierten Spezifikationen, in denen die öffentlichen Auftraggeber den Bietern Anweisungen übermitteln. Die öffentlichen Auftraggeber sollten die Mindestanforderungen darlegen, die die Varianten zu erfüllen haben.
- » **Zuschlagskriterien und Bewertungsmethode** müssen so gestaltet sein, dass sowohl „konforme“ als auch „abweichende“ Angebote anhand der gleichen Kriterien bewertet werden können. In derartigen Fällen ist es entscheidend wichtig, dass die Zuschlagskriterien im Stadium der Vergabeplanung gründlich getestet werden, damit gewährleistet ist, dass sie eine faire, offene und transparente Bewertung ermöglichen. Trifft dies nicht zu, kann es in Extremfällen dazu kommen, dass die Ausschreibung aufgehoben und neu eingeleitet werden muss.

Die Zulassung von Varianten in technischen Spezifikationen ist eine Aufgabe voller Herausforderungen, die bei der Auswertung der Angebote entsprechendes technisches Fachwissen erfordert. Aus diesem Grund muss die Zulassung von Varianten möglichst frühzeitig, vor der Anzeige des Vergabeverfahrens, angesprochen und vereinbart werden.

2.2.2. Strategische Nutzung ökologischer, sozialer und innovationsbezogener Kriterien in der öffentlichen Auftragsvergabe

Traditionell besteht das Hauptziel der öffentlichen Auftragsvergabe darin, beim Erwerb von Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen das beste Preis-Leistungsverhältnis zu erzielen. Im Kontext knapper Finanzmittel und Haushaltszwänge gehen Behörden jedoch zunehmend dazu über, die Vergabe öffentlicher Aufträge nicht nur zur Erfüllung eines Bedarfs und zum Erwerb von Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen, sondern auch zur Förderung strategischer politischer Ziele zu nutzen.

Betrachtet man den erheblichen Anteil der Aufträge des öffentlichen Sektors an den europäischen Volkswirtschaften (etwa 14% des BIP in der EU), so ergibt sich, dass die öffentliche Auftragsvergabe ein leistungsfähiges Instrument zur Förderung ökologischer, sozialer und innovationsbezogener Ziele und zur Stimulierung des Zugangs von KMU zu öffentlichen Aufträgen sein kann.

Es gibt drei häufig eingesetzte Formen der strategischen öffentlichen Auftragsvergabe²⁴:

- » Die **umweltorientierte öffentliche Auftragsvergabe** besteht in der Beschaffung von Waren, Dienst- und Bauleistungen, die während ihrer gesamten Lebensdauer geringere Folgen für die Umwelt haben als vergleichbare Waren, Dienst- und Bauleistungen mit der gleichen Hauptfunktion²⁵;
- » **Die sozial verantwortliche Vergabe öffentlicher Aufträge** erlaubt öffentlichen Auftraggebern, verschiedene soziale Aspekte wie soziale Eingliederung, Arbeitsnormen, die Gleichstellung der Geschlechter und ethischen Handel zu berücksichtigen²⁶.
- » **Die öffentliche Auftragsvergabe für Innovation** erlaubt den öffentlichen Auftraggebern den Erwerb innovativer Waren und Dienstleistungen, die noch nicht in großem Maßstab im Handel erhältlich sind. Da der öffentliche Auftraggeber hier als Erstkunde auftritt, ist dies ein Instrument der

²⁴ Europäische Kommission, GD GROW, Studie über die strategische Nutzung der öffentlichen Auftragsvergabe bei der Förderung ökologischer, sozialer und innovationsbezogener politischer Strategien — Abschlussbericht). Zugänglich unter (auf Englisch): <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17261?locale=de>.

²⁵ Europäische Kommission, Mitteilung (KOM(2008) 400) Umweltorientiertes Öffentliches Beschaffungswesen. Zugänglich unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0400&from=DE>.

²⁶ Europäische Kommission, GD EMPL, Neuer Leitfaden zur Berücksichtigung sozialer Aspekte im öffentlichen Beschaffungswesen, 2011. Zugänglich unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=978>.

Nachfrageseite zur Förderung von Innovationen bei gleichzeitiger Erfüllung des beim öffentlichen Auftraggeber bestehenden Bedarfs²⁷.

Die Rechtsgrundlage der EU für Auftragsvergaben gestattet den öffentlichen Auftraggebern ausdrücklich, **sich zur Erleichterung der Realisierung strategischer Ziele** in Vergabeverfahren einiger **besonderer Bestimmungen zu bedienen**. Sie können:

- » bestimmte (beispielsweise soziale oder ökologische) Anforderungen als Zuschlagskriterien aufnehmen, wenn sie nach dem besten Preis-Leistungsverhältnis vorgehen; allerdings müssen sich diese Anforderungen auf den Auftrag beziehen;
- » Bescheinigungen, Gütezeichen oder andere gleichwertige Nachweise für die Anwendung von Qualitäts-, Umwelt- oder Sozialstandards verlangen (siehe Abschnitt 2.2.3. „Nutzung von Normen oder Gütezeichen“);
- » bei der Festlegung der Zuschlagskriterien die Lebenszykluskosten berücksichtigen, um nachhaltigere Beschaffungen zu fördern. Diese Praxis kann auf lange Sicht Geld sparen, auch wenn sie bei einer anfänglichen Prüfung kostspieliger zu sein scheint (siehe Abschnitt 2.3.3. „Zuschlagskriterien“);
- » Verfahren nutzen, die auf die Förderung der Innovation bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgelegt sind, beispielsweise den wettbewerblichen Dialog und die Innovationspartnerschaft (siehe die Abschnitte 1.5.4. „Wettbewerblicher Dialog“ und 1.5.5. „Innovationspartnerschaft“);
- » Bedingungen im Zusammenhang mit der Art und Weise der Auftragsausführung festlegen, unter anderem auch ökologische oder soziale Gesichtspunkte. Diese Bedingungen dürfen nicht diskriminierend gestaltet sein und müssen mit der EU-Gesetzgebung vereinbar sein (beispielsweise müssen Klauseln in Bezug auf Arbeitsbedingungen mit den EU-Vorschriften über die für alle europäischen Arbeitnehmer geltenden Mindeststandards im Einklang stehen);
- » einige Dienstleistungsaufträge bestimmten Einrichtungen vorbehalten, sofern sie fünf Voraussetzungen erfüllen:
 - » sie verfolgen einen Auftrag im Dienst der Öffentlichkeit;
 - » sie reinvestieren Gewinne in den Zweck der Einrichtung;
 - » sie werden auf Basis einer Mitarbeiterkapitalbeteiligung oder nach partizipatorischen Grundsätzen geführt;
 - » ihnen darf in den letzten drei Jahren kein Auftrag erteilt worden sein;
 - » mittels dieser Option erteilte Aufträge dürfen höchstens eine Laufzeit von drei Jahren haben.
- » einige Aufträge Einrichtungen vorbehalten, in denen mindestens 30% der Belegschaft aus Menschen mit Behinderungen oder benachteiligten Menschen besteht.



Der Förderung der sozialen Eingliederung vorbehaltene Aufträge

Ungeachtet der Art des Auftrags (Lieferungen, Bau- oder Dienstleistungen) und seines Gegenstandes ist es öffentlichen Auftraggebern erlaubt, entweder die Teilnahme am Ausschreibungsverfahren beschützenden Werkstätten und Wirtschaftsteilnehmern vorzubehalten, deren Hauptziel in der Eingliederung von Menschen mit Behinderungen oder benachteiligten Menschen in die Erwerbsbevölkerung besteht, oder aber zu verlangen, dass der Auftrag von einer beschützenden Werkstätte ausgeführt wird, die sich diese Ziele als Hauptzweck gesetzt hat.

Angebote dürfen zu Recht nur dann berücksichtigt werden, wenn mindestens 30% des mit der Auftragsdurchführung beschäftigten Personals Menschen mit Behinderungen oder benachteiligte Menschen sind. Entscheidet sich der öffentliche Auftraggeber für die Nutzung dieser Option, muss er in der Auftragsbekanntmachung angeben, dass das Beschaffungsvorhaben diesen Gruppen vorbehalten ist.

²⁷ OECD, (Öffentliche Auftragsvergabe zur Innovationsförderung – Bewährte Praktiken und Strategien), 2017. Zugänglich unter (auf Englisch): <http://www.oecd.org/gov/public-procurement-for-innovation-9789264265820-en.htm>.



Gemeinsame Kriterien für die umweltorientierte öffentliche Auftragsvergabe auf EU-Ebene

Zur Erleichterung der Einbeziehung ökologischer Gesichtspunkte in Vergabeverfahren hat die Europäische Kommission für verschiedene Produktgruppen Reihen praktischer Kriterien für die umweltorientierte öffentliche Auftragsvergabe (technische Spezifikationen und Zuschlagskriterien) erarbeitet, die von öffentlichen Auftraggebern unmittelbar genutzt werden können, wenn sie umweltfreundliche Produkte und Dienstleistungen erwerben möchten²⁸.

Darüber hinaus veröffentlicht die Europäische Kommission regelmäßig Informationen und Leitfäden zur Unterstützung öffentlicher Auftraggeber bei der Anwendung der umweltorientierten öffentlichen Auftragsvergabe, unter anderem:

- » eine Liste europäischer und internationaler Umweltzeichen²⁹;
- » „Umweltorientierte Beschaffung!“ Ein in allen EU-Sprachen erhältliches Handbuch für ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen³⁰, das Orientierungshilfen für die Frage bietet, wie sich ökologische Gesichtspunkte im aktuellen Rechtsrahmen der EU in die einzelnen Stadien des Auftragsvergabeprozesses integrieren lassen;
- » eine Zusammenstellung von Beispielen für bewährte Praxis³¹.

2.2.3. Nutzung von Normen oder Gütezeichen

Die Nutzung von Normen, Gütezeichen oder Bescheinigungen in der öffentlichen Auftragsvergabe ist weitverbreitet, denn sie sind objektiv und messbar und stellen für öffentliche Auftraggeber eine praktische, zuverlässige Möglichkeit dar, zu überprüfen, ob Bieter bestimmte Mindestanforderungen erfüllen. Öffentliche Auftraggeber können sich in den Auftragsunterlagen auf allgemein bekannte Normen oder Gütezeichen beziehen, um sicherzustellen, dass die Produkte oder Dienstleistungen bestimmten branchenspezifischen oder qualitätsbezogenen Normen entsprechend geliefert bzw. erbracht werden.

Die in Vergabeverfahren verwendeten Normen oder Gütezeichen beziehen sich gewöhnlich auf Qualitätssicherung, Umweltzertifizierungen, Umwelt-

zeichen, Umweltmanagementsysteme und soziale Anforderungen wie die Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen oder die Gleichstellung der Geschlechter.

Öffentliche Auftraggeber sollten nur auf Normen Bezug nehmen, die von unabhängigen, vorzugsweise auf europäischer oder internationaler Ebene tätigen Stellen erstellt wurden, beispielsweise das Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS) oder Zertifizierungen durch die Internationale Organisation für Normung (ISO).

Wenn öffentliche Auftraggeber eine nationale oder regionale Bescheinigung nennen wollen, müssen sie gleichwertige Bescheinigungen anderer Mitgliedstaaten oder sonstige Nachweise für die Erfüllung der Anforderungen akzeptieren.

²⁸ Europäische Kommission, GD ENV, Kriterien der EU für die umweltorientierte öffentliche Beschaffung (alle EU-Sprachen).
Zugänglich unter: http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm.

²⁹ Europäische Kommission, GD ENV, List of existing EU and international eco-labels. (Liste bestehender EU- und internationaler Umweltzeichen). Zugänglich unter (auf Englisch): <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/ecolabels.pdf>.

³⁰ Europäische Kommission, GD ENV Umweltorientierte Beschaffung! Ein Handbuch für ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen, 2016. Zugänglich unter: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_de.pdf.

³¹ Europäische Kommission, GD ENV, GPP good practices (bewährte Praxis der umweltorientierten öffentlichen Beschaffung).
Zugänglich unter (auf Englisch): http://ec.europa.eu/environment/gpp/case_group_en.htm.



Die Worte „oder gleichwertig“ verwenden, wenn eine Norm oder ein Gütezeichen verlangt wird

Als allgemeine Regel gilt, dass Bestimmungen in den technischen Spezifikationen, die als diskriminierend, insbesondere als gegen Bieter aus einem anderen Land gerichtet, ausgelegt werden können, oder in denen Waren vorgeschrieben werden, die nur ein Lieferant (oder nur Lieferanten aus einem bestimmten Land) liefern können, nicht akzeptiert werden können.

Möchte ein öffentlicher Auftraggeber eine bestimmte Norm oder ein bestimmtes Gütezeichen nennen und erklärt er dabei klar und deutlich, worin die Anforderungen bestehen, dann muss in den Spezifikationen eindeutig angegeben werden, dass gleichwertige Normen oder Gütezeichen ebenfalls akzeptiert werden.

Aus diesem Grund ist es notwendig, die Worte „oder gleichwertig“ zu verwenden, um eine Beschränkung des Wettbewerbs zu vermeiden.

2.3. Kriterien definieren

Öffentliche Auftraggeber müssen in den Auftragsunterlagen die Kriterien für die Wahl des besten Angebots definieren. Diese Kriterien müssen auf klare, transparente Weise öffentlich zugänglich gemacht werden.

Es gibt drei Arten von Kriterien die für die Wahl des den Zuschlag erhaltenden Angebots verwendet werden:

- » **Ausschlussgründe** sind Umstände unter denen ein Wirtschaftsteilnehmer vom Vergabeverfahren ausgeschlossen werden muss.
- » **Auswahlkriterien** bestimmen die Eignung von Bietern zur Ausführung des Auftrags;
- » **Zuschlagskriterien** legen fest, welcher Bieter den wirtschaftlich günstigsten, die erwarteten Ergebnisse erbringenden Vorschlag entwickelt hat und deshalb den Auftrag erhalten sollte.



Die verschiedenen Kriterien nicht vermischen

Die Unterschiede zwischen den verschiedenen Arten von Kriterien sind unbedingt klarzustellen. Öffentliche Auftraggeber und Wirtschaftsteilnehmer müssen sicherstellen, dass sie diese unterschiedlichen Arten von Kriterien nicht verwechseln.

Die drei Kriterienarten entsprechen drei unterschiedlichen Schritten bei der Auswahl des Angebots, das den Zuschlag erhält. Diese Kriterien verfolgen unterschiedliche Ziele und sollen drei unterschiedliche Fragen beantworten.



Bei der Ermittlung der Kriterien sollten öffentliche Auftraggeber diese Fragen im Auge behalten, um Verwechslungen und die mögliche Aufnahme unangemessener Kriterien zu vermeiden.

2.3.1. Ausschlussgründe

Öffentliche Auftraggeber müssen alle Wirtschaftsteilnehmer vom Vergabeverfahren ausschließen, die gegen das Gesetz verstoßen oder verstoßen haben oder die ein schwerwiegendes berufliches Fehlverhalten an den Tag gelegt haben. In den Rechtsvorschriften wird eine Reihe von Ausschlussgründen definiert, die abhängig von der Umsetzung der maßgeblichen EU-Richtlinien im jeweiligen Land entweder obligatorisch sind oder in das Ermessen der öffentlichen Auftraggeber gestellt werden.

Bei gemeinsamen Teilnahmen an Ausschreibungen, in denen mehrere Wirtschaftsteilnehmer ein Konsortium zur Einreichung eines gemeinsamen Angebots bilden, gelten die Ausschlussgründe für alle Bieter.

Zwingende Ausschlussgründe müssen von allen öffentlichen Auftraggebern angewendet werden.

Von Vergabeverfahren ausgeschlossen werden müssen Wirtschaftsteilnehmer, die für einen der folgenden **Rechtsverstöße** verurteilt worden sind:

- » Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung;
- » Korruption;
- » Betrug;
- » Terrorismus;
- » Geldwäsche;
- » Kinderarbeit oder Menschenhandel.

Darüber hinaus müssen Wirtschaftsteilnehmer, die in ihrem Mitgliedstaat die **Steuern und Sozialversicherungsbeiträge** nicht ordnungsgemäß entrichtet haben, ebenfalls von Vergabeverfahren ausgeschlossen werden.

Ausnahmsweise, wenn nur geringfügige Beträge an Steuern oder Sozialversicherungsbeiträgen nicht gezahlt wurden oder wenn der Wirtschaftsteilnehmer so spät über den Verstoß gegen seine Verpflichtungen informiert wurde, dass er die Zahlung nicht mehr rechtzeitig leisten konnte, können öffentliche Auftraggeber eine **Ausnahmeregelung** zu dieser Vorschrift akzeptieren.

Öffentlichen Auftraggebern wird zudem empfohlen (je nach Umsetzung der maßgeblichen EU-Richtli-

nien im jeweiligen Land sind unter Umständen auch dazu verpflichtet), zusätzlich zu den zwingenden Ausschlussgründen jeden Wirtschaftsteilnehmer in einer der folgenden Situationen von der Teilnahme an einem Vergabeverfahren auszuschließen (d. h. **je nach Mitgliedstaat** kann es sich um **optionale Ausschlussgründe** handeln):

- » • Nichteinhaltung umwelt-, sozial- oder arbeitsrechtlicher Vorschriften;
- » Konkurs oder von einem Insolvenzverfahren betroffen;
- » schweres berufliches Fehlverhalten, das die Integrität des Wirtschaftsteilnehmers beeinträchtigt;
- » Wettbewerbsverzerrung, beispielsweise durch Absprachen mit anderen Bietern oder aufgrund der Beteiligung eines Wirtschaftsteilnehmers an der Vorbereitung des Vergabeverfahrens;
- » Interessenkonflikt, der sich nicht durch „sanftere“ Maßnahmen als einem Ausschluss beilegen lässt;
- » erhebliche Mängel bei der Ausführung eines früheren öffentlichen Auftrags;
- » mangelnde Bereitstellung von Informationen zur Überprüfung des Nichtvorliegens von Ausschlussgründen;
- » unzulässige Beeinflussung des Entscheidungsprozesses des öffentlichen Auftraggebers, Beschaffung vertraulicher Informationen, die ihm unzulässige Vorteile im Vergabeverfahren verschaffen, oder fahrlässige Übermittlung irreführender Angaben, die wesentlichen Einfluss auf Entscheidungen über Ausschluss, Auswahl oder Zuschlagserteilung haben können.

Damit öffentliche Auftraggeber die Beachtung der Ausschlussgründe ordnungsgemäß beurteilen können, ist es unbedingt erforderlich, dass sie **Zugang zu aktuellen Informationen** haben; dieser Zugang kann entweder über nationale Datenbanken anderer Verwaltungsstellen oder mit Hilfe der von den Bietern übermittelten Dokumentationen erfolgen. Liegen finanzielle Schwierigkeiten vor, die die Eignung eines Wirtschaftsteilnehmers beeinträchtigen, oder bestehen unbeglichene Schulden im Zusammenhang mit Steuern oder Sozialversicherungsbeiträgen, kommt diesem Zugang zu Informationen ganz besondere Bedeutung zu.



Die Kriterien und ihre Gewichtung in der Auftragsbekanntmachung oder in den technischen Spezifikationen angeben

Die Ausschlussgründe, die Auswahl- und die Zuschlagskriterien und deren jeweilige Gewichtung müssen entweder in der Auftragsbekanntmachung oder in den technischen Spezifikationen bzw. in anderen Auftragsunterlagen angegeben werden.

Mit der Verwendung spezieller Checklisten und standardisierter Formulare für Auftragsbekanntmachungen oder Auftragsunterlagen lässt sich leichter vermeiden, dass diese Schlüsselemente vergessen werden.

2.3.2. Auswahlkriterien

Bei der Auswahl geht es darum, festzustellen, welche Wirtschaftsteilnehmer für die Ausführung des Auftrags qualifiziert sind. Das Ziel der Auswahlkriterien besteht darin, diejenigen Bewerber oder Bieter zu ermitteln, die in der Lage sind, den Auftrag zu erfüllen und die erwarteten Ergebnisse zu liefern.

Um ausgewählt werden zu können, müssen die Wirtschaftsteilnehmer nachweisen, dass sie dank ihrer folgenden Eigenschaften den Auftrag ausführen können:

- » ihrer Eignung zur Ausübung der beruflichen Tätigkeit;
- » ihrer wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit;
- » ihrer technischen und beruflichen Fähigkeiten.

Festlegung der Auswahlkriterien

Bei den Auswahlkriterien handelt es sich um Mindestanforderungen, die für die Teilnahme erforderlich sind; Auswahlkriterien müssen:

- » den Grundsätzen des Vertrags über die Europäische Union, insbesondere den Grundsätzen der Transparenz, der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung, entsprechen;
- » mit dem Umfang und der Beschaffenheit des Auftrags zusammenhängen und in einem angemessenen Verhältnis zu diesem stehen;

- » unter Berücksichtigung der besonderen Ansprüche jedes Auftrags bestimmt werden;
- » für den besonderen, zu vergebenden Auftrag relevant sein und nicht abstrakt beschrieben werden;
- » einfach und deutlich formuliert sein, sodass sie für alle Wirtschaftsteilnehmer einfach verständlich sind;
- » so gestaltet sein, dass Wirtschaftsteilnehmer, einschließlich kleiner und mittlerer Unternehmen, die über das Potenzial effizienter Lieferanten/Dienstleister verfügen, nicht von der Teilnahme abgeschreckt werden.
- » Werden Normen, Marken oder Herkunft irgendeiner Art spezifiziert, muss in den Auswahlkriterien stets „oder gleichwertig“ ausgeführt werden.

Da die Auswahlkriterien von der besonderen Beschaffenheit und dem Umfang der Auftragsvergabe abhängen, entspricht es bewährter Praxis, diese Kriterien beim Entwurf der Spezifikationen zu definieren.

In der folgenden Tabelle werden die potenziellen, in der Richtlinie 2014/24/EU vorgesehenen Auswahlkriterien zusammengefasst, die von öffentlichen Auftraggebern für die Auswahl von Bietern genutzt werden können.

Tabelle 9. Beispiele für Auswahlkriterien

Ziel	Anforderungen an Wirtschaftsteilnehmer
Beurteilung der Eignung zur Ausübung der beruflichen Tätigkeit	Eintragung in einem der amtlichen, im einschlägigen Mitgliedstaat geführten Berufs- oder Handelsregister ³²
	Amtliche Zulassung zur Ausübung einer bestimmten Art von Dienstleistung (z. B. Bauingenieure, Architekten)
	Gültige Berufsversicherungspolice (kann auch bei der Auftragsunterzeichnung angefordert werden)
Beurteilung der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit	Mindestumsatz pro Jahr, der das Zweifache des geschätzten Auftragswerts nicht übersteigen darf (z. B. 2 Mio. EUR, wenn der Auftragswert 1 Mio. EUR jährlich beträgt), einschließlich eines bestimmten Mindestumsatzes in dem Gebiet, das durch den Auftrag abgedeckt wird
	Angaben zum Jahresabschluss, aus denen das Verhältnis zwischen Vermögenswerten und Verbindlichkeiten hervorgeht (z. B. eine Mindestsolvabilität von 25% oder mehr)
	Geeignete Höhe einer Berufshaftpflichtversicherung
Beurteilung der technischen und beruflichen Eignung	Geeignete Humanressourcen (z. B. einschlägige Qualifikationen für Schlüsselpersonal) und technische Ressourcen (z. B. besondere Geräte) für die Ausführung des Auftrags nach dem verlangten Qualitätsstandard
	Eigene Erfahrung des Auftragnehmers – nicht einzelner Belegschaftsmitglieder – mit der Ausführung des Auftrags nach dem verlangten Qualitätsstandard (z. B. Referenzen aus früheren Aufträgen der letzten drei Jahre, darunter mindestens zwei Referenzen aus ähnlichen Aufträgen)
	Die erforderlichen Fertigkeiten sowie die notwendige Effizienz, Erfahrung und Zuverlässigkeit zur Erbringung der Dienstleistung oder Durchführung der Installation oder Bauleistung



Wesentliche Änderungen an den einmal festgelegten Auswahlkriterien können nicht akzeptiert werden

Nach der Veröffentlichung der Auftragsunterlagen können nur geringfügige Änderungen an den Hauptauswahlkriterien akzeptiert werden, beispielsweise Änderungen im Wortlaut oder der Anschrift, an die Anträge zu senden sind.

Änderungen an Anforderungen wie den Finanzdaten (Jahresumsatz oder Eigenkapitalquote), der Zahl der Referenzen oder des verlangten Versicherungsschutzes gelten als erhebliche Änderungen. Sie erfordern eine Verlängerung der Antrags-/Einreichungsfrist (siehe Abschnitt 2.4. „Fristen setzen“) oder die Aufhebung des Verfahrens.

³² Eine vollständige Liste der Berufs oder Handelsregister ist in Anhang XI der Richtlinie 2014/24/EU zu finden.

Beurteilung der Auswahlkriterien

Die für die Auswahl der Bieter angewendete Methodik hängt von der Beschaffenheit und der Komplexität des Vergabeverfahrens ab. Die Methodik sollte den öffentlichen Auftraggeber in die Lage versetzen, objektiv und transparent festzustellen, welche Bieter zur Lieferung in der Lage sind.

Eine Beurteilung der Auswahlkriterien ist möglich mittels:

- » einer „entspricht oder entspricht nicht“-Frage;
- » eines Gewichtungssystems für die Kriterien;
- » einer Beurteilungsmethodik bei komplizierteren Aufträgen.

Eine numerische Punktvergabemethodik kann ebenfalls eingesetzt werden, um den öffentlichen Auftraggebern bei Bedarf die Einstufung der Bieter und ihre Aufnahme in eine Auswahlliste zu erleichtern. In nichtoffenen Verfahren sollten nach der Aussonderung derjenigen Bieter, die die Mindestauswahlkriterien nicht erfüllen, Punktzahlen vergeben werden, wenn die Zahl der Antragsteller für die Erstellung einer Auswahlliste reduziert werden muss. In derartigen Fällen müssen die öffentlichen Auftraggeber in der Auftragsbekanntmachung oder der Aufforderung zur Interessenbestätigung Folgendes darlegen:

- » die objektive, nichtdiskriminierende Methode, die sie anzuwenden gedenken;

- » die Mindestzahl an Bewerbern, die sie einzuladen gedenken;
- » sofern angemessen, die Höchstzahl an Bewerbern, die eingeladen werden.

Bei der Einstufung von Antragstellern müssen der Entscheidung über die vergebenen Punkte immer Kommentare folgen, damit die Ergebnisse auch in der Zukunft erklärt werden können.

Wie viele andere Aspekte der Auftragsvergabe auch **müssen die Auswahlkriterien und die Methodik zur Auswahl der Bieter transparent sein und in den Auftragsunterlagen zur Verfügung gestellt werden.**

Bei der Festlegung der Auswahlkriterien begehen öffentliche Auftraggeber häufig die folgenden Fehler:

- » sie versäumen, zu prüfen, ob alle Auswahlkriterien in Bezug auf eine bestimmte Auftragsvergabe relevant und verhältnismäßig sind, und verwenden einfach die gleichen Kriterien für neue Verfahren;
- » sie fügen Fragen hinzu, ohne die potenziellen Antworten zu bedenken;
- » sie versäumen es, die Methodik zur Beurteilung und Einstufung der Übereinstimmung mit den Auswahlkriterien zu veröffentlichen.



Rechtswidrige bzw. diskriminierende Auswahlkriterien

Die Auswahlkriterien dürfen nicht unverhältnismäßig oder unfair sein und sollten die Zahl der Bieter nicht unnötig begrenzen. Öffentliche Auftraggeber müssen beispielsweise angemessene Anforderungen bezüglich des Ertrags pro Jahr nennen und dürfen nicht zwischen Referenzen aus dem öffentlichen Sektor und solchen aus dem privaten Sektor unterscheiden. Bei Zweifeln sollte eine Rechtsauskunft eingeholt werden.

Die folgenden Beispiele für Verpflichtungen beziehen sich auf Fälle, in denen Wirtschaftsteilnehmer aufgrund rechtswidriger Auswahlkriterien von der Abgabe eines Angebots abgeschreckt wurden und für die öffentlichen Auftraggeber Finanzkorrekturen entstanden:

1. es muss bereits ein Büro oder ein Vertreter in dem Land oder der Region bestehen oder es müssen schon Erfahrungen in dem Land oder der Region gesammelt worden sein;
2. Jahresertrag von 10 Mio. EUR, obgleich der Auftragswert nur 1 Mio. EUR beträgt;

3. mindestens fünf ähnliche Referenzen ausschließlich aus dem öffentlichen Sektor und nicht dem privaten Sektor (z. B. bei Reinigungsaufträgen), außer wenn dies gerechtfertigt und nichtdiskriminierend ist;
4. Vorlage von Referenzen für frühere Bauleistungen, die in Wert und Umfang erheblich höher als der aktuell ausgeschriebene Auftrag sind, außer wenn dies gerechtfertigt und nichtdiskriminierend ist;
5. bereits vorhandene Qualifikationen/berufliche Bescheinigungen, die zum Zeitpunkt der Einreichung der Angebote im Land des öffentlichen Auftraggebers anerkannt werden, da dies für ausländische Bieter innerhalb eines solch knappen zeitlichen Rahmens schwer zu erfüllen sein würde;
6. Erfüllung einer besonderen Berufsnorm ohne Verwendung der Formulierung „oder gleichwertig“ (z. B. vom Internationalen Verband beratender Ingenieure (FIDIC) gesetzte Normen, globale Normen der Internationalen Vereinigung der Sozialen Arbeit; Wasseraufbereitungsnormen der NSF, Normen der International Civil Aviation Organisation oder der International Air Transport Association usw.).

2.3.3. Zuschlagskriterien

Nach der Auswahl der Bieter, die sowohl die Ausschussgründe als auch die Auswahlkriterien bestanden haben, müssen die öffentlichen Auftraggeber unter Zugrundelegung der Zuschlagskriterien das beste Angebot auswählen. Wie bei den Auswahlkriterien auch müssen die Zuschlagskriterien im Voraus festgelegt und in den Auftragsunterlagen veröffentlicht werden; außerdem dürfen sie einen fairen Wettbewerb nicht beeinträchtigen.

Die öffentlichen Auftraggeber müssen der Auftragsvergabe das **wirtschaftlich günstigste Angebot** zugrunde legen. Die Anwendung dieses Kriteriums kann in drei unterschiedlichen Ansätzen erfolgen, die alle ein wirtschaftliches Element beinhalten:

- » rein nach dem Preis;
- » rein nach den Kosten, wobei ein Kostenwirksamkeitsansatz wie die Lebenszykluskostenrechnung angewendet wird;
- » nach dem besten Preis-Leistungsverhältnis.

Abgesehen vom wettbewerblichen Dialog und der Innovationspartnerschaft, bei denen das Kriterium des besten Preis-Leistungsverhältnisses angewendet werden muss, steht es den öffentlichen Auftraggebern frei, eine dieser drei Methoden zu wählen. Das Preiskriterium kann auch die Form eines Festpreises annehmen, auf dessen Grundlage die Wirtschaftsteilnehmer beim Qualitätskriterium miteinander konkurrieren.

Der für die Zuschlagskriterien gewählte Ansatz muss in der Auftragsbekanntmachung deutlich genannt werden. Wird der Ansatz des besten Preis-Leistungsverhältnisses gewählt, sind in der Auftragsbekanntmachung oder in den Auftragsunterlagen (z. B. den technischen Spezifikationen) detaillierte Zuschlagskriterien und ihre Gewichtung zu nennen und hierzu eine Punktvergabematrix oder eine klare Bewertungsmethodik anzugeben³³.

Rein nach dem Preis oder niedrigsten Preis

Der Ansatz „rein nach dem Preis“ bedeutet, dass der Preis der einzige Faktor ist, der bei der Wahl des besten Angebots berücksichtigt wird. Das Angebot mit dem niedrigsten Preis erhält den Zuschlag. Bei dieser Wahl erfolgt keine Kostenanalyse und Qualitätsgesichtspunkte werden nicht berücksichtigt.

Die Anwendung des reinen Preiskriteriums kann in folgenden Fällen nützlich sein:

- » Bei Bauleistungen, bei denen die Zeichnungen vom öffentlichen Auftraggeber gestellt werden, oder Bauleistungen mit bereits bestehender Zeichnung ist es üblich, das Kriterium des niedrigsten Preises anzuwenden.
- » Bei Lieferungen, bei denen es sich um einfache, genormte Serienprodukte handelt (z. B. Büromaterial) kann der Preis der einzige relevante Faktor sein, auf dem die Vergabeentscheidung basiert.
- » Bei einigen standardisierten Dienstleistungen (z. B. Gebäudereinigungsdiensten oder Veröffent-

³³ OECD/SIGMA, Public procurement Brief 8, Setting the Award Criteria (Festlegung der Zuschlagskriterien), September 2016. Zugänglich unter (auf Englisch): <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-8-200117.pdf>.

lichungsdiensten) kann es der öffentliche Auftraggeber vorziehen, die genauen Anforderungen an die Spezifikationen im Einzelnen festzulegen und dann das Angebot auszuwählen, das die Anforderungen erfüllt und den niedrigsten Preis bietet.

Es ist anzumerken, dass die Anwendung des reinen Preiskriteriums zwar noch zulässig ist und bei einfachen Beschaffungen nützlich sein kann, dass öffentliche Auftraggeber aber beschließen können, die Verwendung dieses Kriteriums einzuschränken, weil es bei der Erzielung des besten Preis-Leistungsverhältnisses mitunter nicht hilfreich ist.

Kostenwirksamkeit, Lebenszykluskostenrechnung

Beim Kostenwirksamkeitsansatz erhält das Angebot mit den niedrigsten Gesamtkosten den Zuschlag, wobei sämtliche Kosten der Waren, Bau- oder Dienstleistungen während der gesamten Dauer ihres Lebenszyklus berücksichtigt werden. Unter die

Lebenszykluskosten fallen alle dem öffentlichen Auftraggeber entstehenden Kosten, also einmalige oder wiederkehrende Kosten wie unter anderem³⁴:

- » Anschaffungskosten (z. B. Erwerb, Installation, anfängliche Schulung);
- » Betriebskosten (z. B. Energie, Verbrauchsgüter, Wartung);
- » Kosten im Zusammenhang mit dem Ende der Lebensdauer (z. B. Recycling, Entsorgung);
- » Umweltauswirkungen (z. B. umweltverschmutzende Emissionen).

Die öffentlichen Auftraggeber müssen in den Auftragsunterlagen die zur Bewertung der Lebenszykluskosten angewendete Methode spezifizieren und genau angeben, welche Daten hierfür von den Bietern benötigt werden.



Instrumente und Ressourcen zur Lebenszykluskostenrechnung

Die nationale Stelle für öffentliche Auftragsvergaben in Schweden hat besondere Tools für Berechnungen im Rahmen der Lebenszykluskostenrechnung in Bezug auf die folgenden Produktgruppen entwickelt: Innen- und Außenbeleuchtung, Verkaufsautomaten, Geräte für Haushalt und Gewerbe.

Zugänglich unter (auf Englisch): <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/en/subject-areas/lcc-tools/>.

Im Rahmen des SMART SPP-Projekts wurde ein Tool im Excel-Format entwickelt und getestet, das öffentliche Auftraggeber bei der Bewertung der Lebenszykluskosten und der CO₂-Emissionen sowie dem Vergleich von Angeboten unterstützt.

Zugänglich unter (auf Englisch): <http://www.smart-spp.eu/index.php?id=7633>.

Die Europäische Kommission entwickelte ein Tool zur Berechnung der Lebenszykluskosten, mit dem die Anwendung dieses Ansatzes für öffentliche Auftraggeber erleichtert werden soll. Den Schwerpunkt dieses Tools bilden Produktkategorien wie IT-Geräte für Büros, Beleuchtung und Innenbeleuchtung, weiße Waren, Verkaufsautomaten und elektrische Medizingeräte.

Zugänglich unter (auf Englisch): <http://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm>.

³⁴ OECD/SIGMA, Public procurement Brief 34, Life-cycle Costing (Lebenszykluskostenrechnung), September 2016. Zugänglich unter (auf Englisch): <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-34-200117.pdf>.

Bestes Preis-Leistungsverhältnis

Das Preis-Leistungsverhältnis dient der Ermittlung des Angebots, das das **beste Kosten-Nutzenverhältnis** bietet. Seiner Bewertung müssen Kriterien zugrunde gelegt werden, die mit dem Gegenstand des betroffenen öffentlichen Auftrags zusammenhängen. Diese Kriterien können qualitative, ökologische und/oder soziale Aspekte beinhalten.

Das beste Preis-Leistungsverhältnis gilt beispielsweise in den folgenden Fällen als geeignetes Kriterium:

- » vom Bieter entworfene Bauleistungen;
- » Lieferungen, die bedeutende, eine Spezialisierung erfordernde Produktinstallationen und/oder Wartungen und/oder Nutzerschulungen beinhalten – für diese Art von Auftrag ist die Qualität normalerweise besonders wichtig;
- » Dienstleistungen im Zusammenhang mit geistigen Tätigkeiten wie Beratungsdiensten, bei denen die Qualität entscheidend ist. Die Erfahrung hat

gezeigt, dass die Anwendung des Kriteriums des besten Preis-Leistungsverhältnisses bei der Beschaffung dieser Art von Dienstleistung hinsichtlich des Kosten-Nutzenverhältnisses die besten Ergebnisse erbringt.

Die Einstufung der auf dem Preis-Leistungsverhältnis basierenden Zuschlagskriterien erfolgt im Allgemeinen mittels eines Systems, das die verschiedenen Kriterien gewichtet. Das relative Gewicht der einzelnen, zur Bewertung der Angebote herangezogenen Kriterien muss in Prozentsätzen oder quantifizierbaren Noten angegeben werden, beispielsweise „Preis 30 %, Qualität 40 %, Service 30 %“. Ist dies aus objektiven Gründen nicht möglich, sind die Kriterien in absteigender Reihenfolge ihrer Bedeutung aufzuführen (siehe Abschnitt 4.2. „Zuschlagskriterien anwenden“).

In der folgenden Tabelle werden typische Zuschlagskriterien und Subkriterien aufgeführt, die verwendet werden können, wenn der öffentliche Auftraggeber den Ansatz des besten Preis-Leistungsverhältnisses wählt.

Tabelle 10. Beispiele von Zuschlagskriterien für den Ansatz des besten Preis-Leistungsverhältnisses

Kriterien	Unterkriterien
Preis	Festpreis Tarife (z. B. Tagesgebühren, Stückkosten) Lebenszykluskosten
Qualität	Technischer Wert Ästhetische und funktionale Merkmale Zugänglichkeit und Gestaltung für alle Nutzer Soziale, ökologische und innovative Bedingungen
Organisation	Projektmanagement Risikoanalyse Qualitätskontrolle
Der Auftragsausführung zugewiesenes Personal	Wenn die Qualität des zugewiesenen Personals wesentliche Auswirkungen auf die Art und Weise der Auftragsausführung hat: » Qualifikation des Personals; » Erfahrung des Personals.

Kriterien	Unterkriterien
Service	Lieferbedingungen wie der Liefertermin, der Liefervorgang und die Lieferzeit oder der Fertigstellungszeitraum Wartung Kundendienst Technische Hilfe

Die Zuschlagskriterien sollten für jeden öffentlichen Auftrag spezifisch sein. Öffentliche Auftraggeber müssen sie im Rahmen der Erstellung der Auftragsunterlagen festlegen und dürfen sie danach nicht mehr verändern.



Niemals die Zuschlagskriterien während des Auftragsvergabeprozesses ändern

Die Zuschlagskriterien und ihre Gewichtungen gelten als wesentliche Elemente der Auftragsunterlagen und dürfen nach der Veröffentlichung der Auftragsbekanntmachung nicht mehr geändert werden.

Sind die in die Auftragsunterlagen aufgenommenen Zuschlagskriterien fehlerhaft und müssen sie geändert werden, dann ist wie bei den Auswahlkriterien eine Verlängerung der Angebotsfrist erforderlich (siehe Abschnitt 2.5.2. „Anzuzeigende Mitteilungen“).

Darüber hinaus dürfen Klarstellungen gegenüber Bietern nicht die Wirkung haben, dass sie die übermittelten Kriterien oder sonstige wesentliche Informationen verändern.

Die Festlegung der Zuschlagskriterien für einen komplexen Auftrag erfordert erhebliche fachliche Kompetenzen; aus diesem Grund kann es erforderlich werden, dass öffentliche Auftraggeber intern oder extern fachlichen Rat einholen (siehe Abschnitt 1.2. „Interessenträger einbinden“). Technische Berater können auch als nicht stimmberechtigte Mitglieder von Bewertungsausschüssen eingesetzt werden (siehe Kapitel 4 „Bewertung der Angebote und Auftragsvergabe“), es ist aber wichtig, dass bei ihnen bezüglich potenzieller Bieter keinerlei Interessenkonflikt besteht (siehe Abschnitt 1.2.3. „Integrität und Interessenkonflikt“).

Da Zuschlagskriterien speziell auf jedes Vergabeverfahren zugeschnitten werden und eng mit dem Auftragsgegenstand verknüpft sein müssen, können und dürfen keine „nullachtfünfzehn“-Zuschlagskriterien erstellt werden. Um Beschaffungsreferenten weitere Orientierungshilfen an die Hand zu geben, kann jedoch auf häufige, zu vermeidende Fehler hingewiesen werden und es können an dieser Stelle Beispiele für Dinge, die man bei der Gestaltung von Zuschlagskriterien tun oder unterlassen sollte, aufgeführt werden.



Schlechte Praxis bei der Festlegung von Zuschlagskriterien

Bei den folgenden Beispielen handelt es sich entweder um Fälle schlechter Praxis oder um Fehler, die Geldbußen nach sich zogen, weil die Kriterien nicht den Vergabevorschriften entsprachen und Wirtschaftsteilnehmer von einer Angebotsabgabe abhielten.

1. Die Zuschlagskriterien sind nicht eindeutig mit dem Auftragsgegenstand verknüpft.
2. Die Zuschlagskriterien sind zu vage, z. B. wird die Qualität auf der Grundlage der Haltbarkeit und Robustheit eines Produkts bewertet, in den Auftragsunterlagen gibt es aber keine klare Definition für Haltbarkeit oder Robustheit.
3. Für die Auftragsvergabe werden Mindestanforderungen verwendet (z. B. fünf Jahre Garantiezeit, blaue Farbe, Lieferzeit von sieben Tagen), die jedoch als Auswahlkriterien angewendet werden sollten (d. h. Beantwortung mit Ja/Nein).
4. Mathematische Fehler beim Addieren von Punktzahlen und Einstufen von Angeboten.
5. Vermischen von Auswahl- und Zuschlagskriterien, wenn Auswahlkriterien als Zuschlagskriterien verwendet werden oder wenn Kriterien, die bereits im Auswahlstadium zum Einsatz kamen, im Vergabestadium erneut angewendet werden. Beispielsweise sollten Erfahrungen mit einem ähnlichen Auftrag nicht als Vergabekriterium genutzt werden, weil sich dies auf die Fähigkeit des Bieters zur Durchführung des Auftrags bezieht. Erfahrungen sollten im Auswahlstadium beurteilt werden, nicht im Vergabestadium. Allerdings kann in Fällen, in denen die Qualität des Personals wesentlichen Einfluss auf die Erfüllung des Auftrags hat, die Erfahrung des dem Auftrag zugewiesenen Personals als Vergabekriterium eingesetzt werden.
6. Anwendung einer Durchschnittspreisfindung, bei der Angebote, die näher am Durchschnitt aller Angebote liegen, mehr Punkte erhalten als Angebote, die vom Durchschnitt weiter entfernt sind. Obgleich der Angebotspreis ein im Vergabestadium anzuwendendes, objektives Kriterium ist, führt die Anwendung dieser Methodik zu einer Ungleichbehandlung der Bieter, vor allem derjenigen mit gültigen, niedrigen Angeboten.
7. Nutzung von Vertragsstrafen als Vergabekriterium, d. h. je höher die Vertragsstrafe, zu deren Zahlung der Bieter bei einer verspäteten Auftragsbefüllung bereit ist, desto mehr Punkte werden vergeben. Derartige Strafzahlungen dürfen, sofern sie vorgesehen sind, nur in die allgemeinen Auftragsbedingungen aufgenommen werden.
8. Nutzung der Laufzeit des Auftrags als Vergabekriterium – die Laufzeit des Auftrags sollte in den Auftragsunterlagen aufgeführt werden und für alle potenziellen Auftragnehmer gleich sein.
9. Nutzung vertraglicher „Extras“ als Vergabekriterium, indem beispielsweise Bieter Zusatzpunkte erhalten, die zusätzlich zu den verlangten Artikeln auch noch kostenlose Artikel anbieten.
10. Nutzung des Umfangs der Erteilung von Unterverträgen als Vergabekriterium zum Zweck der Begrenzung von Unterverträgen indem beispielsweise Bieter, die vorschlagen, keine Unterverträge zu vergeben, mehr Punkte erhalten als Bieter, die Unterverträge vorschlagen.

In der folgenden Tabelle werden einige Beispiele für bewährte Praxis bei der Gestaltung von Kriterien aufgeführt.



Beispiele für Dinge, die man bei der Festlegung von Zuschlagskriterien tun oder unterlassen sollte

In den folgenden Beispielen für Zuschlagskriterien werden einige wichtige Einzelheiten hervorgehoben, die bei der Gestaltung von Zuschlagskriterien berücksichtigt werden sollten.

Diese Einzelheiten können den Unterschied zwischen einem nützlichen und einem unwirksamen Kriterium bedeuten

Was man unterlassen sollte	Was man tun sollte
<p>Öffnungszeiten des Bieters mindestens von 08:00 bis 16:00 Uhr. Lange Öffnungszeiten werden positiv bewertet.</p> <p>→ „Lange Öffnungszeiten“ werden vom öffentlichen Auftraggeber nicht definiert.</p>	<p>Öffnungszeiten mindestens von 08:00 bis 16:00 Uhr. Längere Öffnungszeiten bis zu 24/7 werden bewertet und positiv gewichtet.</p> <p>→ Die Bieter konkurrieren bei Öffnungszeiten von 8:00-16:00 bis 24/7.</p>
<p>Liefertage ab Bestellung. Eine kurze Lieferzeit wird positiv bewertet.</p> <p>→ „Kurze Lieferzeit“ wird vom öffentlichen Auftraggeber nicht definiert, z. B. Höchstzahl an Tagen und im Angebot genannte Tage, für die eine positive Gewichtung erfolgt.</p>	<p>Lieferzeit ab Auftrag innerhalb einer Frist von höchstens 12 Tagen. Ein Angebot von 4 Tagen wird bewertet und positiv gewichtet.</p> <p>→ Die Bieter konkurrieren zwischen 12 und 4 Tagen. Für eine kürzere Lieferzeit als 4 Tage werden keine Zusatzpunkte vergeben.</p> <p>Das Punktvergabemodell kann wie folgt aufgeführt und veröffentlicht werden:</p> <p>≤4 Tage: 5 Punkte 5-6 Tage: 4 Punkte 7-8 Tage: 3 Punkte 9-10 Tage: 2 Punkte 11 Tage: 1 Punkt >12 Tage 0 Punkte</p>
<p>Zusatzkosten für dringende Aufträge.</p> <p>→ Der öffentliche Auftraggeber sollte eine geschätzte Zahl „dringender Aufträge“ pro Jahr nennen, damit Bieter die damit verbundenen Kosten berechnen können.</p>	<p>Zusatzkosten für dringende Aufträge. Die geschätzte Zahl „dringender Aufträge“ pro Jahr beträgt 500.</p> <p>→ Die Bieter können die im Jahr anfallenden Gesamtkosten für dringende Aufträge berechnen, diese sind realistisch und klar.</p>
<p>Produktgarantie von mindestens 2 Jahren ab Herstellungsdatum.</p> <p>→ Der öffentliche Auftraggeber hat keine bevorzugte Garantiezeit festgelegt.</p>	<p>Produktgarantie von mindestens 2 Jahren ab Herstellungsdatum. Eine Garantiezeit von 5 Jahren wird bewertet und positiv gewichtet.</p> <p>→ Die Bieter konkurrieren bei Garantiezeiten zwischen 2 und 5 Jahren Dauer. Für eine Garantiezeit über 5 Jahren werden keine Zusatzpunkte vergeben.</p>

Formel zur Einstufung von Angeboten

Sobald die Zuschlagskriterien bewertet und benotet wurden, sollte eine spezielle Formel zur Einstufung der Angebote und Feststellung des Angebots, das den Zuschlag erhalten sollte, zum Einsatz kommen. Dies gilt nicht, wenn das rein auf dem Preis beruhende Kriterium verwendet wurde, denn dort kann die Einstufung der Angebote einfach mittels Vergleich der finanziellen Angebote erfolgen.

Um zu berechnen, welches Angebot das beste Preis-Leistungsverhältnis bietet, sollten die öffentlichen Auftraggeber die jeweils als Index ausgedrückten Qualitätskennzahlen und Preise berücksichtigen. Die angewendete Methode muss in den Auftragsunterlagen angegeben werden und während des gesamten Verfahrens unverändert bleiben.

Für die Definition des besten Preis-Leistungsverhältnisses besteht keine vorgeschriebene Methode; allerdings gibt es zwei Formeln, die gewöhnlich genutzt werden:

(a) eine grundlegende Methode ohne besondere Gewichtung zwischen Preis und Qualität:

$$\text{Punktzahl für Angebot X} = \frac{\text{niedrigster Preis}}{\text{Preis von Angebot X}} \times \text{Gesamtpunktzahl für Qualität (von 100) für Angebot X}$$

(b) eine Methode, bei der eine Gewichtung nach Qualität und Preis, ausgedrückt als Prozentsatz (z. B. 60%/40%), angewendet wird:

$$\text{Punkte Angebot X} = \frac{\text{niedrigster Preis}}{\text{price of tender X}} \times 100 \times \text{Preisgewichtung (in \%)} + \text{Gesamtpunktzahl für Qualität (von 100) für Angebot X} \times \text{Gewichtung, Qualitätskriterien (in \%)}$$

Die Gewichtung bestimmt, welchen zusätzlichen Betrag der öffentliche Auftraggeber aufzuwenden bereit ist, um den Auftrag an einen Wirtschaftsteilnehmer zu vergeben, dessen Angebot einen höheren technischen Wert erbringt.

Im folgenden Beispiel werden die Unterschiede bei einer mit den beiden oben beschriebenen Methoden durchgeführten Berechnung der Ergebnisse und Einstufungen für drei gültige Angebote (A, B und C) dargestellt.

Beide Formen ergeben eine Endnote als Teil von 100 Punkten. Dem Angebot mit der höchsten Note muss der Zuschlag erteilt werden.

Die gewichtende Formel (b) betont im Vergleich zu Formel (a) eindeutig die Bedeutung der Qualität.

Tabelle 11. Berechnungsbeispiele für die Einstufung von Angeboten

Angebot	Preis	Qualitätskennzahl	(a) Formel ohne Gewichtung		(b) Formel mit Gewichtung 40% für den Preis, 60% für die Qualität	
			Berechnung	Einstufung	Berechnung	Einstufung
A	100	62	$\frac{100}{100} \times 62 = 62$ Punkte	1.	$\frac{100}{100} \times 100 \times 0,4 + 62 \times 0,6 = 77,20$ Punkte	2.
B	140	84	$\frac{100}{140} \times 84 = 60$ Punkte	2.	$\frac{100}{140} \times 100 \times 0,4 + 84 \times 0,6 = 78,97$ Punkte	1.
C	180	90	$\frac{100}{180} \times 90 = 50$ Punkte	3.	$\frac{100}{180} \times 100 \times 0,4 + 90 \times 0,6 = 76,22$ Punkte	3.

2.4. Fristen setzen

In diesem Stadium des Prozesses muss der öffentliche Auftraggeber die Länge der Zeit zwischen der Veröffentlichung des Vergabeverfahrens und dem Schlusstermin für die Einreichung von Angeboten oder Teilnahmeanträgen der Wirtschaftsteilnehmer festsetzen.

Öffentliche Auftraggeber können den Wirtschaftsteilnehmern unter Berücksichtigung des Umfangs und der Komplexität des Auftrags mehr oder weniger Zeit für die Erstellung ihrer Vorschläge gewähren.

In der Praxis sind die öffentlichen Auftraggeber jedoch gewöhnlich mit erheblichen zeitlichen Zwängen und knappen internen Fristen konfrontiert. Aus diesem Grund tendieren sie dazu, die in den Rechtsvorschriften zugelassenen Mindestfristen anzuwenden. In Ausnahmefällen können öffentliche Auftraggeber zur Verkürzung des Vergabevorgangs auch beschleunigte Verfahren nutzen.

2.4.1. Mindestfristen

Wie vorstehend erläutert (siehe Abschnitt 1.5. „Verfahren wählen“), ist die Wahl des Verfahrens im Planungsstadium vorzunehmen und zu begründen. Die öffentlichen Auftraggeber müssen für jeden Verfahrenstyp die in der Richtlinie 2014/24/EU dargelegten Zeitrahmen einhalten.

In der folgenden Tabelle werden die vorgeschriebenen Mindestfristen zusammengefasst, die bei Verfahren, in denen die EU-Schwellenwerte überschritten werden, eingehalten werden müssen.

Hier ist darauf hinzuweisen, dass die Veröffentlichung einer Vorinformation (PIN) in Verbindung mit der Möglichkeit, dass Wirtschaftsteilnehmer ihre Angebote elektronisch übermitteln, die Mindestfristen erheblich verkürzt.

Tabelle 12. Mindestfristen, über den EU-Schwellenwerten

Verfahren	Eingang von Teilnahmeanträgen		Eingang von Angeboten	
	Übliche Einreichung	Elektronische Einreichung	Übliche Einreichung	Elektronische Einreichung
Offen	–	–	35 Tage <u>ohne</u> PIN 15 Tage <u>mit</u> PIN	30 Tage <u>ohne</u> PIN 15 Tage <u>mit</u> PIN
Nichtoffen	30 Tage	30 Tage	30 Tage <u>ohne</u> PIN 10 Tage <u>mit</u> PIN	25 Tage <u>ohne</u> PIN 10 Tage <u>mit</u> PIN
Verhandlungsverfahren	30 Tage	30 Tage	30 Tage <u>ohne</u> PIN 10 Tage <u>mit</u> PIN	25 Tage <u>ohne</u> PIN 10 Tage <u>mit</u> PIN
Wettbewerblicher Dialog	30 Tage	30 v	Keine Mindestfrist	Keine Mindestfrist
Innovationspartnerschaft	30 Tage	30 Tage	Keine Mindestfrist	Keine Mindestfrist
Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung	–	–	Keine Mindestfrist	Keine Mindestfrist
Wettbewerb	–	–	Keine Mindestfrist	Keine Mindestfrist

Quelle: Richtlinie 2014/24/EU, Artikel 27 bis 31, als Zahl der Tage ab der Meldung der Auftragsbekanntmachung im Amtsblatt der Europäischen Union.

Es folgen weitere Erläuterungen für die beiden verbreitetsten Vergabeverfahren, das offene Verfahren und das nichtoffene Verfahren.

Offenes Verfahren

Die Richtlinie 2014/24/EU lässt eine **Mindestfrist von 35 Tagen** zwischen dem Tag, an dem die Auftragsbekanntmachung im Amtsblatt der Europäischen Union erscheint, und dem Eingang der Angebote zu.

Diese Frist kann um fünf Tage verkürzt werden, wenn die Auftragsbekanntmachung elektronisch übermittelt wird und der öffentliche Auftraggeber umfassenden elektronischen Zugang zu den Auftragsunterlagen gewährt.

Die Frist kann auf 15 Tage ab dem Tag der Veröffentlichung der Auftragsbekanntmachung verkürzt werden, wenn in einem Zeitraum zwischen 35 Tagen und 12 Monaten vor dem Tag der Veröffentlichung der Auftragsbekanntmachung eine Vorinformation veröffentlicht worden ist. Die Vorinformation muss alle Angaben enthalten, die nach der Richtlinie 2014/24/EU (Anhang V Teil B Abschnitt 1) für die Auftragsbekanntmachung erforderlich sind, sofern diese Angaben zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Vorinformation bereits verfügbar waren.

Alle Antworten auf Fragen der Bieter müssen anonymisiert und spätestens sechs Tage vor dem Schlusstermin für die Angebotsabgabe an alle Beteiligten ausgesandt werden.

Klarstellungen gegenüber Bietern dürfen keine Veränderungen bei wichtigen Aspekten der anfänglichen Spezifikationen (einschließlich der anfänglichen Auswahl- und Zuschlagskriterien) bewirken. Zur Gewährleistung der vollen Transparenz sind alle Klarstellungen vor dem Schlusstermin für die Angebotseinreichung auf der Website des öffentlichen Auftraggebers zu veröffentlichen, sodass sie allen potenziellen Bietern zur Verfügung stehen.

Die Vergabebekanntmachung muss innerhalb von 30 Tagen nach Vertragsabschluss (Unterschrift aller Beteiligten) veröffentlicht werden.

Nichtoffenes Verfahren

Die Richtlinie 2014/24/EU schreibt eine **Mindestfrist von 30 Tagen** zwischen dem Tag, an dem die Auftragsbekanntmachung im Amtsblatt der Europäischen Union erscheint, und dem Eingang der Teilnahmeanträge vor.

Wünscht der öffentliche Auftraggeber eine Begrenzung der Bieter in diesem Verfahren, muss die Grenze bei einem Minimum von fünf liegen. Der öffentliche Auftraggeber ist jedoch nicht zur Angabe eines Grenzwerts verpflichtet, wenn er nicht beabsichtigt, einen solchen Wert anzuwenden.

Der öffentliche Auftraggeber wählt dann auf der Basis der Teilnahmeanträge mindestens fünf Bewerber aus, die zur Abgabe eines Angebots aufgefordert werden.

Anschließend müssen schriftliche Aufforderungen zur Angebotsabgabe an die ausgewählten Bewerber ausgestellt werden; dabei sind zwischen der Absendung der Aufforderungen und dem Eingang der Angebote mindestens 30 Tage Frist einzuräumen. Diese Frist kann um fünf Tage verkürzt werden, wenn der öffentliche Auftraggeber elektronisch übermittelte Angebote akzeptiert.

Wurde 35 Tage bis 12 Monate vor dem Veröffentlichungsdatum der Auftragsbekanntmachung auf elektronischem Weg eine Vorinformation veröffentlicht, kann der zeitliche Rahmen für die Einreichung von Angeboten auf 10 Tage verkürzt werden. Wie beim offenen Verfahren auch muss die Vorinformation alle Angaben enthalten, die nach der Richtlinie 2014/24/EU (Anhang V Teil B Abschnitt 1) für die Auftragsbekanntmachung erforderlich sind, sofern diese Angaben zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Vorinformation bereits verfügbar waren.

Alle Antworten auf Fragen der Bieter müssen anonymisiert und spätestens sechs Tage vor dem Schlusstermin für die Angebotsabgabe an alle Beteiligten ausgesandt werden.

Die Vergabebekanntmachung muss innerhalb von 30 Tagen nach Vertragsabschluss (Unterschrift aller Beteiligten) veröffentlicht werden.



Die Nichteinhaltung von Mindestfristen zieht Finanzkorrekturen nach sich

Die öffentlichen Auftraggeber müssen vor der Veröffentlichung der Bekanntmachung die in Artikel 27 bis 31 der Richtlinie 2014/24/EU aufgeführten Fristen in ihre Überlegungen einbeziehen und im Planungsstadium realistische Zeitpläne festlegen (siehe Tabelle 12 „Mindestfristen, über den EU-Schwellenwerten“).

Sind die Fristen für den Eingang von Angeboten (oder den Eingang von Teilnahmeanträgen) kürzer als die in der Richtlinie 2014/24/EU aufgeführten Fristen, räumt der öffentliche Auftraggeber den Wirtschaftsteilnehmern nicht genügend Zeit zur Teilnahme ein.

Werden die Fristen infolge der Veröffentlichung einer Vorinformation verkürzt, müssen die öffentlichen Auftraggeber sicherstellen dass die Vorinformation alle für die Auftragsbekanntmachung erforderlichen Angaben enthält.

2.4.2. Verlängerung anfänglich festgesetzter Fristen

Diese Fristen können verlängert werden, damit den Wirtschaftsteilnehmern alle einschlägigen Informationen bezüglich der Auftragsunterlagen bekannt werden, wenn:

- » erhebliche Änderungen an den Auftragsunterlagen vorgenommen wurden;
- » Antworten auf Bitten um Klarstellung den potenziellen Bietern weniger als sechs Tage vor

dem Schlusstermin für den Eingang von Angeboten übermittelt wurden; oder weniger als vier Tage vor diesem Termin, wenn es sich um ein beschleunigtes Verfahren handelt (siehe Abschnitt 2.4.3. „Fristverkürzung: das beschleunigte Verfahren“);

- » Wirtschaftsteilnehmer zur Vorbereitung ihrer Angebote vor Ort Zugang zu Informationen benötigen – beispielsweise Informationen, die nur mittels Besuchen vor Ort zugänglich sind, Daten, die nicht in maschinenlesbarer Form vorliegen oder besonders umfangreiche Dokumente.



Versäumte Veröffentlichung verlängerter Fristen für den Eingang von Angeboten oder Teilnahmeanträgen im Amtsblatt der Europäischen Union

Einzelheiten über die Verlängerung von Fristen für den Eingang von Angeboten (oder den Eingang von Teilnahmeanträgen) **müssen** den maßgeblichen Vorschriften entsprechend **veröffentlicht werden**.

In Bezug auf Aufträge, bei denen nach Artikel 18, 47 und 27-31 der Richtlinie 2014/24/EU die Veröffentlichung einer Auftragsbekanntmachung im Amtsblatt der Europäischen Union erforderlich war, müssen sämtliche Fristverlängerungen im Amtsblatt veröffentlicht werden.

2.4.3. Fristverkürzung: das beschleunigte Verfahren

Die in der Richtlinie 2014/24/EU vorgesehenen Bestimmungen für beschleunigte Verfahren erlauben öffentlichen Auftraggebern, ein besonders dringliches öffentliches Auftragsvergabeverfahren schneller abzuwickeln, wenn die normalen Fristen nicht praktikabel wären. Obgleich es sich dabei nicht um ein eigenes Vergabeverfahren handelt (siehe 1.5. „Verfahren wählen“), wird diese Praxis als „beschleunigtes Verfahren“ bezeichnet.

Die Fristen können unter folgenden Bedingungen verkürzt werden:

- » die Dringlichkeit des Verfahrens lässt die Standardfristen unrealistisch werden;

- » die Nutzung des beschleunigten Verfahrens muss in der Auftragsbekanntmachung ordnungsgemäß mit einer klaren, objektiven Erklärung begründet werden;
- » diese Bestimmungen für beschleunigte Verfahren gelten nur für drei Arten von Verfahren: das offene Verfahren, das nichtoffene Verfahren und das Verhandlungsverfahren.

In der folgenden Tabelle werden die Fristverkürzungen, die das beschleunigte Verfahren ermöglicht, zusammengefasst.

Tabelle 13. Verkürzte Fristen

Verfahren	Standardfrist für den Eingang von Teilnahmeanträgen	Verkürzte Frist	Standardfrist für den Eingang von Angeboten	Verkürzte Frist
Offen	–	–	35 Tage	15 Tage
Nichtoffen	30 Tage	15 Tage	30 Tage	10 Tage

Quelle: Richtlinie 2014/24/EU, Artikel 27 bis 28, als Zahl der Tage ab der Meldung der Auftragsbekanntmachung im Amtsblatt der Europäischen Union.

Das beschleunigte Verfahren wird häufig missbräuchlich in Anspruch genommen; öffentliche Auf-

traggeber müssen seinen Einsatz mit klaren, objektiven Tatsachen begründen können.



Das „beschleunigte Verfahren“ ist kein eigentliches Verfahren

Die von der Richtlinie 2014/24/EU gebotene Möglichkeit zur Beschleunigung eines offenen oder nichtoffenen Vergabeverfahrens stellt keine zusätzliche Verfahrensart dar.

Der Vorgang sollte nicht mit dem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung verwechselt werden; dieses Verfahren beruht auf äußerster Dringlichkeit und ist die Folge unvorhersehbarer Umstände; es erfordert keine Veröffentlichung einer Auftragsbekanntmachung (siehe Abschnitt 1.5.7. „Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung“).

2.5. Auftrag bekanntgeben

Die Anzeige des Auftrags besteht in der öffentlichen Bekanntgabe des Vergabeverfahrens, sodass es allen interessierten Wirtschaftsteilnehmern freisteht, teilzunehmen und einen Vorschlag einzureichen (entweder einen Teilnahmeantrag oder ein Angebot).

Die Veröffentlichung zählt im Hinblick auf die Gewährleistung der Transparenz, der Gleichbehandlung und des Wettbewerbs zwischen den Wirtschaftsteilnehmern im Binnenmarkt zu den wichtigsten Elementen der öffentlichen Auftragsvergabe.

Bekanntmachungen helfen, die Transparenz zu verbessern und die Korruption zu bekämpfen, denn durch die Bekanntmachung wird sichergestellt, dass die Wirtschaftsteilnehmer und die Zivilgesellschaft einschließlich der Medien sowie die allgemeine Öffentlichkeit die aktuell bestehenden Chancen auf öffentliche Aufträge ebenso kennen wie die in der Vergangenheit vergebenen Aufträge. Bekanntmachungen ermöglichen den öffentlichen Auftraggebern darüber hinaus, möglichst viele potenzielle Wirtschaftsteilnehmer über Geschäftsmöglichkeiten im öffentlichen Sektor zu informieren; so erhalten die Wirtschaftsteilnehmer die Möglichkeit zum Wettbewerb und dies wiederum führt zum besten Preis-Leistungsverhältnis für die öffentlichen Auftraggeber³⁵.

2.5.1. Über den Schwellenwerten ist eine Bekanntmachung im Amtsblatt zwingend

Übersteigt der Wert eines Auftrags die EU-Schwellenwerte (siehe den Abschnitt „Neue Definitionen, neue Schwellenwerte und eine neue Kategorie öffentlicher Auftraggeber“) muss die Richtlinie 2014/24/EU befolgt und dementsprechend der Auftrag in der Beilage zum Amtsblatt der Europäischen Union (ABL.) angezeigt werden. Die Mitteilungen werden vom Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union kostenlos veröffentlicht.

Öffentliche Aufträge, die im Amtsblatt der Europäischen Union angezeigt werden müssen, können auch in anderen internationalen, nationalen bzw. lokalen Amtsblättern oder Zeitungen veröffentlicht werden. Öffentliche Auftraggeber müssen dabei bedenken, dass diese zusätzlichen Anzeigen nicht vor der Veröffentlichung der Auftragsbekanntmachung im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht werden dürfen und dass sie keine Angaben enthalten dürfen, die in der Auftragsbekanntmachung im Amtsblatt nicht enthalten sind.

Darüber hinaus sollten auch Aufträge, deren Wert unter den EU-Schwellenwerten liegt, die aber von potenziell grenzübergreifendem Interesse sind, im Amtsblatt angezeigt werden. Generell steht die Veröffentlichung im Amtsblatt jeder Art von Auftragsvergabe unterhalb der EU-Schwellenwerten offen, auch wenn diese nicht von besonderem grenzübergreifenden Interesse sind.



Im Zweifel stets im Amtsblatt der Europäischen Union (ABL.) anzeigen

Eine nicht ordnungsgemäße Bekanntmachung zählt zu den schwersten Fehlern.

Liegen Aufträge unter den EU-Schwellenwerten, sind aber von potenziell grenzübergreifendem Interesse, besteht der sicherste Weg zur Vermeidung jedweder Risiken, dass es zu Unregelmäßigkeiten und möglichen Finanzkorrekturen kommt, in der Anzeige des Auftrags im Amtsblatt und einer nationalen Website für öffentliche Auftragsvergaben oder einer allgemein bekannten Website für öffentliche Auftragsvergaben.

Bestehen beispielsweise hinsichtlich der Schwellenwerte oder des Potenzials für ein grenzübergreifendes Interesse an einem Auftrag Zweifel irgendeiner Art, wird eine Anzeige im Amtsblatt als Methode zur Sicherstellung eines EU-weiten Wettbewerbs empfohlen.

Die elektronischen Auftragsvergabeplattformen vieler Mitgliedstaaten sind heute mit der elektronischen Beilage des Amtsblatts der Europäischen Union (TED) verbunden und die Veröffentlichung im Amtsblatt kann parallel zur Anzeige auf nationaler Ebene erfolgen. Zur Vermeidung von Fehlern sollten öffentliche Auftraggeber jedoch immer eine rasche Gegenprüfung auf der TED-Plattform durchführen, um sicherzustellen, dass die Anzeige ordnungsgemäß veröffentlicht wurde.

³⁵ OECD/SIGMA, Public procurement Brief 6, Advertising, (Bekanntmachen) September 2016.

Zugänglich unter (auf Englisch): <http://www.sigmaxweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-6-200117.pdf>.

2.5.2. Anzuzeigende Mitteilungen

Ein wesentlicher Grundsatz der EU-Gesetzgebung zu öffentlichen Auftragsvergaben lautet, dass alle die EU-Schwellenwerte übersteigenden Aufträge auf EU-Ebene im Amtsblatt in Mitteilungen zu veröffentlichen sind, die in einem Standardformat abgefasst werden; auf diese Weise sollen die Wirtschaftsteilnehmer in allen Mitgliedstaaten in die Lage versetzt werden, Angebote für Aufträge abzugeben, deren Anforderungen sie ihrer Meinung nach erfüllen.

Öffentliche Auftraggeber können die Mitteilungen entweder über ihre übliche e-Vergabepattform erstellen, sofern diese mit den EU-Standardformularen konforme Mitteilungen generieren kann, oder sie können eNotices nutzen, den Online-Antrag zur Erstellung und Veröffentlichung von Mitteilungen über öffentliche Auftragsvergaben³⁶.

Alle beim Amtsblatt eingereichten Mitteilungen müssen in einem Standardvokabular abgefasst werden. Beim **Gemeinsamen Vokabular für öffentliche Aufträge (CPV)** handelt es sich um ein Einreihungssystem mit 8 Ziffern (und einer 9. Ziffer zur Überprüfung), dessen Ziel die Standardisierung der Referenzbezeichnungen ist, die von öffentlichen Auftraggebern zur Beschreibung der Gegenstände von Beschaffungsaufträgen verwendet werden. Auf die CPV-Codes kann online über die SIMAP Website zugegriffen werden³⁷.

Beschaffungsreferenten können auch die besonderen, von der Europäischen Kommission entwickelten Orientierungshilfen für das Ausfüllen der Standardformulare, die bei Aufträgen oberhalb der EU-Schwellenwerte zu verwenden sind, nutzen³⁸.

Die drei wesentlichen Dokumente, die im Amtsblatt veröffentlicht werden müssen, wenn die EU-Schwellenwerte überschritten werden, sind die drei nachfolgend beschriebenen Mitteilungen.

Tabelle 14. Hauptmitteilungen, die bei Aufträgen oberhalb der EU Schwellenwerte zu veröffentlichen sind

Akronym für die Mitteilung	Standardformulare ³⁹	Zweck	Zwingend?	Zeitraumen
PIN	<u>Vorinformation</u>	Macht den Markt auf künftige Aufträge aufmerksam	Nein	Zwischen 35 Tage und 12 Monate vor der Veröffentlichung der Auftragsbekanntmachung oder Einladung an Bewerber
CN	<u>Auftragsbekanntmachung</u>	Startet ein Vergabeverfahren	Ja	–
CAN	<u>Vergabebekanntmachung</u>	Informiert den Markt über den Ausgang eines Vergabeverfahrens	Ja	Innerhalb von 30 Tagen nach Vertragsabschluss

³⁶ Europäische Kommission, SIMAP, eNotices. Zugänglich unter (auf Englisch): <http://simap.europa.eu/enotices/>.

³⁷ Europäische Kommission, SIMAP, Gemeinsames Vokabular für öffentliche Aufträge (CPV). Zugänglich unter (auf Englisch): <http://simap.ted.europa.eu/web/simap/cpv>.

³⁸ Europäische Kommission, GD GROW, Public procurement standard forms guidance, version 1.05, 2015-09-19. (Orientierungshilfen zu Standardformularen für das öffentliche Auftragswesen). Zugänglich unter (auf Englisch): <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/14683/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>.

³⁹ Europäische Kommission, SIMAP, Standardformulare für das öffentliche Auftragswesen. Zugänglich unter (auf Englisch): <http://simap.ted.europa.eu/standard-forms-for-public-procurement>

Vorinformation (PIN)

Die Veröffentlichung einer Vorinformation ist nicht zwingend vorgeschrieben.

Durch die Veröffentlichung einer Vorinformation zum Jahresbeginn erhält man jedoch die Möglichkeit, die Vorteile der verkürzten Fristen für die Einreichung von Angeboten zu nutzen (siehe Abschnitt 2.4. „Fristen setzen“).

Die Vorinformation wurde zu dem Zweck eingeführt, dass öffentliche Auftraggeber den Markt über ihre gesamten, im nächsten halben oder ganzen Jahr anstehenden Aufträge informieren können. Die Vorinformation kann auch zur Ankündigung geplanter Marktconsultationen verwendet werden, obgleich diese vorherigen Konsultationen auch ohne Veröffentlichung der Vorinformation eingeleitet werden können. Sie läuft parallel zur regelmäßigen Vorschau auf Vergabeverfahren (meist auf Jahresbasis), die von öffentlichen Auftraggebern zur Förderung einer allgemein hohen Qualität in der öffentlichen Auftragsvergabe erstellt werden sollte⁴⁰.

In jüngster Zeit nutzten öffentliche Auftraggeber die Vorinformation auch auf auftragsspezifischer Basis. Die Vorinformation muss 35 Tage bis 12 Monate vor der mittels Auftragsbekanntmachung erfolgenden Veröffentlichung des jeweiligen spezifischen Auftrags publiziert werden.

Auftragsbekanntmachung

Übersteigt der zu vergebende Auftrag den EU-Schwellenwert (und fällt er somit in den Geltungsbereich der Richtlinie 2014/24/EU) ist **die Veröffentlichung einer Auftragsbekanntmachung zwingend vorgeschrieben**.

In der Auftragsbekanntmachung werden Informationen über den öffentlichen Auftraggeber, den Auftragsgegenstand (einschließlich CPV-Codes), den Auftragswert, die Teilnahmebedingungen (rechtliche, wirtschaftliche, finanzielle und technische Informationen), die Auftragsart, das angewendete Verfahren, die Frist und Anweisungen zur Einreichungen von Angeboten sowie die maßgeblichen Überprüfungsstellen übermittelt.

Sobald die Bekanntmachung veröffentlicht worden ist, können keine tiefgreifenden Änderungen an wesentlichen Inhalten der Auftragsunterlagen (beispielsweise den technischen Anforderungen, den Mengen, dem Zeitplan, der Auswahl- und Zuschlagskriterien und den Auftragsbedingungen) mehr vorgenommen werden, sofern keine Fristverlängerung vorgesehen ist (siehe Abschnitt 2.4.2. „Verlängerung anfänglich festgesetzter Fristen“).

Kommt es vor dem Schlusstermin für die Einreichung von Angeboten zu geringfügigen Änderungen in den Auftragsunterlagen, müssen die öffentlichen Auftraggeber die Änderungen im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlichen; dabei ist immer zu empfehlen, die Frist für die Einreichung des Angebots zu verlängern.



Wird die Veröffentlichung der Auftragsbekanntmachung versäumt, kann dies schwerwiegende Finanzkorrekturen nach sich ziehen

Von ganz besonderen Fällen abgesehen gilt das Versäumnis, für einen Auftrag mit einem die EU-Schwellenwerte übersteigenden Wert eine Auftragsbekanntmachung zu veröffentlichen, als Verstoß gegen die Vergabevorschriften der EU und kann eine Finanzkorrektur nach sich ziehen, die zwischen 25 % bis 100 % der damit verbundenen Ausgaben liegen kann⁴¹.

Die Anforderungen der Richtlinie 2014/24/EU an Bekanntgaben sind erfüllt, sobald die Auftragsbekanntmachung veröffentlicht worden ist und sämtliche im Standardformular abgefragten Informationen klar und präzise übermittelt wurden.

⁴⁰ Europäische Kommission, GD REGIO, Bestandsaufnahme der in den verschiedenen EU-Ländern bestehenden Verwaltungskapazitäten, Systeme und Praktiken zur Sicherstellung der Rechtskonformität und Qualität der öffentlichen Auftragsvergabe unter Einbeziehung von Mitteln des europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI). Zugänglich unter (auf Englisch): http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/.

⁴¹ Europäische Kommission, Beschluss der Kommission vom 19.12.2013 zur Festlegung und Genehmigung der Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die die Kommission bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anwendet, COCOF(2013)9527 final. Zugänglich unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2013/cocof_13_9527_annexe_de.pdf.

Vergabebekanntmachung (CAN)

In der Vergabebekanntmachung wird die Entscheidung dargelegt, die sich aus dem Vergabeverfahren ergeben hat (siehe Abschnitt 4.6. „Auftrag vergeben“). Abgesehen von Informationen über die Vergabe, zu denen auch der erfolgreiche Bieter und der endgültige Auftragswert gehören, kann der größte Teil des mit dem Vergabeverfahren zusammenhängenden Inhalts dank der in der Auftragsbekanntmachung bereits enthaltenen Angaben automatisch eingetragen werden. Der öffentliche Auftraggeber muss jedoch die bewusste Entscheidung zur Veröffentlichung der Vergabebekanntmachung innerhalb des vorgeschriebenen Zeitrahmens treffen.

Für Fälle, in denen kein Auftrag vergeben wurde, wird empfohlen, dass der öffentliche Auftraggeber eine Vergabebekanntmachung veröffentlicht, in der er den Grund für die nicht erfolgte Auftragsvergabe nennt (dies ist aber nicht zwingend erforderlich). Meist ist dies darauf zurückzuführen, dass keine Angebote oder Teilnahmeanträge eingingen oder dass sie alle abgelehnt wurden. Sonstige zur Aufhebung des Verfahrens führende Gründe müssen angegeben werden⁴².

Wird der Auftrag vergeben, vermittelt die Vergabebekanntmachung Informationen über die eingegangenen Angebote (Anzahl und Hauptmerkmale der Angebote), den Namen und weitere Einzelheiten des erfolgreichen Bieters (d. h. den Auftragnehmer) und die endgültige Gesamtsumme des Auftrags.

Zusätzliche Mitteilungen

Die öffentlichen Auftraggeber müssen den Markt (d. h. mögliche Bieter) immer informieren, wenn an den Auftragsunterlagen und den Mitteilungen (z. B. Eingangsdatum der Angebote) Änderungen vorgenommen werden; dies hat mittels Veröffentlichung einer weiteren Mitteilung und darüber hinaus mittels Information aller Parteien, die Interesse an dem Auftrag bekundet haben, zu geschehen.

Es besteht die Möglichkeit, eine Berichtigung der veröffentlichten Informationen zu versenden; hierzu bedient man sich des Formulars [F14 Corrigendum - Notice for changes or additional information](#), das vom Amt für Veröffentlichungen der EU erstellt wurde. Weitere Anweisungen zur Verwendung einer Berichtigung sind auf der SIMAP-Website veröffentlicht worden⁴³.

2.5.3. Zugang zu den Auftragsunterlagen

Öffentliche Auftraggeber müssen ab dem Tag der Veröffentlichung der Auftragsbekanntmachung unbegrenzten, vollständigen, unmittelbaren und kostenlosen Zugang zu den Auftragsunterlagen gewähren. Zu diesem Zweck muss den interessierten Parteien in der Auftragsbekanntmachung die Website bekannt gegeben werden, auf der diese Auftragsunterlagen bereitliegen.

Kann dieser vollständige, kostenlose, unmittelbare Zugang zu Auftragsunterlagen nicht geboten werden, müssen die öffentlichen Auftraggeber in der Auftragsbekanntmachung oder der Aufforderung zur Interessenbestätigung angeben, dass die betreffenden Auftragsunterlagen auf anderem Wege übermittelt werden. Anschließend erhalten die potenziellen Bieter oder Bewerber Zugang zu den Auftragsunterlagen und können ihre Vorschläge über eine elektronische Plattform oder mithilfe von E-Mails einreichen.

Auch zusätzliche, mit der Auftragsbekanntmachung und den Auftragsunterlagen zusammenhängende Informationen müssen die öffentlichen Auftraggeber allen interessierten Bietern übermitteln. Aus diesem Grund müssen öffentliche Auftraggeber alle Wirtschaftsteilnehmer, die die Auftragsunterlagen heruntergeladen, ihr Interesse bekundet oder um eine Klarstellung zum Vergabeverfahren gebeten haben, sorgfältig erfassen.

⁴² OECD/SIGMA, Schulungshandbuch für öffentliche Auftragsvergaben, Aktualisierung 2015. Modul E, Durchführung des Vergabevorgangs, 2.11.1 Anzeige der Auftragsvergabe.
Zugänglich unter (auf Englisch): <http://www.sigmaxweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>.

⁴³ Europäische Kommission, SIMAP, F14 Corrigendum — Berichtigung – Mitteilung über Änderungen oder zusätzliche Informationen. Zugänglich unter (auf Englisch): http://simap.ted.europa.eu/documents/10184/99173/EN_F14.pdf.
Europäische Kommission, SIMAP, Anleitung zur Verwendung des Standardformulars 14 „Berichtigung“.
Zugänglich unter (auf Englisch): http://simap.ted.europa.eu/documents/10184/166101/Instructions+for+the+use+of+F14_EN.pdf/909e4b38-1871-49a1-a206-7a5976a2d262.

3. Einreichung von Angeboten und Auswahl von Bieter

Die Einreichungs- und Auswahlphase dient der Sicherstellung dessen, dass den Vorschriften entsprechende Angebote nach den in den Auftragsunterlagen festgelegten Vorschriften und Kriterien entgegengenommen und ausgewählt werden (siehe Abschnitt 2.1. „Auftragsunterlagen entwerfen“).



Für Transparenz vor der Einreichung von Angeboten sorgen

Potenziellen Bieter kann es erlaubt sein, vor der Einreichung von Angeboten Kontakt mit dem öffentlichen Auftraggeber aufzunehmen und ihn um Klärungen zu bitten, sofern dies in den Auftragsunterlagen vorgesehen ist, die Kommunikationskanäle allen potenziellen Bieter offenstehen und klare zeitliche Rahmen und Stichtage festgelegt werden.

Es wird empfohlen, in derartigen Fällen ausschließlich schriftlich zu kommunizieren; zudem müssen alle vom öffentlichen Auftraggeber übermittelten zusätzlichen Informationen sämtlichen potenziellen Bieter und nicht nur dem Bieter, der um Klärungen bittet, offenbart werden.

Nach dem Schlusstermin für die Einreichung von Angeboten ist die Kommunikation mit den Bieter in offenen und nichtoffenen Verfahren auf Klärungen des Angebots beschränkt. Dialoge über den wesentlichen Inhalt eines Angebots sind nicht akzeptabel und würden als Verhandlung ausgelegt.

3.1. Eine den Anweisungen entsprechende Angebotsabgabe sicherstellen

Öffentliche Auftraggeber sollten in den Auftragsunterlagen klare technische und verwaltungsbezogenen Anweisungen bereitstellen, um Wirtschaftsteilnehmern die Erstellung und Einreichung ihrer Angebote oder Teilnahmeanträge zu erleichtern.

Ebenfalls empfohlen wird die Aufnahme einer **Checkliste für die formale Übereinstimmung**, die den Bieter bei der Zusammenstellung der erforderlichen Dokumentation Hilfestellung leistet und darüber hinaus die Überprüfung der Unterlagen durch den öffentlichen Auftraggeber erleichtert (siehe Abschnitt 2.1. „Auftragsunterlagen entwerfen“).

Wird ein Vorschlag in Papierform verlangt, ist eine genaue Erläuterung der Abgabeanweisungen unabdingbar – d. h. der Ort, an den das Angebot geschickt werden soll (Name, Anschrift, Raum- oder Büronummer), die Anzahl der erforderlichen Exemplare sowie Verpackungsanweisungen. Öffentliche Auftraggeber können auch vorgeben, dass die Angebote in einem Umschlag ohne Firmenzeichen wie Stempeln oder Logos vorgelegt werden müssen. Bei elektronischen Auftragsvergaben, insbesondere bei elektronischen Einreichungen, müssen allen potenziellen Bieter die einschlägigen Websites und e-Vergabeplattformen zugänglich gemacht werden.

Die Frist für den Eingang der Angebote oder Teilnahmeanträge muss in der Auftragsbekanntmachung genannt werden. Die Bieter sind für die Sicherstellung einer fristgerechten Abgabe verantwortlich.



Keine Zweifel an Datum und Uhrzeit der Abgabe lassen

Die Angabe einer klaren Frist in der Auftragsbekanntmachung und in den Auftragsunterlagen ist für die Vermeidung einer Situation, in der ein potenzieller Bieter, der diese Frist versäumt, einfach als disqualifiziert vom Verfahren ausgeschlossen wird, äußerst wichtig.

Zur Vermeidung von Missverständnissen sollten öffentliche Auftraggeber Folgendes angeben:

- » das vollständige Datum (Tag, Monat, Jahr) und
- » die genaue Uhrzeit (Stunde, Minuten).

Wird von den Bietern eine Hartkopie auf Papier verlangt und kann diese per Post geschickt werden, sollte angegeben werden, ob das Datum des Poststempels als gültig betrachtet wird oder ob die Hartkopie vor dem Ende der Frist in den Räumlichkeiten des öffentlichen Auftraggebers abgegeben werden muss.

Wird ein Aufschub des Termins für die Angebotsabgabe beschlossen (2.4.2. „Verlängerung anfänglich festgesetzter Fristen“), sind alle Bieter umgehend schriftlich zu unterrichten und es ist eine Mitteilung an das Amtsblatt oder die sonstige jeweils genutzte e-Vergabepattform zu übermitteln. Dies dient dem Ziel, allen potenziellen Bietern den neuen Schlusstermin für den Fall bewusst zu machen, dass sie in Anbetracht des verlängerten Zeitrahmes an der Abgabe eines Angebots interessiert sein könnten. Hierzu zählen auch Bieter, die ihre Angebote bereits eingereicht haben und nun bis zum neuen Schlusstermin ein anderes Angebot als Ersatz abgeben können.

3.2. Eingang bestätigen und Angebote öffnen

Unabhängig davon, ob Angebote in Papierform oder auf elektronischem Wege übermittelt werden, wird den öffentlichen Auftraggebern empfohlen, eine **Liste eingehender Angebote** mit Angabe der Namen der Bieter sowie des Datums und der Uhrzeit des Eingangs anzulegen.

Darüber hinaus sollten die Bieter unabhängig davon, ob ihre Angebote per Post, Kurier, persönlich oder elektronisch übermittelt wurden, eine offizielle, schriftliche Empfangsbestätigung mit Angabe des Datums und der Uhrzeit der Übergabe erhalten.

Werden Angebote elektronisch übermittelt, sollte in den e-Vergabeportalen eine zuverlässige Abgabestruktur für die Übermittlung vorgesehen sein; außerdem sollten für die Bieter automatische Empfangsbestätigungen generiert werden.

Die eingereichten Angebote sind vertraulich zu behandeln und sicher zu verwahren.

Die nächste Aufgabe des öffentlichen Auftraggebers besteht darin, alle Angebote darauf zu überprüfen, ob sie den Anweisungen für Bieter formell entsprechen (z. B. Anzahl der Exemplare, Verpackung, Aufbau des Angebots). Sind sie es nicht, und kann nicht um Klarstellung gebeten werden (entweder weil die Nichteinhaltung über das hinausgeht, was die Regelungen zur Klarstellung zulassen, oder weil die Klarstellungen nach nationalen Recht einfach nicht zulässig sind) so sind sie umgehend als nichtkonform abzulehnen und dem Bieter sind die Gründe für die Ablehnung zu erläutern. Die Ablehnung und der Grund bzw. die Gründe dafür müssen aufgezeichnet werden.

Es gilt als bewährte Praxis, dass öffentliche Auftraggeber eine offizielle **Eröffnung** für diejenigen Angebote durchführen, die den formellen Anforderungen entsprechen. Dabei sollten mindestens zwei Mitglieder des Bewertungsausschusses anwesend sein, um die Einzelheiten der Angebote aufzuzeichnen (4.1. „Einrichtung des Bewertungsausschusses“). Ort, Uhrzeit und Datum der offiziellen Eröffnung können in die Auftragsbekanntmachung aufgenommen werden, sodass alle Bieter oder sonstigen betroffenen Interessenträger teilnehmen können.

Hier ist darauf hinzuweisen, dass diese Praxis in den europäischen Ländern unterschiedlich gehandhabt wird und dass sich öffentliche Auftraggeber bei Zweifeln bezüglich der Organisation einer solchen Veranstaltung an die Auftragsvergabebehörden ihres Landes wenden sollten.

3.3. Angebote bewerten und auswählen

Die Auswahl von Angeboten besteht in der Beurteilung der Angebote unter Zugrundelegung der in den Auftragsunterlagen aufgeführten Ausschlussgründe und Auswahlkriterien (siehe Abschnitt 2.3. „Kriterien definieren“). Die Bewertung der Angebote erfolgt im Anschluss an diese Phase auf der Grundlage der Zuschlagskriterien (siehe Kapitel 4. „Bewertung der Angebote und Auftragsvergabe“).

Die Beurteilung von Ausschlussgründen und Auswahlkriterien könnte mithilfe einer Matrix erfolgen, in der die in den Auftragsunterlagen und verschie-

denen Angeboten offengelegten Kriterien zusammengestellt werden (siehe die folgende Tabelle 15. „Matrix für die Beurteilung von Ausschlussgründen und Auswahlkriterien“). Die Ausschlussgründe und Auswahlkriterien dürfen im Verlauf der Beurteilung nicht verändert werden.

Auch wenn Ausschlussgründe und Auswahlkriterien transparente, objektive Kriterien sind, wird empfohlen, dass mindestens zwei dem öffentlichen Auftraggeber bzw. dem Bewertungsausschuss (4.1. „Einrichtung des Bewertungsausschusses“) zugehörige Personen diese Beurteilung durchführen, wobei eine Person die einzelnen Kriterien analysiert und die andere die Beurteilung überprüft.

Tabelle 15. Matrix für die Beurteilung von Ausschlussgründen und Auswahlkriterien

Beurteilung	Name des Beurteilenden:	Datum der Beurteilung:
Überprüfung	Name des Überprüfers:	Datum der Überprüfung:

Angebote	Angebot A	Angebot B	Angebot ...
Ausschlussgrund 1	Regelkonform: Ja/Nein Quelle: ... (EEE, sonstiges)	Regelkonform: Ja/Nein Quelle: ... (EEE, sonstiges)	...
Ausschlussgrund 2	Regelkonform: Ja/Nein Quelle: ... (EEE, sonstiges)	Regelkonform: Ja/Nein Quelle: ... (EEE, sonstiges)	...
Ausschlussgrund 3	Regelkonform: Ja/Nein Quelle: ... (EEE, sonstiges)	Regelkonform: Ja/Nein Quelle: ... (EEE, sonstiges)	...
Ausschlussgrund
Anforderungen an die Auswahl als Bieter erfüllt	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein, der Bieter wird vom Vergabevergang ausgeschlossen.	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein, der Bieter wird vom Vergabevergang ausgeschlossen.	...
Auswahlkriterium 1	Regelkonform: Ja/Nein oder Punktzahl: ... Quelle: ... (EEE, sonstiges) Bemerkung:	Regelkonform: Ja/Nein oder Punktzahl: ... Quelle: ... (EEE, sonstiges) Bemerkung:	...

Angebote	Angebot A	Angebot B	Angebot ...
Auswahlkriterium 2	Regelkonform: Ja/Nein oder Punktzahl: ... Quelle: ... (EEE, sonstiges) Bemerkung:	Regelkonform: Ja/Nein oder Punktzahl: ... Quelle: ... (EEE, sonstiges) Bemerkung:	...
Auswahlkriterium
Bieter ausgewählt: Angebot kann bewertet werden	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein, das Angebot wird vom Vergabevorgang ausgeschlossen.	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein, das Angebot wird vom Vergabevorgang ausgeschlossen.	...

Zunächst wird der öffentliche Auftraggeber feststellen, ob Gründe bestehen, um Wirtschaftsteilnehmer von der Teilnahme auszuschließen, und ob Ausnahmeregelungen getroffen wurden (siehe 2.3.1. „Ausschlussgründe“). Der öffentliche Auftraggeber wird dann betrachten, ob die nicht ausgeschlossenen Wirtschaftsteilnehmer die maßgeblichen Anforderungen für eine Auswahl als Bieter erfüllen. Die ausgewählten Wirtschaftsteilnehmer werden anschließend auf-

gefordert, Angebote einzureichen, in Verhandlungen einzutreten oder an einem Dialog teilzunehmen. Beim offenen Verfahren werden die bereits eingereichten Angebote bewertet⁴⁴.

Trifft auf einen Bieter ein Ausschlussgrund zu oder entspricht er einem Auswahlkriterium nicht, ist das Angebot als nicht zulässig zu behandeln und der restliche Teil des Angebots sollte nicht ausgewertet werden.



Gemeinsame Ausschreibungsteilnahme zur Erfüllung der Auswahlkriterien

Es entspricht üblicher Praxis, dass mehrere Wirtschaftsteilnehmer beschließen, zusammenzuarbeiten und sich zusammenschließen, um nachzuweisen, dass sie als Gruppe oder Konsortium über die Wirtschafts- und Finanzkraft sowie die technischen und beruflichen Fähigkeiten verfügen, die in den Auswahlkriterien gefordert werden. Beispielsweise würde es genügen, dass die Anforderungen an die Wirtschafts- und Finanzkraft von der Gruppe als Ganzes erfüllt werden und nicht von jedem einzelnen Mitglied.

Ferner kann ein Wirtschaftsteilnehmer, sofern dies angemessen ist, im Hinblick auf einen bestimmten Auftrag die Kapazitäten und Fähigkeiten anderer Unternehmen in Anspruch nehmen, wobei die rechtliche Natur der eventuell mit diesen Unternehmen bestehenden Verbindungen keine Rolle spielt. In einem solchen Fall muss er, beispielsweise mittels Vorlage einer dahingehenden Verpflichtung der betreffenden Unternehmen, nachweisen, dass ihm die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stehen.

Diese Möglichkeit hilft, die Teilnahme von KMU an Vergabeverfahren zu fördern.

⁴⁴ OECD/SIGMA, Public procurement Brief 7, Auswahl von Wirtschaftsteilnehmern September 2016.

Zugänglich unter (auf Englisch): <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-7-200117.pdf>.



Zulassung von Bieter, die man hätte aussondern müssen

Es sind Fälle bekannt geworden, in denen Bieter, die wegen der Nichterfüllung eines bestimmten Auswahlkriteriums hätten ausgesondert werden müssen, nichtsdestotrotz vom Bewertungsausschuss zur Bewertung zugelassen wurden. In einigen Fällen erhielten solche Bieter den Zuschlag für den Auftrag. Hier liegt ein klarer Fall von Ungleichbehandlung vor, der vermieden werden muss.

Den öffentlichen Auftraggebern wird angeraten, die Anwendung des Vieraugenprinzips im Bewertungsausschuss sicherzustellen, damit gewährleistet werden kann, dass zumindest der erfolgreiche Bieter überprüft wird und somit sichergestellt ist, dass die für die Bewertung qualifizierten Bieter alle Auswahlkriterien erfüllt haben.

3.3.1. Nutzung von Punkvergabesystemen

Ist für die Bewertung der Übereinstimmung mit den Auswahlkriterien ein Punkvergabemechanismus vorgesehen, sollten öffentliche Auftraggeber darauf achten, dass die Punkvergabe vom Bewertungsausschuss so objektiv und einheitlich wie möglich angewendet wird (siehe Abschnitt 4.1. „Einrichtung des Bewertungsausschusses“).

Bevor Ausschussmitglieder mit der Punkvergabe beginnen, muss zunächst die Herangehensweise an die Punkvergabe im Bewertungsausschuss vereinbart werden. Der Punkvergabemechanismus muss zuvor in der Auftragsbekanntmachung und den Auftragsunterlagen offengelegt und jedem einzelnen Mitglied des Bewertungsausschusses klar und deutlich erläutert worden sein.

Ferner muss entschieden werden, ob die Punkte individuell oder gemeinsam als Gruppe vergeben werden sollen und wie sie zugeordnet werden. Wird eine individuelle Punkvergabe angewendet, muss jedes Mitglied eine individuelle Bewertungsmatrix erstellen, aus der sowohl die von jedem einzelnen Ausschussmitglied vergebenen Punkte als auch die Summe hervorgehen. Wird dies bevorzugt, kann sich der Bewertungsaus-

schuss anstelle eines aus den individuellen Punktzahlen ermittelten Durchschnitts eine einzige, als Gruppe vergebene Punktzahl vereinbaren. Für diese Option sollte eine einzige Bewertungsmatrix eingesetzt werden.

Bei der Bewertung müssen alle Bieter gleich behandelt werden und der für die Punkvergabe verwendete Ansatz muss einheitlich, nichtdiskriminierend und fair sein.

Die Punktzahlen dürfen nur auf Basis der in den Angeboten enthaltenen Angaben festgesetzt werden; der Bewertungsausschuss darf keine anderen, auf andere Weise, beispielsweise persönliche Kenntnis oder Erfahrung des Bieters, gewonnenen Informationen berücksichtigen.

Der Inhalt der individuell oder insgesamt durch den Bewertungsausschuss ermittelten Punktzahlen darf niemandem außerhalb des Ausschusses offenbart werden.

3.3.2. Bitte um Klarstellung

Erfüllt ein Bieter die Ausschlussgründe und entspricht er den nicht den Auswahlkriterien, muss er abgelehnt werden.



Vor der Bitte um Klarstellung die nationalen Rechtsvorschriften für Auftragsvergaben gegenprüfen

In einigen Ländern erlauben die nationalen Rechtsvorschriften für Auftragsvergaben es den öffentlichen Auftraggebern vielleicht nicht, Bieter in diesem Stadium um die Klarstellung von Informationen zu bitten, oder sie gestatten es nur unter bestimmten Bedingungen.

Den öffentlichen Auftraggebern wird empfohlen, die entsprechenden nationalen Bestimmungen für die Vergabe öffentlicher Aufträge zu überprüfen oder sich mit der zuständigen nationalen Stelle für öffentliche Auftragsvergaben in Verbindung zu setzen.

In diesem Stadium können öffentliche Auftraggeber Bieter um eine Bestätigung oder Klarstellung von Angaben bitten, beispielsweise wenn Informationen unklar formuliert oder eindeutig falsch sind. Öffentliche Auftraggeber können Bieter auch zur Ergänzung oder Klarstellung der eingereichten Dokumente auffordern. Jede Bitte um Klarstellung und die entsprechende Antwort müssen schriftlich erfolgen.

Klarstellungen sind nicht als Verhandlungen zu verstehen. Das Nachreichen fehlender Bescheinigungen oder Belege oder die Berichtigung von Versehen bei Berechnungen sowie von arithmetischen und or-

thografischen Fehlern oder Tippfehlern wird als Ergänzung oder Klarstellung akzeptiert. Wesentliche Änderungen oder Abwandlungen des Angebots sind nicht zulässig.

Ein öffentlicher Auftraggeber könnte beispielsweise um ein bestimmtes Dokument (z. B. eine vorhandene Bescheinigung) bitten, die der Bieter versehentlich nicht mit den anderen Dokumenten zusammen beigefügt hat. Sobald er dies tut, ist der öffentliche Auftraggeber jedoch verpflichtet, alle Bieter gleich zu behandeln und bei allen Bietern, deren Dokumente ergänzt werden müssen, zusätzliche Unterlagen anzufordern.



Ungleichbehandlung von Bietern

Die öffentlichen Auftraggeber müssen sicherstellen, dass im Verlauf des Auswahlprozesses alle Bitten um Klarstellung oder ergänzende Unterlagen in Bezug auf Auswahlkriterien für alle betroffenen Bieter auf der gleichen Grundlage gestellt werden. In Bezug auf Lücken bei den gleichen Aspekten ihrer Angebote muss der Bewertungsausschuss bei allen Bietern um Klarstellungen bitten.

Würde man zum Beispiel einen Bieter zur Einreichung einer Bescheinigung über die Einhaltung der Steuervorschriften, die in den eingereichten Unterlagen des Bieters offensichtlich vergessen wurde, auffordern, dies von einem anderen Bieter aber nicht verlangen, stellte dies eine Ungleichbehandlung dar.

Zur Sicherstellung eines größtmöglichen Wettbewerbs können öffentliche Auftraggeber unter der Voraussetzung ergänzende Informationen anfordern, dass dies den Inhalt des Angebots nicht verändert.

Im Anschluss an die Bewertung der angeforderten Zusatzinformationen sollte der Bewertungsausschuss die Auswertung aller ausgewählten Angebote vornehmen.

3.3.3. Auswahlliste

Im Rahmen bestimmter Vergabeverfahren wie dem nichtoffenen Verfahren (siehe Abschnitt 1.5. „Verfahren wählen“) können öffentliche Auftraggeber beschließen, nur eine begrenzte Zahl qualifizierter Bieter auf eine Auswahlliste zu setzen, sofern dies in der Auftragsbekanntmachung unter Nennung der Anzahl oder Bandbreite der in die nähere Auswahl kommenden Bewerber angezeigt worden ist.

Die Erstellung von Auswahllisten von Bietern, die die Mindestauswahlkriterien erfüllen, muss nach nichtdiskriminierenden, transparenten Regeln und Kriterien erfolgen, die den Bewerbern bekannt gegeben wurden.

Zur Sicherstellung eines adäquaten Wettbewerbs ist es jedoch erforderlich, dass mindestens fünf Bieter zur Abgabe von Angeboten aufgefordert werden, sofern mindestens diese Anzahl an Bietern die Auswahlkriterien erfüllt; bei Verhandlungsverfahren, wettbewerblichen Dialogen und Innovationspartnerschaften müssen es mindestens drei Bieter sein.

Hier ist darauf hinzuweisen, dass in offenen Verfahren Auswahllisten nicht zulässig sind.

4. Bewertung der Angebote und Auftragsvergabe

Der Zweck der Bewertung von Angeboten besteht darin, diejenigen der den Ausschlussgründen und Auswahlkriterien entsprechenden Angebote zu ermitteln, die nach den veröffentlichten Zuschlagskriterien die wirtschaftlich günstigsten Angebote sind.

Die Angebotsbewertung sollte von einem Bewertungsausschuss (mitunter auch als Bewertungsgremium bezeichnet) vorgenommen werden; dieser Ausschuss hat die Aufgabe, dem öffentlichen Auftraggeber eine Empfehlung für die Auftragsvergabe zu geben.

Die Bewertung muss auf faire, transparente Weise unter Zugrundelegung der in den Auftragsunterlagen veröffentlichten Zuschlagskriterien durchgeführt werden.

4.1. Einrichtung des Bewertungsausschusses

Es entspricht bewährter Praxis, einen Bewertungsausschuss zu gründen, sobald die Entscheidung zur Durchführung der Auftragsvergabe gefallen ist; auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass alle Teilnehmer mit den erforderlichen Qualifikationen und Fachkenntnissen

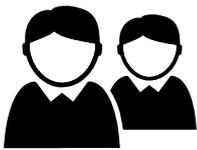
von Anfang an in diesen Vorgang einbezogen werden (siehe Abschnitt 1.2. „Interessenträger einbinden“).

Den Vorsitz des Bewertungsausschusses führt oft der/die für das Vergabeverfahren beim öffentlichen Auftraggeber zuständige Auftragsmanager/in.

Ihm bzw. ihr kann ein/e Sekretär/in mit Finanz- oder Rechtskenntnissen in der öffentlichen Auftragsvergabe zur Seite gestellt werden. Bei kleineren Vergabeverfahren können die Funktionen des Vorsitzes und des Sekretärs von einer einzelnen Person übernommen werden (z. B. dem/ der Auftragsmanager/in).

Bei den Bewertern handelt es sich um Fachpersonal des öffentlichen Auftraggebers oder auf den Auftragsgegenstand spezialisierte, externe Sachverständige. Es besteht auch die Möglichkeit, technische Berater oder externe Interessenträger mit Verbindungen zum Ergebnis des Auftrags als nicht stimmberechtigte Mitglieder zu beteiligen.

Tabelle 16. Beispiel für den Aufbau eines Bewertungsausschusses

Vorsitz	Sekretär/in	Bewerter
		
<p>Leitet, koordiniert, gibt Leitlinien vor und steuert die Angebotsbewertung.</p> <p>Stellt sicher, dass die Bewertung im Einklang mit den Rechtsvorschriften für Auftragsvergaben und den Grundsätzen des EU-Vertrags durchgeführt wird.</p> <p>Unterzeichnet eine Erklärung über das Nichtvorliegen von Interessenkonflikten und die Verpflichtung zur Geheimhaltung.</p>	<p>Unterstützt den/die Vorsitzende(n) und führt die mit der Bewertung verbundenen Verwaltungsaufgaben durch.</p> <p>Entwirft und erfasst Sitzungsprotokolle und Bewertungsberichte.</p> <p>Ist nicht notwendigerweise stimmberechtigt.</p>	<p>Beurteilen die Angebote (unabhängig oder gemeinsam) auf der Grundlage der Zuschlagskriterien und im Einklang mit der in den Auftragsunterlagen angegebenen Bewertungsmethode.</p> <p>Unterzeichnen eine Erklärung über das Nichtvorliegen von Interessenkonflikten und die Verpflichtung zur Geheimhaltung.</p>

In der folgenden Tabelle wird ein Beispiel für einen geeigneten Bewertungsausschuss gezeigt, wie er bei den meisten Vergabeverfahren eingesetzt werden kann.

Die öffentlichen Auftraggeber sollten verlangen, dass alle Mitglieder des Bewertungsausschusses eine Erklärung über das Nichtvorliegen von Interessenkonflikten und die Verpflichtung zur Geheimhaltung unterschreiben (siehe 6.5. „Vorlage für die Erklärung

über das Nichtvorliegen von Interessenskonflikten und die Verpflichtung zur Geheimhaltung“).

Zusätzlich sollten gesonderte Warnindikatoren oder gezielte Datensuchtechniken zur Ermittlung und Untersuchung möglicher, nicht offengelegter Verbindungen zwischen Mitgliedern des Bewertungsausschusses und Bieterinnen genutzt werden (siehe Abschnitt 1.2.3. „Integrität und Interessenkonflikt“).



Nicht offengelegte Interessenkonflikte vermeiden

Öffentliche Auftraggeber sollten über Leitlinien oder Protokolle für den Umgang mit Interessenkonflikten, insbesondere im Hinblick auf Mitglieder von Bewertungsausschüssen, verfügen.

Ist zum Beispiel der Ehemann eines Bewertungsausschussmitgliedes leitender Angestellter eines Bieters, muss das betreffende Mitglied den öffentlichen Auftraggeber informieren und sich aus dem Ausschuss und auch dem Vergabeverfahren insgesamt zurückziehen.

4.2. Zuschlagskriterien anwenden

Im Laufe der Erstellung der Auftragsunterlagen wird der öffentliche Auftraggeber eine Entscheidung über die zu befolgende Bewertungsmethode getroffen haben. Diese Methode muss in den Auftragsunterlagen je nach der Art der Zuschlagskriterien deutlich dargestellt werden (2.3. „Kriterien definieren“):

- » rein nach dem Preis;
- » rein nach den Kosten, wobei ein Kostenwirksamkeitsansatz wie die Lebenszykluskostenrechnung angewendet wird;
- » nach dem besten Preis-Leistungsverhältnis.



Die Änderung eines Angebots im Verlauf der Bewertung ist nicht zulässig

Öffentliche Auftraggeber dürfen Bieterinnen nicht erlauben, ihre Angebote während des Bewertungsvorgangs zu ändern, indem sie beispielsweise zusätzliche, wesentliche Informationen vorlegen.

Der/die Vorsitzende des Bewertungsausschusses bzw. der/die zuständige Vergabereferent/in muss sicherstellen, dass nur die beim Schlusstermin für Angebotsabgaben vorgelegten Informationen bewertet werden.

Gleichermaßen dürfen öffentliche Auftraggeber unter keinen Umständen eine Ausschreibung ändern; dies könnte als Günstlings- oder Vetternwirtschaft ausgelegt werden.



Während der Bewertung in einem offenen oder nichtoffenen Verfahren keine Verhandlungen führen

Im Kontext eines offenen oder nichtoffenen Verfahrens können öffentliche Auftraggeber während des Bewertungsstadiums keine Verhandlungen mit den Bietern führen. Dies würde zu einer Veränderung der in der Auftragsbekanntmachung und den Auftragsunterlagen dargelegten Ausgangsbedingungen führen (z. B. einer erheblichen Änderung des Projektumfangs oder des Auftragspreises).

Nach der Einreichung der Angebote erfolgende Klarstellungen oder Kommunikationen mit Bietern sollten schriftlich sein. Bestehen beim öffentlichen Auftraggeber hinsichtlich der Klarheit der Auftragsunterlagen Bedenken, sollte er eine erneute Einleitung des Verfahrens mit überarbeiteten Spezifikationen erwägen.

4.2.1. Rein nach dem Preis

Wird das Kriterium des niedrigsten Preises gewählt, ist die Bewertungsmethode vergleichsweise einfach und transparent, denn sie beinhaltet nur den Vergleich der verschiedenen finanziellen Angebote, allerdings unter der Voraussetzung, dass das technische Angebot, sofern zutreffend, mit den technischen Spezifikationen konform ist.

Nichtsdestotrotz gibt es einige wichtige Aspekte, die bei der Beurteilung der Preisgebote zu berücksichtigen sind:

- » finanzielle Angebote müssen den in den Auftragsunterlagen festgelegten Anforderungen entsprechend sämtliche Preiselemente enthalten;

- » arithmetische Fehler müssen berichtigt und aufgezeichnet werden;
- » Rabatte müssen angerechnet werden;
- » Angebote, die ungewöhnlich niedrig zu sein scheinen, müssen ordnungsgemäß geprüft werden.

Das Kriterium des niedrigsten Preises bzw. das reine Preiskriterium ist nur unter der Bedingung anzuraten, dass die technischen Qualifikationen und die Mindestanforderungen an die Qualität vom öffentlichen Auftraggeber im Voraus definiert werden und folglich für alle Bieter gleich sein müssen.



Nie den Auftragsumfang ändern

Wird der Auftragsumfang im Laufe des Vergabeverfahrens geändert, wird sich dies besonders auf die Bewertung der finanziellen Angebote auswirken.

Die von den Bietern vorgelegten finanziellen Angebote werden tatsächlich nicht in einem angemessenen Verhältnis zum neuen (entweder verringerten oder erhöhten) Auftragsumfang stehen und ihre Bewertung ist folglich irrelevant.

Bei einer solchen Änderung müsste die Aufhebung des Verfahrens erfolgen, denn Bieter hätten vielleicht andere Preise angeboten oder weitere Wirtschaftsteilnehmer hätten ihr Interesse bekundet, wenn ihnen der tatsächliche Wert des Auftrags bekannt gewesen wäre.

4.2.2. Lebenszykluskostenrechnung

Wird nach einem Kostenwirksamkeitsansatz vorgegangen, muss der Bewertungsausschuss die in den Auftragsunterlagen veröffentlichte Methode für die Bewertung der Kosten über den gesamten Lebenszyklus der Produkte, Dienst- oder Bauleistungen anwenden. Wurde in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten eine gemeinsame Methode zur Berechnung der Lebenszykluskosten zwingend vorgeschrieben, muss diese Methode angewendet werden.

Unter Lebenszykluskosten können vom öffentlichen Auftraggeber oder anderen Nutzern getragene Kosten sowie Kosten fallen, die durch die externen Effekte der Umweltbelastung entstehen, die mit der Ware, der Dienstleistung oder der Bauleistung während ihres Lebenszyklus in Verbindung stehen, sofern ihr Geldwert bestimmt und geprüft werden kann.

Der Bewertungsausschuss sollte sicherstellen,

- » dass die Angebote die Daten enthalten, die in der in den Auftragsunterlagen veröffentlichten Methode zur Berechnung der Lebenszykluskosten genannt wurden;
- » dass die veröffentlichte Methode zur Berechnung der Lebenszykluskosten während des Bewertungsprozesses nicht geändert wurde;
- » dass für jedes Angebot die gleiche Methode verwendet wird.

Bei der Bewertung und Benotung der finanziellen Angebote die Bewerber der gleichen Logik folgen müssen wie beim rein auf dem Preis basierenden Kriterium; d. h. sie müssen sicherstellen, dass alle Kosten einbezogen werden, arithmetische Fehler berichtigt und Rabatte angerechnet werden und dass jedes ungewöhnlich niedrig erscheinende Angebot untersucht wird.

4.2.3. Bestes Preis-Leistungsverhältnis

Bei öffentlichen Auftraggebern hat sich die Ermittlung des auf der Grundlage des besten Preis-Leistungsverhältnisses wirtschaftlich günstigsten Angebots zur **meist verwendeten Bewertungsmethode** entwickelt, obgleich in einigen Ländern das rein auf dem Preis basierende Kriterium nach wie vor die gängigste Praxis ist.

In diesem Kontext müssen öffentliche Auftraggeber über die Kapazitäten zur Durchführung einer Bewertung auf der Grundlage von Preis und Qualität, technischem Wert und funktionalen Merkmalen verfügen. Ebenso müssen die Bieter wissen, wie ein Angebot auf dieser Grundlage erstellt wird.

In bestimmten Fällen nehmen öffentliche Auftraggeber eventuell die Hilfe externer, von Bieter unabhängiger Sachverständiger in Anspruch (siehe Abschnitt 1.2.2. „Wichtige externe Interessenträger“).

Wird nach einem auf dem besten Preis-Leistungsverhältnis basierenden Ansatz vorgegangen, muss der Bewertungsausschuss die veröffentlichten spezifischen Kriterien und ihre jeweilige Gewichtung anwenden. Wurde in den Ausschreibungsunterlagen eine detailliertere Bewertungsmethodik offengelegt, dann ist dieser Methodik zu folgen⁴⁵.

Zur Durchführung der Angebotsbewertung kann eine **Bewertungsmatrix** eingesetzt werden. Diese Matrix ist sowohl als praktisches Instrument als auch als Instrument zur Führung von Aufzeichnungen, die in den Bewertungsbericht aufgenommen werden müssen, nutzbar (siehe Abschnitt 4.5.2. „Bewertungsbericht“).

Werden Angeboten anhand der Zuschlagskriterien Bewertungspunkte zugewiesen, muss das Grundprinzip für diese Punktvergabe festgelegt worden sein, bevor die Mitglieder des Bewertungsausschusses mit der Bewertung beginnen. Hierzu kann beispielsweise nach einem abgestuften Ansatz vorgegangen werden, wie er in der folgenden Tabelle dargestellt wird.

Die folgende Matrix bezieht sich auf das beste Preis-Leistungsverhältnis, kann aber auch an andere Zuschlagskriterien angepasst werden. Die Kriterien und die zugehörigen Gewichtungen sind rein indikativ und dienen nur als Beispiel.

⁴⁵ OECD/SIGMA, Public procurement Brief 9, Angebotsbewertung und Auftragsvergabe, September 2016.

Zugänglich unter (auf Englisch): <http://www.sigmaxweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-9-200117.pdf>

Tabelle 17. Matrix für die Bewertung von Angeboten auf Basis des besten Preis-Leistungsverhältnisses

ID, Angebot	A, B, ...
Bewertung	Name des Bewerbers: _____ Datum: _____

MEAT	Gewichtung	Punktzahl	Kategorie	Gewichtung	Punktzahl	Teilmenge	Gewichtung	Punktzahl
Preis	30	...	Kosten	30	...	Kosten	30	...
Qualität	70	...	Technisch	25	...	Relevanz	12	...
						Mehrwert	5	...
						Management	8	...
			Lieferung	10	...	Reaktionsbereitschaft und Flexibilität	4	...
						Kommunikation	4	...
						Risiko-management	2	...
			Ressourcen	15	...	Relevanz	10	...
						Personalmanagement	5	...
			Umwelt	10	...	Verpflichtungszusagen / Maßnahmen	7	...
						Ziele	3	...
			Soziale Verantwortung	10	...	Verpflichtungszusagen / Maßnahmen	7	...
						Ziele	3	...
INSGESAMT	100	...						

Bei der Durchführung der Bewertung sollte der Bewertungsausschuss auf Folgendes besonders achten:

- » die veröffentlichten Zuschlagskriterien sollten stets ein Preiskriterium enthalten;
- » die Zuschlagskriterien und ihre Gewichtungen können ebenso wie Unterkriterien und Bewertungsmethoden im Laufe des Bewertungsprozesses nicht verändert werden.

Die Mitglieder des Bewertungsausschusses müssen sich bei der Benotung der Angebote auf einen einheitlichen Ansatz einigen, damit eine aussagekräftige, qualitätsvolle Bewertung sichergestellt werden kann.

Bei der Bewertung und Benotung der finanziellen Angebote müssen die Bewerter der gleichen Logik folgen wie beim rein auf dem Preis basierenden Kriterium; d. h. sie müssen sicherstellen, dass alle Kosten einbezogen werden, arithmetische Fehler berichtigt und Rabatte angerechnet werden und dass jedes ungewöhnlich niedrig erscheinende Angebot untersucht wird.



Änderung der Zuschlagskriterien oder der Bewertungsmethodik nach dem Schlusstermin für die Angebotsabgabe

Mitunter verändern Bewerber während des Bewertungsprozesses fälschlicherweise Kriterien oder entwickeln sogar dann neue Kriterien oder Unterkriterien, wenn diese Änderungen oder zusätzlichen Gesichtspunkte nicht in den Auftragsunterlagen aufgeführt werden. Diese Praktiken sind rechtswidrig und müssen vermieden werden.

Werden die Zuschlagskriterien jedoch während des Bewertungsprozesses verändert, erfolgt die Vergabe auf der Grundlage nicht veröffentlichter Kriterien und dies wiederum bedeutet, dass die Bewertung der Angebote fehlerhaft war.

Müssen die Zuschlagskriterien geändert werden, nachdem die Auftragsbekanntmachung veröffentlicht worden ist, muss der öffentliche Auftraggeber entweder (i) das Vergabeverfahren aufheben und erneut einleiten oder (ii) eine Berichtigung veröffentlichen und möglicherweise die Frist für die Einreichung von Angeboten verlängern.

4.3. Umgang mit ungewöhnlich niedrigen Angeboten

Die Bewertung „ungewöhnlich niedriger Angebote“ kann für öffentliche Auftraggeber eine Herausforderung bedeuten, denn es gibt keinen geradlinigen Ansatz, der zur Feststellung solcher Angebote genutzt werden kann. Mit dem Begriff „ungewöhnlich niedriges Angebot“ werden Situationen beschrieben, in denen der von einem Wirtschaftsteilnehmer angebotene Preis Zweifel daran entstehen lässt, ob das Angebot wirtschaftlich nachhaltig ist und ordnungsgemäß ausgeführt werden kann.

Erscheint das finanzielle Angebot in einem Ausschreibungsangebot ungewöhnlich niedrig zu sein, sollte der Bewertungsausschuss den Bieter auffordern, schriftlich klarzustellen, dass das Angebot wirtschaftlich nachhaltig ist und ordnungsgemäß ausgeführt werden kann. Es kann sein, dass der Bieter die Spezifikationen missverstanden hat, dass er die Arbeitsbelastung oder die Risiken unterschätzt hat oder dass die technischen Anforderungen unklar waren.

Der Bieter sollte erläutern, warum sein finanzielles Angebot besonders niedrig ist und ob es Umstände gibt, mit denen sich das niedrige Angebot angemessen begründen lässt, beispielsweise:

- » innovative technische Lösungen;
- » die Möglichkeit des Bieters, staatliche Beihilfe zu empfangen;
- » besondere Umstände, die ihm die Beschaffung von Lieferungen bzw. die Erfüllung untervergebener Aufgaben zu günstigen Konditionen erlauben.

Nach einer Analyse der vom Bieter vorgelegten Begründung muss der Bewertungsausschuss über die Ablehnung oder Annahme des Angebots entscheiden.

Die Ablehnung eines ungewöhnlich niedrigen Angebots muss im Bewertungsbericht ordnungsgemäß begründet werden.

⁴⁶ OECD/SIGMA, Public procurement Brief 35, Ungewöhnlich niedrige Angebote, September 2016.

Zugänglich unter (auf Englisch): <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-35-200117.pdf>.



Ablehnung ungewöhnlich niedriger Angebote ohne Begründung

Öffentliche Auftraggeber müssen Bietern mit niedrigen Angeboten stets Gelegenheit zur Begründung ihrer niedrigen Angebote geben; sie können nicht automatisch ausgeschlossen werden. Es ist zwingend vorgeschrieben, den Bieter um eine schriftliche Begründung mit einer Klarstellung der Gründe für das niedrige Preisangebot zu ersuchen.

Im Fall der Ablehnung eines Angebots muss die Entscheidung im Bewertungsbericht unter Bezugnahme auf die Antwort des Bieters eindeutig begründet werden.

Manche öffentlichen Auftraggeber nutzen darüber hinaus einen Mindestreferenzpreis für Angebote, der häufig mit Hilfe einer mathematischen Formel berechnet wird.

Angebote unterhalb dieses Referenzpreises werden automatisch ausgesondert, bevor die Bieter Gelegenheit zur Begründung ihrer niedrigen Angebote erhalten. Diese Praxis ist rechtswidrig und muss vermieden werden.

4.4. Klarstellungen anfordern

Bei offenen und nichtoffenen Verfahren kann der Bewertungsausschuss bei den Bietern Klarstellungen bezüglich ihrer Angebote anfordern. Hier ist darauf hinzuweisen, dass auch in anderen Verfahren Klarstellungen zugelassen sind und Verhandlungen mit den Bietern sogar erwartet werden.

In den Aufforderungen zur Klarstellung können nur geringfügige Klarstellungen zu bereits vom Bieter übermittelten Informationen erbeten werden, beispielsweise in Bezug auf:

- » inkohärente oder widersprüchliche Angaben im Angebot;
- » unklare Beschreibungen angebotener Produkte oder Dienstleistungen;
- » geringfügige Fehler oder Auslassungen;
- » Gesichtspunkte, bei denen Abweichungen von den nicht grundlegenden und/oder formalen, in den Auftragsunterlagen dargelegten Anforderungen bestehen.

Öffentlichen Auftraggebern wird empfohlen, Bieter stets um die Klarstellung oder Vervollständigung eingereichter Unterlagen zu bitten, wenn der Angebotstext zu vage oder undeutlich ist und wenn be-

stimmt, dem öffentlichen Auftraggeber bekannte Umstände darauf schließen lassen, dass sich diese Mehrdeutigkeit einfach erklären oder beseitigen lässt. In derartigen Fällen sollte der öffentliche Auftraggeber den Bieter nicht ausschließen ohne ihn vorher um eine Klarstellung oder die Übermittlung zusätzlicher Unterlagen zu ersuchen.

Nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz dürfen mit einem Ersuchen um Klarstellung keine wesentlichen Änderungen eines Angebots angestrebt oder akzeptiert werden. Ferner wird mit einem Klarstellungsersuchen nicht stillschweigend angedeutet, dass es zu Verhandlungen kommen wird.

Darüber hinaus muss ein Klarstellungsersuchen stets schriftlich, vorzugsweise durch den oder die Vorsitzende des Bewertungsausschusses (nicht einzelne Bewerber) übermittelt werden. Der bezüglich einer Klarstellung geführte Schriftverkehr muss im Bewertungsbericht mit allen Einzelheiten zusammengefasst werden und es muss deutlich gemacht werden, ob die eingegangenen Antworten die Bewerber zufriedenstellen. Sind sie nicht zufriedenstellend, müssen im Bericht die Gründe dafür genannt werden.

Klarstellungen, die ein Bieter bezüglich seines Angebots einreicht und die nicht in Beantwortung eines Ersuchens des Bewertungsausschusses übermittelt werden, dürfen bei der Bewertung nicht berücksichtigt werden.



Klarstellungen können eingereichte Angebote nicht ändern

Klarstellungen dürfen nicht die Wirkung haben, dass sie bereits eingereichte Angebote in Bezug auf wesentliche Angaben wie Gesichtspunkte der Preisfindung, Qualität und des Service ändern.

Aus diesem Grund darf ein Ersuchung um Klarstellung Folgendes nicht zulassen:

- » dass ein nichtkonformes Angebot mit den festgelegten wesentlichen Spezifikationen in Einklang gebracht wird;
- » eine Änderung des angebotenen Preises (außer gegebenenfalls zur Korrektur arithmetischer Fehler, die im Zuge der Angebotsbewertung entdeckt wurden).

4.5. Bewertung abschließen und Entscheidung treffen

Die Angebotsbewertung endet gewöhnlich mit einer Sitzung des Bewertungsausschusses, in der jedes Angebot gemeinsam analysiert und erörtert werden kann und in der die Mitglieder des Ausschusses eine gemeinsame Entscheidung treffen können.

Anschließend wird dem öffentlichen Auftraggeber die Entscheidung des Ausschusses in Form einer Empfehlung zur Vergabe des Auftrags an einen bestimmten Bieter übermittelt; hierzu bedient sich der Ausschuss eines detaillierten Bewertungsberichts.

4.5.1. Bewertungssitzung

Es gilt als gute Praxis, eine Bewertungssitzung abzuhalten, in der alle Mitglieder des Bewertungsausschusses zusammenkommen. Die Sitzung sollte von dem oder der Vorsitzenden vorab angesetzt werden, damit die Ausschussmitglieder genügend Zeit erhalten, ihre Einzelbewertungen abzuschließen, sofern diese Herangehensweise gewählt wurde.

Jedes Mitglied sollte für jedes Angebot eine Bewertungsmatrix ausgefüllt haben (siehe das Beispiel in Tabelle 17. „Matrix für die Bewertung von Angeboten auf Basis des besten Preis-Leistungsverhältnisses“), um den anderen Mitgliedern das Ergebnis mitteilen und die verschiedenen Angebote mit ihnen erörtern zu können. Eine andere Möglichkeit besteht darin, während der Sitzung pro Angebot eine einzige, gemeinsame Bewertungsmatrix auszufüllen.

Auf seiner Sitzung erörtert der Ausschuss die von den einzelnen Mitgliedern vergebenen Punktzahlen sowie ihre Anmerkungen, um die Rangfolge der bewerteten Angebote festzulegen und eine Einigung über die in den Bewertungsbericht aufzunehmende Vergabeempfehlung zu erzielen.

Für den Fall, dass im Ausschuss erhebliche Unterschiede bei den Meinungen und Punktzahlen bestehen, sollten bereits im Vorfeld besondere Maßnahmen zur Behandlung dieser Problemstellung vereinbart worden sein. Diese Maßnahmen können die Anforderung von Klarstellungen beim Bieter oder die Einholung von fachlichem Rat beinhalten. In diesem Fall müssten mehrere Sitzungen zur Diskussion und zum Abbau solcher Unterschiede abgehalten werden. Sind sich die Mitglieder nicht einig, trifft der oder die Vorsitzende letztendlich eine Entscheidung und sorgt dafür, dass sich die Meinungsverschiedenheit im Bewertungsbericht widerspiegelt.

Auf der Sitzung wird das Angebot, das den Zuschlag erhalten soll, ausgewählt und die Entscheidung wird dem öffentlichen Auftraggeber im Bewertungsbericht mitgeteilt.

4.5.2. Bewertungsbericht

Die Empfehlung für die Vergabe des Auftrags ist Bestandteil des Bewertungsberichts, der üblicherweise von dem oder der Vorsitzenden bzw. Sekretär(in) des Bewertungsausschusses mit Unterstützung durch die Bewerber erstellt wird (siehe Abschnitt 4.2. „Zuschlagskriterien anwenden“).

Der Bewertungsbericht muss klar formuliert und hinreichend detailliert sein, um aufzuzeigen, wie die Entscheidung zur Auftragsvergabe zustande kam.

Er sollte beschreiben, wie die verschiedenen Kriterien angewendet wurden, und auch das Ergebnis der Bewertungen enthalten. Die Empfehlung zur Vergabe des Auftrags muss eindeutig begründet sein und durch den Punktwgabemechanismus, gegebenenfalls die Klar-

stellungen sowie den Entscheidungsprozess, der im Bewertungsausschuss stattgefunden hat, belegt werden.

Darüber hinaus ist die während der Bewertungssitzung geleistete Arbeit zu protokollieren und dem Bewertungsbericht ist eine Anwesenheitsliste beizufügen.

Es folgt ein möglicher Aufbau des Inhalts des Bewertungsberichts.

Tabelle 18. Beispiel für den Aufbau des Bewertungsberichts

ID, Angebot	A, B, ...	
Bewertungsausschuss	Namen der Mitglieder:	Datum des Berichts:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Einleitung <ol style="list-style-type: none"> a. Name und Anschrift des öffentlichen Auftraggebers b. Zusammensetzung des Bewertungsausschusses c. Zeitplan des Vergabeverfahrens 2. Hintergrund und Kontext <ol style="list-style-type: none"> a. Beschreibung des Auftrags (Gegenstand und Wert) b. Wahl des Verfahrens und Begründung, falls ein Verhandlungsverfahren, wettbewerblicher Dialog oder Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung gewählt wurde c. Bestellung der Mitglieder des Bewertungsausschusses d. Veröffentlichte Kriterien e. Bieterverzeichnis 3. Bewertungstätigkeiten <ol style="list-style-type: none"> a. Beurteilung der Ausschlussgründe b. Beurteilung der Bewertungskriterien c. Bewertung der Angebote d. Klarstellungen (sofern zutreffend) 4. Empfehlung für die Auftragsvergabe <ol style="list-style-type: none"> a. Endgültige Punktwgabe und Einstufung in die Rangliste b. Vorgeschlagene(r) Bewerber oder Bieter (unter Einschluss von Subunternehmern und ihren jeweiligen Anteilen, sofern zutreffend) sowie Begründung c. Nicht erfolgreiche(r) Bewerber oder Bieter und Begründung d. Ablehnung ungewöhnlich niedriger Angebote und Begründung e. Gegebenenfalls Angabe von Gründen, warum sich der öffentliche Auftraggeber gegen die Vergabe eines Auftrags entschieden hat f. Gegebenenfalls Gründe, warum für die Einreichung von Angeboten andere als elektronische Kommunikationsmittel verwendet wurden g. Gegebenenfalls festgestellte Interessenkonflikte und getroffene Maßnahmen 5. Anhänge <ol style="list-style-type: none"> a. Bewertungsmatrix(en) b. Anwesenheitsliste(n) der Bewertungssitzung(en) c. Unterzeichnete Erklärungen über das Nichtvorliegen von Interessenkonflikten und die Verpflichtung zur Geheimhaltung d. Sonstige relevante Unterlagen (z. B. Klarstellungen oder Arbeitsunterlagen) 		

Die Europäische Kommission kann im Rahmen der nationalen Berichterstattung über die öffentliche Auftragsvergabe einen öffentlichen Auftraggeber um die Übermittlung eines Vergabevermerks über die bei der Vergabe eines bestimmten Auftrags angewendeten Verfahren bitten. In diesem Zusammenhang sollten öffentliche Auftraggeber darauf achten, dass sie die in Artikel 84 der Richtlinie 2014/24/EU

dargelegten Mindestanforderungen erfüllen. Ein gut dokumentierter, detaillierter Bewertungsbericht sollte allen erforderlichen Informationen nachgehen und diese erfassen. Öffentliche Auftraggeber können zur Erfüllung der Anforderungen aber auch ihren internen Prozessen entsprechend verschiedene Informationsquellen (d. h. Bewertungsbericht, Vergabeentscheidung usw.) nutzen.



Keine Transparenz und Gleichbehandlung während der Bewertung

Sind die für die einzelnen Angebote vergebenen Punktzahlen unklar, unbegründet, nicht transparent oder wurden sie nicht umfassend dokumentiert, dann wird der öffentliche Auftraggeber nicht in der Lage sein, zu belegen, wie der Bewertungsausschuss zu seiner Vergabeentscheidung gelangte.

Öffentliche Auftraggeber müssen Bewertungsberichte mit großer Sorgfalt erstellen und zu jedem Auftrag genügend Informationen aufbewahren, um getroffene Entscheidungen über die Auswahl der Bieter und die Vergabe der Aufträge begründen zu können.

Der oder die Vorsitzende des Bewertungsausschusses hat sicherzustellen, dass für jede bei der Bewertung der Angebote vergebene Punktzahl eine schriftliche Begründung vorliegt.

Darüber hinaus müssen die Punktzahlen und Anmerkungen für jeden Bieter in einem Brief an den Bieter dargestellt und in den Bewertungsbericht aufgenommen werden.

4.6. Auftrag vergeben

Öffentliche Auftraggeber sollten auf der Grundlage der Empfehlung des Bewertungsausschusses das erforderliche interne Verfahren zur Herbeiführung einer offiziellen Vergabeentscheidung in die Wege leiten.

Anschließend müssen sie die Bieter benachrichtigen und die Vergabe öffentlich bekannt machen.

4.6.1. Benachrichtigung der Bieter und Stillhaltefrist

Ist die Genehmigung der Auftragsvergabe erteilt worden, müssen öffentliche Auftraggeber den erfolgreichen Bieter möglichst bald schriftlich davon unterrichten, dass sein Angebot für die Auftragsvergabe angenommen worden ist.

Auch die nicht erfolgreichen Bieter müssen über die Vergabeentscheidung und ihre Begründung unterrichtet werden. Die Benachrichtigung muss eine Zusammenfassung der Entscheidungsgründe, insbe-

sondere den Namen des erfolgreichen Bieters sowie die Merkmale und relativen Vorteile des ausgewählten Angebots enthalten. Gewöhnlich schließt die Benachrichtigung eine zusammenfassende Tabelle der Punktzahlen und endgültigen Einstufung der verschiedenen Bieter ein.

Auf Ersuchen eines Bieters müssen öffentliche Auftraggeber innerhalb von 15 Tagen nach dem Eingang eines schriftlichen Ersuchens jeden nicht erfolgreichen Bieter über die Gründe für die Ablehnung seines Angebots informieren.

Vor dem Abschluss des endgültigen Vertrags muss ein als „Stillhaltefrist“ bezeichneter Zeitraum von mindestens zehn Tagen verstreichen. In der Benachrichtigung der Bieter muss auch die genaue Dauer der Stillhaltefrist genannt werden, damit diese die Länge der Zeit kennen, die ihnen gegebenenfalls zur Anfechtung der Vergabeentscheidung zur Verfügung steht.

Wurde keine Beschwerde eingelegt, kann der Auftrag nach dem Verstreichen der Stillhaltefrist vergeben werden.

Darüber hinaus kann der öffentliche Auftraggeber auch entscheiden, den Auftrag nicht zu vergeben; dies kann eintreten, wenn keine Angebote oder Teilnahmeanträge eingingen oder diese alle abgelehnt wurden. Andere, zur Aufhebung des Verfahrens füh-

rende Gründe können darin bestehen, dass alle Angebote das verfügbare Budget überschreiten, dass sich die Umstände des Auftrags wesentlich verändert haben oder dass bei der Bewertung der Angebote Unregelmäßigkeiten auftraten⁴⁷.



Mit dem erfolgreichen Bieter keine Verhandlungen über den Vertrag führen

Zwischen der Festlegung und Benachrichtigung des erfolgreichen Bieters und der Unterzeichnung des Auftrags dürfen öffentliche Auftraggeber keine Verhandlungen über wesentliche Bestandteile des Auftrags führen.

Zu diesen Bestandteilen zählen insbesondere der Preis, die Beschaffenheit der Bauleistungen/Lieferungen/Dienstleistungen, der Fertigstellungszeitraum, die Zahlungsbedingungen oder die zu verwendenden Materialien.

Diese Art von Verhandlung ist nicht zulässig, denn sie verändert die Beschaffenheit des angezeigten Auftrags und bedeutet, dass die anderen Bieter keine Gelegenheit hatten, ein Angebot für den geänderten Auftrag vorzulegen.

Stellt ein öffentlicher Auftraggeber vor der Unterzeichnung eines Auftrags fest, dass der Auftragsumfang neu gefasst werden muss, dann muss das gesamte Vergabeverfahren aufgehoben werden. Anschließend muss der öffentliche Auftraggeber ein neues Verfahren einleiten, damit alle Wirtschaftsteilnehmer eine weitere Gelegenheit erhalten, in den Wettbewerb um den geänderten Auftrag einzutreten.

Dies gilt sowohl für eine erhebliche Erhöhung als auch eine erhebliche Verringerung des Auftragsumfangs oder -preise.

4.6.2. Auftrag und Vergabebekanntmachung

Hat der öffentliche Auftraggeber entschieden, an wen der Auftrag vergeben werden soll, und ist die Stillhaltefrist verstrichen (in der Annahme, dass keine Beschwerde erhoben wurde), dann kann der Vertrag zwischen dem erfolgreichen Bieter und dem öffentlichen Auftraggeber unterzeichnet werden.

Da empfohlen wird, einen Auftragsentwurf in die Auftragsunterlagen aufzunehmen (siehe Abschnitt 2.1.2. „Auftragsentwurf“), sollte dem Bieter der Inhalt des Auftrags grundsätzlich bekannt sein.

Der öffentliche Auftraggeber muss innerhalb von 30 Tagen nach der Vertragsunterzeichnung durch beide Vertragsparteien eine Vergabebekanntmachung an das Amtsblatt der Europäischen Union

senden, damit alle betroffenen Interessenträger und die allgemeine Öffentlichkeit von den Ergebnissen des Vergabeverfahrens in Kenntnis gesetzt werden.

Hier ist daran zu erinnern, dass das Ziel der Vergabebekanntmachung darin besteht, die Entscheidung, die sich aus dem Vergabeverfahren ergab, darzustellen. Dies bedeutet, dass öffentliche Auftraggeber ohne Rücksicht darauf, ob der Auftrag endgültig vergeben wurde oder nicht, eine Vergabebekanntmachung veröffentlichen können. Wird kein Zuschlag erteilt, ist die Veröffentlichung einer Vergabebekanntmachung nicht zwingend vorgeschrieben, gilt aber als bewährte Praxis, denn aus ihr gehen die Gründe für die Entscheidung hervor.

Der Inhalt der Vergabebekanntmachung wird in Abschnitt 2.5.2. „Anzuzeigende Mitteilungen“ dargestellt.

⁴⁷ OECD/SIGMA, Schulungshandbuch für öffentliche Auftragsvergaben, Aktualisierung 2015. Modul E Durchführung des Vergabevorgangs, 2.6 Bewertungsbericht.
Zugänglich unter (auf Englisch): <http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>.



Sicherstellen, dass die Vergabebekanntmachung veröffentlicht wird

Das Unterbleiben der Veröffentlichung von Vergabebekanntmachungen ist ein relativ weit verbreiteter Fehler, der sich durch die Nutzung von Checklisten und Kontrollen wichtiger Stadien beseitigen lässt.

Stellen sie fest, dass eine Vergabebekanntmachung auch nach der 30-tägigen Aufschiebungsfrist noch nicht veröffentlicht worden ist, sollten öffentliche Auftraggeber nichtsdestotrotz sofort tätig werden und sicherstellen, dass die Veröffentlichung erfolgt.

5. Auftragsdurchführung

Nach der Vergabe des Auftrags wird der erfolgreiche Bieter zum Auftragnehmer und ist für die Ausführung des Auftrags zuständig, indem er dem öffentlichen Auftraggeber die Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen erbringt.

In diesem Stadium des Vergabeverfahrens soll sichergestellt werden, dass der Auftrag zufriedenstellend ausgeführt wird und sowohl der Auftragnehmer als auch der öffentliche Auftraggeber ihre Verpflichtungen erfüllen.

Bei öffentlichen Aufträgen gibt es gewöhnlich verschiedene Beteiligte; sie werden über lange Zeiträume ausgeführt und sie erfordern erhebliche Mittel. In diesem Zusammenhang können komplexe Situationen oder unvorhergesehene Umstände eintreten und es kann zu Verzögerungen kommen. Aus diesem Grund ist es äußerst wichtig, dass öffentliche Auftraggeber Zeit und Mittel investieren, um ihre Aufträge ordnungsgemäß zu verwalten und überwachen zu können.

Die Auftragsausführung besteht aus zahlreichen Teilen, die der öffentliche Auftraggeber sorgfältig beachten muss; diese sind:

- » die Kommunikation und das Management der Beziehung zum Auftragnehmer;
- » Auftragsverwaltung (d. h. Lieferung, Zeitrahmen, Risiken, das Führen von Aufzeichnungen);
- » Auftragsänderungen und die Möglichkeit zur vorzeitigen Kündigung des Vertrags;
- » Mechanismen für Beschwerden und Rechtsmittel;
- » Abschließen des Auftrags.

5.1. Management der Beziehung zum Auftragnehmer

Der Aufbau und die Pflege einer offenen, konstruktiven Beziehung zwischen dem Auftragnehmer und dem öffentlichen Auftraggeber während der Auftragsausführung kommen allen Parteien zugute.

Eine regelmäßige, reibungslose Kommunikation ermöglicht die Weitergabe von Wissen, ein gemeinsames Verständnis und bessere Fähigkeiten, mögliche Probleme oder Risiken vorherzusehen.

Es liegt im eigenen Interesse des öffentlichen Auftraggebers, dafür zu sorgen, dass die Beziehung funktioniert, denn die Kosten für vorzeitige Kündigungen, die Folgen schlechter Leistungen oder ungeplante Wechsel der Wirtschaftsteilnehmer verursachen hohe Schäden⁴⁸.

Die öffentlichen Auftraggeber sollten insbesondere zu Beginn der Auftragsausführung dafür sorgen, dass zum Zweck des Aufbaus und der Pflege einer guten Beziehung regelmäßige Besprechungen geführt werden.

Zu Beginn der Auftragsausführung sollte stets ein Auftaktgespräch stattfinden. Hierbei sollte es sich um ein persönliches Gespräch zwischen den auf der Seite des Auftragnehmers und auf der Seite des öffentlichen Auftraggebers am Auftrag beteiligten Hauptpersonen handeln.

Dieses Gespräch dient einem doppelten Zweck:

- » dem gegenseitigen Kennenlernen und der eindeutigen Festlegung der Schlüsselfunktionen und -verantwortlichkeiten;
- » der Vereinbarung eines gemeinsamen Verständnisses des Kontextes und der Ziele des Auftrags sowie der Mittel, die zur Erreichung dieser Ziele und letztendlich der Erfüllung der Bedürfnisse des öffentlichen Auftraggebers vorgeschlagen werden.

Im Verlauf der Auftragsausführung muss eine regelmäßige Kommunikation, zu der auch Rückmeldungskanäle und Überprüfungsgespräche gehören, stattfinden, damit sich gegenseitiges Vertrauen und Verständnis entwickeln und eine gemeinsame Herangehensweise an die Erfüllung der Auftragsziele sichergestellt werden kann.

⁴⁸ OECD/SIGMA, Public procurement Brief 22, Auftragsverwaltung, September 2011:
http://www.sigmaxweb.org/publications/Contract_Management_Public_Procurement_2011.pdf

5.2. Management des Auftrags

5.2.1. Instrumente und Techniken des Auftragsmanagements

Für das Management und die Überwachung der Ausführung öffentlicher Aufträge kann eine Reihe von Projektmanagement-Instrumenten und -Techniken genutzt werden.

Diese Instrumente müssen für die Beschaffungsreferenten nicht unbedingt eine unverhältnismäßig hohe zusätzliche Belastung mit sich bringen und lassen sich auf einfache Weise implementieren. Darüber hinaus wird sich die geringfügige zusätzliche Mühe, die diese Instrumente zu Beginn erfordern, in Form von Zeiteinsparungen und Vermeidung von Schwierigkeiten im Zuge der Auftragsausführung auszahlen.

In der folgenden Tabelle werden übliche, einfach anzuwendende Instrumente für das Auftragsmanagement dargestellt.

Tabelle 19. Übliche Instrumente und Techniken für das Auftragsmanagement

Instrument / Technik	Beschreibung	Anwendbar auf
Einleitendes Auftaktgespräch	<p>Persönliches Gespräch zwischen den Hauptbeteiligten auf Seiten des öffentlichen Auftraggebers und des Auftragnehmers, das erlaubt:</p> <ul style="list-style-type: none"> » Vertrauen zwischen den Beteiligten aufzubauen; » sich auf ein gemeinsames Verständnis des Gegenstands und Umfangs des Auftrags zu einigen; » dem Auftragnehmer das Verständnis der Erwartungen und zugrundeliegenden Zielsetzungen zu erleichtern; » den Arbeitsplan festzulegen; » die Häufigkeit von Kommunikationen, Fortschrittsberichten und Überprüfungsgesprächen zu planen. 	Alle Aufträge
Fortschrittsberichte	<p>Fristgerechte Berichterstattung über Fortschritte und erzielte Leistungen im Verhältnis zum Arbeitsplan auf hoher bzw. zusammenfassender Ebene.</p>	Alle Aufträge
Zwischenüberprüfungen (z. B. regelmäßige Überprüfungsgespräche)	<p>Vom öffentlichen Auftraggeber durchgeführte Überprüfung der erledigten Aufgaben und/oder Zwischenergebnisse bei den Lieferungen und Leistungen. Zwischenüberprüfungen erlauben:</p> <ul style="list-style-type: none"> » bei Bedarf den zeitlichen Rahmen anzupassen; » geringfügige Anpassungen der Auftragsausführung zu validieren; » Empfehlungen zu formulieren; » Zwischenzahlungen zu leisten. 	Alle Aufträge
Selbstbewertung	<p>Selbstbewertung des Verfahrens durch den öffentlichen Auftraggeber mithilfe einer sämtliche Stadien der öffentlichen Auftragsvergabe erfassenden Kontrollliste (siehe 6.4. „Checkliste für die Kontrolle öffentlicher Auftragsvergaben“).</p>	Alle Aufträge
Problemprotokolle	<p>Mechanismus für die Meldung und Bewältigung während der Auftragsausführung auftretender Probleme. Aufzeichnung von Problemen bei ihrem Auftreten sowie die zu ihrer Behebung getroffenen Maßnahmen.</p>	Komplexe Aufträge

Instrument / Technik	Beschreibung	Anwendbar auf
Dienstebenenvereinbarungen	<p>Leistung von Geräten oder Anlagen, bei denen die Anforderungen beispielsweise als Verarbeitungskapazität, Verfügbarkeit, durchschnittlichem Zeitraum zwischen technischen Problemen oder Energieverbrauch ausgedrückt werden können.</p> <p>Diese Anforderungen werden als Auftragsbestandteil (häufig in Anhängen) aufgenommen und müssen engmaschig überwacht werden.</p>	Komplexe Aufträge
Gateway-Prüfung	<p>Mechanismus zur Überprüfung von Vergabeverfahren an entscheidenden Meilensteinen ihrer Entwicklung vor dem Treffen wichtiger Entscheidungen.</p> <p>Es handelt sich um einen Kontrollvorgang, den öffentliche Auftraggeber zur Sicherstellung dessen nutzen können, dass die Tätigkeiten in jedem Ausführungsstadium zufriedenstellend abgeschlossen wurden, bevor die Einleitung des nächsten Stadiums genehmigt wird (siehe Abschnitt 5.2.2. „Risikomanagement“).</p>	Komplexe Aufträge
Risikomanagement	<p>Feststellung, Analyse und Überwachung aller Risikoarten während der gesamten Auftragsausführung.</p> <p>Öffentliche Auftraggeber sollten ohne Rücksicht auf die Größe des Auftrags in der Planungsphase des Vergabeverfahrens eine Risikobewertung durchführen, um mögliche Risiken zu ermitteln und Maßnahmen zur Risikominderung festzulegen.</p> <p>Darüber hinaus sollten sie fordern, dass potenzielle Bieter bzw. letztendlich der Auftragnehmer auf der Grundlage ihres Angebotes und ihrer Kenntnisse des Kontextes ebenfalls mögliche Risiken ermitteln.</p> <p>In den entscheidenden Stadien der Auftragsausführung sind die Risiken dann nachzuverfolgen (siehe Abschnitt 5.2.2. „Risikomanagement“).</p>	Alle Aufträge

5.2.2. Risikomanagement

Komplexe Vergabeverfahren bringen einen erheblichen Zeit- und Arbeitsaufwand mit sich und können eine große Zahl an Mitarbeitern des öffentlichen Auftraggebers sowie externe Beteiligte involvieren. In diesem Zusammenhang lässt das Zusammenspiel vieler unterschiedlicher Faktoren und Einflüsse eine Anzahl an Risiken entstehen, die im Verlauf der Auftragsausführung angemessen ermittelt, bewertet, abgemildert und überwacht werden müssen.

Große Fehler sind nicht auf schlecht durchgeführte Risikoanalysearbeiten zurückzuführen. Die häufigsten Fehler entstehen vielmehr, wenn überhaupt keine Risikoanalysen vorgenommen werden.

Beschaffungsreferenten benötigen für die Durchführung von Risikoanalysen und Krisenplanungen keine besonderen Fertigkeiten. Angemessene Kenntnisse des Kontextes des Vergabeverfahrens und eine Standardmethodik sollten genügen.



Auch für kleine, einfache Aufträge mögliche Risiken prognostizieren

Obgleich bei komplexen Aufträgen mehr Risiken bestehen als bei einfachen Aufträgen, sollte das Risikomanagement Bestandteil aller Auftragsverwaltungsprozesse sein.

Öffentliche Auftraggeber sollten möglichst frühzeitig während der Planung des Vergabeverfahrens Risikoanalysen durchführen.

Bei kleinen, einfachen Aufträgen können zur Ermittlung von Risiken und der entsprechenden Risikominderungsmaßnahmen **zwei einfache Methoden** genutzt werden:

1. Durchführung einer kritischen Analyse der Auftragsunterlagen, insbesondere der technischen Spezifikationen, wobei versucht wird, die Frage „was könnte schiefgehen?“ zu beantworten. Dies kann durch eine nicht unmittelbar an der Projektvorbereitung beteiligte Person erfolgen.
2. Erfassung von Rückmeldungen und „gesammelten Erfahrungen“ aus der Ausführung früherer, ähnlicher Aufträge, eventuell mittels Kontaktaufnahme zu anderen öffentlichen Auftraggebern.

Öffentliche Auftraggeber, die komplexe Vergabeverfahren durchführen, sollten sicherstellen, dass in den Anfangsstadien des Lebenszyklus einer Auftragsvergabe ein Risikoregister und ein zugehöriger Krisenplan erstellt werden und diese in entscheidenden Stadien im gesamten Verlauf der Auftragsausführung regelmäßig aktualisiert werden. Ein gutes Risikomanagement hilft bei der Erreichung der erwarteten Ziele und verringert die Wahrscheinlichkeit abgebrochener Prozesse, die Notwendigkeit von Auftragsänderungen während der Auftragsausführung und das Risiko von Finanzkorrekturen im Zusammenhang mit Projekten, die aus Mitteln der EU finanziert werden.

Bei der Durchführung einer ersten Risikobewertung während der Vorbereitungs- und Planungsphase der Auftragsvergabe sollten öffentliche Auftraggeber:

- » die mit dem Auftragsvergabevergung verbundenen Hauptrisiken ermitteln und quantifizieren;
- » den Ursprung des Risikos ermitteln;
- » Verantwortlichkeiten für die Risikobewertung sowie ihre regelmäßige Überprüfung und Überwachung zuweisen.

Hierzu können öffentliche Auftraggeber das Instrument des „Risikoregisters“ (oder der Risikomatrix) nutzen; dieses Instrument hilft bei der Auflistung der Risiken, der Beurteilung ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und Schwere sowie bei der Festlegung angemessener Risikominderungsmaßnahmen und der verantwortlichen Personen.

Das folgende Beispiel gibt einen Überblick über mögliche Vorbereitungen, die öffentliche Auftraggeber treffen können, und zeigt einige Beispiele potenzieller Risiken für ein Vergabeverfahren.

Tabelle 20. Beispiel eines Risikoregisters für ein Vergabeverfahren

Risiken	Ursprung	Mögliche Folgen	Wirkung	Wahrscheinlichkeit	Risikominderungsmaßnahmen	Verantwortliche Person
(...)	<input type="checkbox"/> Intern <input type="checkbox"/> Extern	(...)	<input type="checkbox"/> Niedrig <input type="checkbox"/> Mittel <input type="checkbox"/> Hoch	<input type="checkbox"/> Niedrig <input type="checkbox"/> Mittel <input type="checkbox"/> Hoch	(...)	(...)
(...)	<input type="checkbox"/> Intern <input type="checkbox"/> Extern	(...)	<input type="checkbox"/> Niedrig <input type="checkbox"/> Mittel <input type="checkbox"/> Hoch	<input type="checkbox"/> Niedrig <input type="checkbox"/> Mittel <input type="checkbox"/> Hoch	(...)	(...)

Beim Ausfüllen und bei der Nutzung des Risikoregisters sollten die öffentlichen Auftraggeber in folgenden Schritten vorgehen:

- » Potenzielle Risiken ermitteln, indem sie Probleme und Hindernisse für die korrekte Ausführung des Auftrags ausfindig machen. Dies kann beispielsweise von Veränderungen beim Personal (entweder beim öffentlichen Auftraggeber oder beim Auftragnehmer) bis zu Produktionsergebnissen schlechter Qualität oder unerwarteten Interessenkonflikten reichen.
- » Viele Risiken beinhalten, dass der Auftragnehmer nicht liefern kann oder nicht die erwartete Qualität liefert. Zu diesen Risiken könnte Folgendes zählen:
 - > fehlende Kapazitäten;
 - > Einsatz wichtigen Personals an anderer Stelle;
 - > der geschäftliche Schwerpunkt des Auftragnehmers verlagert sich nach der Auftragsvergabe auf andere Gebiete und mindert so den Mehrwert, den der öffentliche Auftraggeber aus der Vereinbarung bezieht;
 - > die Finanzkraft des Auftragnehmers lässt nach der Auftragsvergabe nach und gefährdet letztendlich dessen Fähigkeit zur Aufrechterhaltung der vereinbarten Dienstleistungsebenen;
 - > Probleme innerhalb der eigenen Lieferkette des Lieferanten.
- » Die Ursache des Risikos ermitteln; es gibt interne (mit dem öffentlichen Auftraggeber verbundene) oder externe Ursachen. Externe Risiken können sowohl durch den Auftragnehmer als auch durch

andere, außerhalb der Kontrolle der beteiligten Parteien liegende Faktoren (z. B. tiefgreifende sozioökonomische Veränderungen oder Naturkatastrophen) ausgelöst werden;

- » Die bei einem tatsächlich Eintreten der ermittelten Risiken entstehenden Konsequenzen für und Auswirkungen auf den öffentlichen Auftraggeber bewerten und einstufen (hoch/mittel/gering);
- » Die Wahrscheinlichkeit, dass die Risiken eintreten, bewerten und einstufen (hoch/mittel/gering);
- » Risikominderungsmaßnahmen zur Reduzierung des Risikos unter Berücksichtigung von Kosten/Nutzen festlegen;
- » Ermitteln, wer zur Minderung, Kontrolle und Bewältigung des Risikos am besten aufgestellt ist.

Während der Laufzeit des Auftrags muss der Auftragsmanager die **Risiken regelmäßig überwachen** und rasch auf in Erscheinung tretende Probleme aufmerksam machen.

Eine mögliche Lösung für die Ermittlung und Überwachung von Risiken besteht in der Einrichtung von „Gateways“ (Toren) im gesamten Verlauf des Auftragsvergabeprozesses. Gateways sind ein Mechanismus zur **Überprüfung von Vergabeverfahren an mehreren entscheidenden Stellen ihrer Entwicklung**, bevor wichtige Entscheidungen getroffen werden. Zum Einsatz von Gateways für die öffentliche Auftragsvergabe kam es nach verschiedenen Erfahrungsauswertungen (ausgelöst durch die Frage „wie ist es dazu gekommen?“) bei öffentlichen Aufträgen, die aus verschiedenen Gründen fehlschlagen und höhere Kosten bzw. Fristüberschreitungen verursachen oder nicht die erwarteten Ergebnisse erbrachten.

Gateways dienen der Sicherstellung dessen, dass die Auftragsvergabe ein solides Fundament hat, dass sie gut geplant ist und dass alle maßgeblichen interessierten Parteien einbezogen werden, damit die Zielsetzungen auch erreicht werden. Gateways sollten nur bei komplexen, strategisch bedeutenden oder mit hohen Risiken behafteten Aufträgen eingesetzt werden.

Es folgt ein Vorschlag für ein vereinfachtes „Gateway-Format“ zur Unterstützung öffentlicher Auftraggeber bei der Ausführung regelmäßiger „Go/No Go“-Haltepunkte (in Ordnung/nicht in Ordnung) bei der Durchführung des Vergabeverfahrens.

Tabelle 21. Mögliche „Gateways“ für Auftragsvergaben

Gateways	Indikativer Inhalt
Gateway 0 — Abschluss der Planung	Diese Überprüfung sollte in den ersten Stadien stattfinden, um zu kontrollieren, ob realistische, kohärente und erreichbare Meilensteine für das Vergabeverfahren und die Auftragsausführung gesetzt wurden.
Gateway 1 — Auftragsumfang	Diese Überprüfung sollte auf der Grundlage des Entwurfs der Auftragsunterlagen vor einer Anzeige oder Veröffentlichung von Informationen stattfinden.
Gateway 2 — Auswahlliste	Diese Überprüfung findet nach der Bewertung der Auswahlkriterien (EEE) statt.
Gateway 3 — Angebotsbewertung	Diese Überprüfung findet statt, wenn der bevorzugte Bieter ausgewählt, der Auftrag aber noch nicht vergeben ist; oder sie erfolgt vor der Einleitung der abschließenden Ausschreibung, falls es sich um ein zweistufiges Verfahren handelt.
Gateway 4 — Auftrag	Diese Überprüfung findet vor der Auftragsunterzeichnung statt.
Gateway 5 — Zwischenlieferungen und abschließende Lieferung	Diese Überprüfungen finden im Laufe der Auftragsausführung regelmäßig in jedem Lieferstadium statt.

5.2.3. Dokumentation und das Führen von Aufzeichnungen

Die Dokumentation des gesamten Vergabeverfahrens und die Begründung aller wichtigen Entscheidungen ist eine wesentliche Voraussetzung für die Sicherstellung dessen, dass der gesamte Prozess anschließend kontrolliert oder geprüft werden kann.

Die Systeme für die Aufzeichnung von Informationen können manuell, elektronisch oder beides sein; der Trend geht aber zur vollständigen elektronischen Verarbeitung und Speicherung.

Öffentliche Auftraggeber müssen die Dokumente, in denen sämtliche Stadien des Verfahrens erfasst werden, speichern und archivieren; dabei handelt es sich um:

- » die Planung;
- » die Erstellung von Auftragsunterlagen;
- » Anzeigen;
- » Auswahl und Bewertung;
- » Vergabe;
- » Durchführung;
- » Abschluss.

Gegebenenfalls schließt dies auch Kommunikationen mit Wirtschaftsteilnehmern wie beispielsweise Marktkonsultationen, an Bieter gerichtete Bitten um Klarstellung sowie Dialoge oder Verhandlungen ein.

Die Dokumentation muss **mindestens drei Jahre nach dem Tag der Auftragsvergabe** aufbewahrt werden.

ist **deren Speicherung für die Dauer der in den fondsspezifischen Regeln angegeben Fristen**.

Im Kontext **europäischer Struktur- und Investitionsfonds (ESI)** ist die Aufbewahrung eines vollständigen Prüfpfads zum Nachweis der Förderwürdigkeit von Ausgaben wesentlich; ebenso wichtig

Der folgenden Aufstellung ist zu entnehmen, welche Unterlagen Kontrollbeauftragte oder Prüfer im Kontext von Vergabeverfahren, die durch ESI-Fonds kofinanziert werden, überprüfen können⁴⁹.

Tabelle 22. Im Zuge von Kontrollen oder Prüfungen bei ESI-Fonds zu überprüfende, wichtige Dokumente

Nachweis eines wettbewerblichen Vorgangs
Auftragsbekanntmachung und Vorinformation, sofern relevant (Amtsblatt der Europäischen Union);
Auftragsunterlagen einschließlich technischer Spezifikationen;
Aufzeichnungen über eingegangene Angebote;
Nachweis für die Öffnung der Angebote;
Nachweis für die Auswahl von Angeboten einschließlich Einstufung anhand der festgelegten Kriterien;
Nachweis für die Bewertung von Angeboten einschließlich Einstufung anhand der festgelegten Kriterien;
Bewertungsbericht;
Benachrichtigung erfolgreicher und nicht erfolgreicher Bieter;
Formeller Auftrag;
Vergabebekanntmachung (Amtsblatt).
Nachweis der adäquaten Ausführung
Nachweis/Abnahme von Lieferungen;
Nachweis, dass die Lieferungen zu den angebotenen Kosten erfolgten;
Nachweis, dass die Lieferungen den technischen Spezifikationen entsprechen;
Rechnungen;
Begründung von Auftragsänderungen unter besonderen Umständen, sofern relevant.

Der Checkliste für die Kontrolle öffentlicher Auftragsvergaben können zudem nützliche Informationen über die für Prüfungen vorzubereitenden Un-

terlagen entnommen werden (siehe 6.4. „Checkliste für die Kontrolle öffentlicher Auftragsvergaben“).

⁴⁹ Europäische Kommission, GD REGIO Schulung über Verwaltungsprüfungen bei Strukturfonds 2014-2020 — Öffentliche Auftragsvergabe, September 2014: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/expert_training/management_verifications.pdf

5.3. Umgang mit Auftragsänderungen

Mit guter Planung, einer umfassenden, robusten Spezifikation und einem gut gestalteten, von einem sorgfältig arbeitenden öffentlichen Auftraggeber vorbereiteten Auftrag müsste die Notwendigkeit für Auftragsänderungen oder Aufträge über zusätzliche Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen während der Ausführungsphase auf ein Minimum beschränkt werden können.

Als allgemeine Regel gilt, dass in Fällen, in denen ein öffentlicher Auftraggeber während der Ausführung eines Auftrags zusätzliche Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen erwerben möchte, die ergänzenden Aufgaben im Rahmen der vergaberrechtliche Vorschriften auf EU- und nationaler Ebene auszuschreiben sind.

In einigen sehr speziellen Fällen ist die Änderung von Aufträgen während ihrer Laufzeit als Ausnahme von der allgemeinen Regelung zulässig, wenn besondere Umstände vorliegen oder diese Änderungen nur einen kleinen Teil des Gesamtauftragswerts ausmachen (siehe Tabelle 23. „Auftragsänderungen ohne neues Vergabeverfahren“).

Diese Ausnahmeregelung sollte demzufolge nur unter außergewöhnlichen Umständen angewendet werden und bedarf einer Begründung. Die Darlegungslast für die eine Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung erlaubenden Umstände liegt beim öffentlichen Auftraggeber.



Bei Prüfungen werden Auftragsänderungen sehr genau unter die Lupe genommen

Viele öffentliche Auftraggeber gehen fälschlich davon aus, dass im Laufe des Ausführungsstadiums erforderlich werdenden Änderungen einfach dadurch Rechnung getragen werden kann, dass sie entweder den bestehenden Auftrag ändern oder mit dem vertragsausführenden Auftragnehmer einen Vertrag über zusätzliche Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen schließen, sofern derartige Änderungen den Auftragswert nicht um mehr als 50 % steigen lassen.

Auftragsänderungen bzw. die Nutzung eines mit einem bestehenden Auftragnehmer geführten Verhandlungsverfahrens über zusätzliche Aufgaben ohne diese zusätzliche Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen auszuschreiben, zählt zu den häufigsten und schwersten Fehlern in öffentlichen Vergabeverfahren.

Werden erhebliche zusätzliche Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen benötigt, ist meist ein neuer Auftrag auszuschreiben.

Jeder öffentliche Auftraggeber ist gehalten, die Klauseln in seinem Auftrag und die maßgeblichen Umstände, durch die die Notwendigkeit einer Änderung herbeigeführt wird, sorgfältig zu prüfen. In der Praxis stellt es öffentliche Auftraggeber jedoch vor recht große Herausforderungen, festzustellen, ob sie die Bestimmungen über Auftragsänderungen während der Auftragslaufzeit in Anspruch nehmen können.

Die beste Option besteht darin, alle eventuellen Änderungen schon in Voraus einzuplanen und sie eindeutig in die Auftragsunterlagen aufzunehmen. Dies ist nicht immer für jede Änderung möglich, in der Vorbereitungsphase sollte jedoch sorgfältig darauf geachtet werden, dass man sich bemüht, alle Eventualitäten zu

erfassen. Für unvorhergesehene (oder, praxisnäher, unvorhersehbare) Situationen gelten andere Regeln.

Öffentliche Auftraggeber sollten an erster Stelle den Wert der Änderung im Vergleich zum anfänglichen Auftragswert prüfen. Der Grund hierfür ist, dass Änderungen möglich sind, wenn 10% bei Dienstleistungen und Lieferungen und 15% bei Bauleistungen sowie die EU-Schwellenwerte nicht überschritten werden (siehe Tabelle 2. „EU Schwellenwerte für öffentliche Aufträge vom 1. Januar 2016 bis zum 31. Dezember 2017“). Nichtsdestotrotz ist besonders sorgfältig darauf zu achten, dass derartige Änderungen „von geringem Wert“ die allgemeine Beschaffenheit des Auftrags nicht verändern.



Umfang oder Wert des Auftrags während seiner Ausführung nicht wesentlich ändern

Ein öffentlicher Auftraggeber und sein Auftragnehmer dürfen während der Auftragsausführung keine erhebliche Verringerung des Umfangs der Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen mit einer entsprechenden Senkung des Auftragspreises vereinbaren.

Da dies eine wesentliche Veränderung des Auftrags mit sich brächte, besteht die Wahrscheinlichkeit, dass andere kleinere Unternehmen an einer Angebotsabgabe für den kleineren Auftrag interessiert gewesen wären.

Möchte ein öffentlicher Auftraggeber den Umfang und den Wert eines Auftrags wesentlich verringern, muss er das anfängliche Vergabeverfahren aufheben und den Auftrag in verringerter Größe erneut ausschreiben, sodass der Markt eine neue Chance erhält, Angebote für den überarbeiteten Auftrag abzugeben.

Dies sollte bereits in der Planungsphase durch die Einbeziehung aller interessierten Parteien in die Prüfung des Auftragsumfangs und der Risiken, darunter auch der Verfügbarkeit ausreichender Mittel, vermieden werden.

Die Optionen und die maßgeblichen Fragen, die sich öffentliche Auftraggeber vor dem Beschluss einer Auftragsänderung stellen müssen, werden in Tabelle 23 umrissen.

Tabelle 23. Auftragsänderungen ohne neues Vergabeverfahren

<p>ALLGEMEINE REGEL</p>	<p>Ein neuer Auftrag über zusätzliche Aufgaben während der Laufzeit sollte im Einklang mit der EU-Richtlinie und den nationalen Vorschriften ausgeschrieben werden. Als Ausnahme zu dieser Regel kann der Auftrag unter besonderen, außergewöhnlichen Umständen ohne neues öffentliches Vergabeverfahren geändert werden. Im Folgenden werden die zu erfüllenden Kriterien umrissen, damit festgestellt werden kann, ob besondere Umstände vorliegen. Besteht die Notwendigkeit einer Auftragsänderung, sind die Umstände des jeweiligen Auftrags anhand der unten umrissenen Kriterien zu überprüfen. Die Bewertung dieser Kriterien muss vom öffentlichen Auftraggeber jedoch sorgfältig und gründlich durchgeführt werden sowie gut dokumentiert und begründet sein. Die Darlegungslast für die besonderen Umstände liegt beim öffentlichen Auftraggeber.</p>						
<p>DIE ÄNDERUNG IST NICHT WESENTLICH (auf Basis des Werts)</p>	<p>Keine der in der Richtlinie aufgeführten besonderen Bedingungen muss geprüft werden und der Auftrag darf ohne neues Vergabeverfahren geändert werden, wenn:</p>	<p>a) die Änderung unterhalb der EU-Schwellenwerte liegt</p>	<p>UND (das heißt, a und b müssen gleichzeitig erfüllt werden)</p>	<p>b) die Änderung bei Dienstleistungs- und Lieferaufträgen weniger als 10% des anfänglichen Auftragswerts und bei Bauleistungsaufträgen weniger als 15% des anfänglichen Auftragswerts beträgt. Siehe Anmerkung 1 unten.</p>	<p>Sind Sie sicher, dass nicht auch eine Änderung mit einem solchen geringen Wert die allgemeine Beschaffenheit des Auftrags oder der Rahmenvereinbarung verändert?</p>	<p> Wenn Alles mit „ja“ beantwortet wurde, mit der Änderung fortfahren.</p>	<p> Bei „nein“ andere Möglichkeiten prüfen, neuen Auftrag aus-schreiben.</p>
<p>DIE ÄNDERUNG IST NICHT WESENTLICH (ungeachtet des Geldwerts)</p>	<p>Änderungen sind zulässig, wenn sie nicht wesentlich sind. Eine Änderung eines Auftrags oder einer Rahmenvereinbarung während ihrer Laufzeit gilt als wesentlich, wenn durch sie der Auftrag oder die Rahmenvereinbarung in seinem/ihrer Wesen gegenüber dem anfänglich geschlossenen Vertrag erheblich verändert wird. Es ist Aufgabe des öffentlichen Auftraggebers, von Fall zu Fall zu entscheiden, ob die Änderung wesentlich ist, und dies zu dokumentieren und zu begründen. ALLERDINGS:</p>	<p>Änderungen gelten ungeachtet der vorstehend beschriebenen Situation (auf Basis des Werts nicht wesentliche Änderung) immer als wesentlich, wenn eine oder mehrere der folgenden Bedingungen erfüllt werden:</p>	<p>a) mit der Änderung werden Bedingungen eingeführt, die, wenn sie Bestandteil des ursprünglichen Vergabeverfahrens gewesen wären, die Zulassung anderer als der anfänglich ausgewählten Bewerber oder die Annahme eines anderen als des ursprünglich angenommenen Angebots gestatteten hätten oder die zusätzliche Teilnehmer am Vergabeverfahren angezogen hätten. Mit anderen Worten, wenn unter den neuen Bedingungen leicht andere Wirtschaftsteilnehmer teilgenommen hätten.</p>	<p>b) die Änderung verschiebt das wirtschaftliche Gleichgewicht des Vertrags oder der Rahmenvereinbarung in einer Weise zugunsten des Auftragnehmers, die im anfänglichen Auftrag oder der anfänglichen Rahmenvereinbarung nicht vorgesehen war. Mit anderen Worten, wenn der Wirtschaftsteilnehmer ein höheres Entgelt erhält, das vielleicht auch für andere Wirtschaftsteilnehmer attraktiv gewesen wäre.</p>	<p>c) die Änderung erweitert den Umfang des Auftrags oder der Rahmenvereinbarung beträchtlich. Mit anderen Worten, ein solch veränderter Umfang wäre vielleicht auch für andere Wirtschaftsteilnehmer attraktiv gewesen.</p>	<p> Wenn Alles mit „nein“ beantwortet wurde, auf andere mögliche Umstände, durch die die Änderung wesentlich wird, überprüfen, bevor mit der Änderung fortgefahren wird.</p>	<p> Lautet eine Antwort „ja“, NICHT mit der Änderung fortfahren. Andere Möglichkeiten prüfen, neuen Auftrag aus-schreiben.</p>

VORGESEHENE ÄNDERUNGEN (ungeachtet ihres Geldwerts)	Wurden in den ursprünglichen Auftragsunterlagen die Änderungen mittels besonderer Überprüfungs-klauseln (die Preisüberprü-fungsklauseln oder -optionen einschließen können) vor-gesehen?	Sind diese Klauseln klar?	Sind diese Klauseln präzise?	Sind diese Klauseln ein-deutig?	Werden in den Klauseln möglicher Änderun-gen oder Optionen genannt?	Werden in den Klauseln die Bedingungen, unter denen sie genutzt werden können, ge-nannt?	Können Sie be-gründen, dass in den Klauseln keine Änderun-gen oder Optio-nen vorgese-hen sind, die die allgemeine Beschaffen-heit des Auftrags oder der Rahmen-vereinbarung verändern?	 Wenn Alles mit „ja“ be-antwortet wurde, mit der Änderung fortfahren.	 Bei „nein“ andere Möglichkeiten prüfen, neuen Auftrag aus-schreiben .
NOTWENDIGE ERGÄNZUNGEN	Bestehen zusätzliche, notwendig ge-wordene Bau- oder Dienst-leistungen bzw. Lieferungen (wobei unter zusätzlich „nicht in der ersten Auftragsver-gabe einge-schlossen“ zu verstehen ist) des ursprüng-lichen Auftrag-nehmers?	Sind Sie sicher, dass ein Wechsel des Auf-tragneh-mers:	a) aus wirt-schaftlichen oder technischen Gründen wie Anforderungen an die Austausch-barkeit oder Interoperabilität mit bestehenden, im Rahmen der anfänglichen Auftragsverga-be beschafften Geräten, Dienst-leistungen oder Installationen nicht erfolgen kann.	UND (das heißt, a und b müssen gleichzeitig erfüllt werden)	b) dem öffentli-chen Auftraggeber erhebliche Unan-nehmlichkeiten oder wesentliche Kosten-duplizierungen ver-ursachen würden.	Sind Sie sicher, dass der Preis-anstieg 50% des Werts des ursprünglichen Auftrags nicht übersteigt? Siehe Anmer-kung 2 unten.	Sind Sie sicher, dass solche aufeinanderfolgenden Änderungen nicht dem Ziel dienen, die Anwendung der Vorschriften für öffentliche Auf-tragsvergaben zu umgehen?	 Wenn Alles mit „ja“ be-antwortet wurde, mit der Änderung fortfahren.	 Bei „nein“ andere Möglichkeiten prüfen, neuen Auftrag aus-schreiben .
UNVORHERGE- SEHENE UMSTÄNDE	Wurde der Änderungsbedarf durch Umstände her-beigeführt, die ein sorgfältiger öffentlicher Auf-traggeber nicht hätte vorherse-hen könnten?		Sind Sie sicher, dass die Ände-rung die allgemei-ne Beschaffenheit des Auftrags nicht verändert?	Sind Sie sicher, dass der Preisanstieg 50% des Werts des ursprüng-lichen Auftrags oder der ursprünglichen Rah-menvereinbarung nicht übersteigt? Siehe Anmerkung 2 unten.	Sind Sie sicher, dass solche aufeinanderfolgenden Änder-ungen nicht dem Ziel dienen, die Anwendung der Vor-schriften für öffentliche Auftragsvergaben zu umgehen?			 Wenn Alles mit „ja“ be-antwortet wurde, mit der Änderung fortfahren.	 Bei „nein“ andere Möglichkeiten prüfen, neuen Auftrag aus-schreiben .

5.4. Umgang mit Beschwerden und Rechtsmitteln

Wirtschaftsteilnehmer können zur Durchsetzung ihrer Rechte nach europäischen oder nationalen Vorschriften für öffentliche Auftragsvergaben Rechts-handlungen einleiten, wenn öffentliche Auftraggeber absichtlich oder unabsichtlich nicht im Einklang mit der Rechtsgrundlage für die Vergabe öffentlicher Aufträge vorgehen⁵⁰.

Rechtsmittel werden durch mehrere EU-Richtlinien⁵¹ geregelt und erlauben die Aussetzung einer von einem öffentlichen Auftraggeber getroffenen Entscheidung, die Aufhebung rechtswidriger Entscheidungen einschließlich des Auftrags an sich sowie die Zuerkennung von Schadenersatz für Auftragnehmer.

Darüber hinaus könnte die mangelnde Einhaltung der Rechtsmittelrichtlinien künftige EU-Finanzhilfen für den öffentlichen Auftraggeber gefährden oder zur Rückforderung bereits gewährter Finanzhilfen führen.

Die mangelnde Einhaltung der Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe kann ferner für den öffentlichen Auftraggeber aber auch sein Personal, für das in einigen Rechtsordnungen eine persönliche Haftung gilt, finanzielle Folgen haben.

Erforderlichenfalls können öffentliche Auftraggeber über ihre jeweiligen nationalen Behörden für öffentliche Auftragsvergaben eine Rechtsauskunft bezüglich der Handhabung von Beschwerden einholen.

5.5. Kündigung eines Auftrags während seiner Laufzeit

Öffentliche Auftraggeber müssen eventuell einen Auftrag während seiner Laufzeit kündigen, wenn ihnen bekannt wird, dass dieser gegen Rechtsvorschriften auf EU- oder nationaler Ebene verstößt.

Nach der europäischen Rechtsgrundlage für Auftragsvergaben dürfen öffentliche Auftraggeber einen Auftrag während seiner Ausführung aus einem der folgenden Gründe kündigen:

- » der Auftrag wurde wesentlich verändert, wohingegen ein neues Vergabeverfahren hätte eingeleitet werden müssen;
- » der Auftragnehmer hätte vom Vergabeverfahren ausgeschlossen werden müssen, weil die in den Auftragsunterlagen und/oder den nationalen Rechtsvorschriften dargelegten Ausschlussgründe auf ihn zutreffen;
- » der Auftrag hätte in Anbetracht eines schweren Verstoßes gegen die Verpflichtungen nach den Verträgen und der Richtlinie 2014/24/EU, der vom Gerichtshof der Europäischen Union in einem Verfahren nach Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgestellt wurde, nicht an den Auftragnehmer vergeben werden dürfen.

Wie in jeder vertraglichen Beziehung können Aufträge auch gekündigt werden, wenn der Auftragnehmer nachweislich seine Verpflichtungen nicht erfüllt.

Auf jeden Fall müssen die Bestimmungen zur Regelung der Auftragskündigung im Voraus mittels entsprechender Bestimmungen im öffentlichen Auftrag festgelegt werden.

⁵⁰ OECD/SIGMA, Public procurement Brief 12, Rechtsmittel, September 2016, September 2016: <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-12-200117.pdf>.

⁵¹ Richtlinie 89/665/EWG des Rates vom 21. Dezember 1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Nachprüfungsverfahren im Rahmen der Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge, in der gültigen Fassung. Zugänglich unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A31989L0665>.

Richtlinie 92/13/EWG des Rates vom 25. Februar 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften über die Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor, in der gültigen Fassung. Zugänglich unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/ELI/?eliuri=eli:dir:1992:13:oj>.

Richtlinie 2007/66/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinien 89/665/EWG und 92/13/EWG des Rates im Hinblick auf die Verbesserung der Wirksamkeit der Nachprüfungsverfahren bezüglich der Vergabe öffentlicher Aufträge, in der gültigen Fassung. Zugänglich unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32007L0066>.

5.6. Auftrag abschließen

Sobald der öffentliche Auftraggeber die abschließenden Lieferungen offiziell abgenommen und die zugehörigen Rechnungen bezahlt hat, kann der öffentliche Auftrag abgeschlossen werden.

Einige Wirtschaftsteilnehmer bitten den öffentlichen Auftraggeber nach Abschluss des Auftrags eventuell, eine Bescheinigung über zufriedenstellende Auftragsausführung auszustellen und eine Kundenzufriedenheitserhebung oder einen Fragebogen auszufüllen, um Rückmeldungen und Empfehlungen zu ihrer Leistung zu sammeln.

Gleichermaßen wichtig ist, dass der öffentliche Auftraggeber Schlussfolgerungen zieht und **Schlüsselerkenntnisse aus der erzielten Arbeitsleistung** ermittelt, die dann in der Auftragsakte erfasst werden können. Der Auftragsmanager kann beispielsweise die folgenden Fragen kurz beantworten:

- » Haben wir bekommen, was wir gefordert haben?
- » Haben wir bekommen, was wir tatsächlich brauchten?
- » Ist ein Unterschied zwischen diesen beiden zu erkennen? Wenn ja, können wir den Unterschied zwischen beiden erklären?
- » Gibt es (positive oder negative) Erfahrungswerte für künftige Aufträge oder Projekte?

Bei größeren Aufträgen kann der Auftragsmanager eine **Abschlussbesprechung** mit den Hauptbeteiligten organisieren, um zu beurteilen, wie der Auftrag im Vergleich zu den ursprünglichen Erwartungen abgeschnitten hat. Diese Besprechung sollte eine Gelegenheit sein um:

- » allen beteiligten interessierten Parteien die Ergebnisse der Auftragsausführung mitzuteilen;
- » die Leistung derjenigen, die zum Projekterfolg beitrugen, anzuerkennen; Dankbarkeit und Anerkennung für diejenigen auszusprechen, die nützliche Beiträge geleistet haben, wird sich im Hinblick auf deren künftige Mobilisierung als hilfreich erweisen;
- » aus Fehlern, externen Problemen oder realisierten Risiken zu lernen und zu analysieren, wie man diese Probleme hätten überwinden oder auf ein Minimum begrenzen können;
- » Schlüsselerkenntnisse und Empfehlungen für künftige Aufträge abzuleiten.

6. Toolkit

6.1. Die häufigsten Fehler bei der Vergabe öffentlicher Aufträge

Unter Fehlern bei der Vergabe öffentlicher Aufträge werden Verstöße gegen die Vorschriften für öffentliche Auftragsvergaben verstanden; dabei ist es unerheblich, in welchem Stadium des Verfahrens sie auftreten und wie sie sich auf die Endergebnisse des öffentlichen Auftrags auswirken.

Fehler werden gewöhnlich bei folgenden Gelegenheiten aufgedeckt:

- » internen Finanzkontrollen und Prüfungen;
- » durch Beschwerden von Wirtschaftsteilnehmern gegen Entscheidungen öffentlicher Auftraggeber ausgelösten Nachprüfungsverfahren;
- » durch externe Stellen durchgeführten Prüfungen und Kontrollen⁵².

In der folgenden Tabelle werden die häufigsten Fehler dargestellt, die in früheren Jahren von der Kommission, insbesondere bei Prüfungen von ESI-Fonds, entdeckt wurden. Für jede Fehlerart werden in einem Abschnitt dieses Leitfadens Orientierungshilfen und Ratschläge übermittelt.

Häufigste Fehler	Relevantester Abschnitt des Leitfadens
Wahl des Verfahrens	Kapitel 1
Keine Ausschreibung oder ungeeignetes Verfahren	1.5. „Verfahren wählen“
Fälle, die die Nutzung des Verhandlungsverfahrens ohne Auftragsbekanntmachung nicht rechtfertigen	
Rechtswidriges Aufteilen von Aufträgen	1.4.2. „Einziges Vertragsstück“ 1.4.4. „Auftragswert“
Zu niedrig eingeschätzter Vertragswert	1.4.4. „Auftragswert“
Veröffentlichung	Kapitel 2
Nichteinhaltung der Anforderungen an die Veröffentlichung	2.1. „Auftragsunterlagen entwerfen“ 2.5. „Auftrag bekanntgeben“
Nichteinhaltung der Fristen und/oder verlängerten Fristen für den Eingang der Angebote oder Teilnahmeanträge	2.4. „Fristen setzen“
Nicht genügend Zeit, damit potenzielle Bieter/Bewerber die Auftragsunterlagen erhalten können	
Keine Veröffentlichung der Auswahl- und/oder Zuschlagskriterien in der Auftragsbekanntmachung oder den Spezifikationen	2.3. „Kriterien definieren“

⁵² OECD/SIGMA, Public procurement Brief 29, Detecting and Correcting Common Errors in Public Procurement, July 2013. Available at: http://www.sigmaweb.org/bytopic/publicprocurement/Common_Errors_Public_Procurement_2013.pdf.

Häufigste Fehler	Relevantester Abschnitt des Leitfadens
Technische Spezifikationen und Kriterien	Kapitel 2
Unzureichende Definition des Auftragsgegenstandes	2.2. „Spezifikationen und Standards definieren“
Restriktive technische Spezifikationen, die die Anforderungen der Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und Transparenz verletzen	
Rechtswidrige, unverhältnismäßige und/oder diskriminierende Auswahl- bzw. Zuschlagskriterien	2.3. „Kriterien definieren“
Verwechseln von Auswahl- und Zuschlagskriterien	
Auswahl, Bewertung, Vergabe	Kapitel 3 und 4
Keine Transparenz und Gleichbehandlung während der Bewertung	3.3. „Angebote bewerten und auswählen“ 4. „Bewertung der Angebote und Auftragsvergabe“
Änderung von Auswahl-/Zuschlagskriterien nach der Öffnung der Angebote mit der Folge einer fehlerhaften Annahme von Bietern	3.3. „Angebote bewerten und auswählen“ 4.2. „Zuschlagskriterien anwenden“
Änderung eines Angebots während der Bewertung	
Verhandlung während des Vergabeverfahrens	
Arithmetische Fehler beim Addieren von Punktzahlen und Einstufen von Angeboten	
Anwendung einer Durchschnittspreisfindung	
Unzureichende Ablehnung ungewöhnlich niedriger Angebote	4.3. „Umgang mit ungewöhnlich niedrigen Angeboten“
Interessenkonflikte	1.2.3. „Integrität und Interessenkonflikt“ 4.1. „Einrichtung des Bewertungsausschusses“
Unangemessene Auftragsbedingungen	2.1.2. „Auftragsentwurf“
Auftragsdurchführung	Kapitel 5
Vergabe zusätzlicher Aufträge über Bauleistungen / Dienstleistungen / Lieferungen ohne Wettbewerb, wenn keiner der in der Richtlinie 2014/24/EU angegebenen außergewöhnlichen Umstände nachgewiesen wurde	5. „Auftragsdurchführung“
Änderung beim Umfang und/oder Wert des Auftrags	5.3. Umgang mit Auftragsänderungen

6.2. Ressourcen und Referenzen

6.2.1. Rechtsgrundlagen

Europäische Kommission, GD GROW, Öffentliches Auftragswesen—Legalrulesandimplementation(Rechtsvorschriften und Umsetzung). Zugänglich unter (auf Englisch): https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation_de.

Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union 2012/C 326/01. Zugänglich unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012E/TXT>

Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG. Zugänglich unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32014L0024>

Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG. Zugänglich unter: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/25/2016-01-01>

Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe. Zugänglich unter: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/23/2016-01-01>

Durchführungsverordnung (EU) 2016/7 der Kommission vom 5. Januar 2016 zur Einführung des Standardformulars für die Einheitliche Europäische Eigenerklärung. Zugänglich unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0007&from=EN>

Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und

den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates. Zugänglich unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/ELI/?eliuri=eli:reg:2013:1303:oj>.

Richtlinie 89/665/EWG des Rates vom 21. Dezember 1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Nachprüfungsverfahren im Rahmen der Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge, in der gültigen Fassung. Zugänglich unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A31989L0665>.

Richtlinie 92/13/EWG des Rates vom 25. Februar 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften über die Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor, in der gültigen Fassung. Zugänglich unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/ELI/?eliuri=eli:dir:1992:13:oj>.

Richtlinie 2007/66/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinien 89/665/EWG und 92/13/EWG des Rates im Hinblick auf die Verbesserung der Wirksamkeit der Nachprüfungsverfahren bezüglich der Vergabe öffentlicher Aufträge, in der gültigen Fassung. Zugänglich unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32007L0066>.

World Trade Organisation, Agreement on Government Procurement — Revised version, (Welthandelsorganisation, Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen – Überarbeitete Fassung), 2012. Zugänglich unter (auf Englisch): https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gpa_1994_e.htm

6.2.2. Allgemeine Leitlinien und Tools

Europäische Kommission, GD GROW, Website für öffentliche Auftragsvergaben. Zugänglich unter (auf Englisch): https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en

Europäische Kommission, GD GROW, Updated values of the EU procurement thresholds (aktualisierte Werte der EU-Schwellenwerte für Auftragsvergaben). Zugänglich unter (auf Englisch): http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_de.

Europäische Kommission, GD GROW, Einheitliche Europäische Eigenerklärung — Dienst zum Ausfüllen und Wiederverwenden der Einheitlichen Europäischen Eigenerklärung (EEE). Zugänglich unter: <https://ec.europa.eu/tools/espdp/filter?lang=de>.

Europäische Kommission, GD GROW, e-Certis, Online-Datenbank für verwaltungstechnische Dokumentennachweise. Zugänglich unter: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/ecertis/>.

Europäische Kommission, SIMAP, eNotices. Zugänglich unter (auf Englisch): <http://simap.europa.eu/enotices/>

Europäische Kommission, SIMAP, Gemeinsames Vokabular für öffentliche Aufträge (CPV). Zugänglich unter: <http://simap.ted.europa.eu/web/simap/cpv>

Europäische Kommission, SIMAP, Standardformulare für das öffentliche Auftragswesen. Zugänglich unter: <http://simap.ted.europa.eu/standard-forms-for-public-procurement>

Europäische Kommission, GD GROW, Erläuterungen zu Rahmenvereinbarungen. Zugänglich unter: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation_de

Europäische Kommission, GD REGIO, Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds, Januar 2016 (Bestandsaufnahme der in den verschiedenen EU-Ländern bestehenden Verwaltungskapazitäten, Systeme und Praktiken zur Sicherstellung der Rechtskonformität und Qualität der öffentlichen Auftragsvergabe unter Einbeziehung von Mitteln des europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI)). Zugänglich unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/



SIGMA, Förderung von Verbesserungen in Regierungsführung und Management

SIGMA ist eine gemeinsame Initiative der OECD und der Europäischen Union. Ihr wichtigstes Ziel besteht in der Stärkung der Grundlagen für eine verbesserte Regierungsführung durch den Auf- und Ausbau der Kompetenzen im öffentlichen Sektor, der Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Strängen der Regierungsführung und der Verbesserung der Gestaltung und Umsetzung von Reformen in der öffentlichen Verwaltung.

SIGMA hat **ausführliche Unterlagen über die Vergabe öffentlicher Aufträge** erarbeitet, die für ganz unterschiedliche Arten öffentlicher Auftraggeber hilfreich sein können. Hierzu zählen Vergleichsstudien in mehreren Ländern, Schulungshandbücher für Auftragsvergaben, auf bestimmte Ziele ausgerichtete Arbeiten und politische Kurzdossiers.

Insbesondere das **SIGMA Schulungshandbuch für öffentliche Auftragsvergaben** und die **SIGMA Kurzdossiers zur öffentlichen Auftragsvergabe** übermitteln öffentlichen Auftraggebern Orientierungshilfen, Ratschläge, praktische Beispiele und Empfehlungen, wie sie die EU-Rechtsvorschriften für öffentliche Auftragsvergaben einhalten und den größtmöglichen Nutzen aus effektiven Vergabeverfahren ziehen können. Das Schulungshandbuch und die Kurzdossiers zur Auftragsvergabe tragen zur Verbesserung der beruflichen Kompetenzen von Beschaffungsreferenten und Auftragsvergabemanagern sowohl im öffentlichen (öffentliche Auftraggeber) als auch im privaten Sektor (Wirtschaftsteilnehmer) bei.

Zugänglich unter (auf Englisch): <http://www.sigmaweb.org/publications/key-public-procurement-publications.htm>



„Werkzeugkasten“ der OECD für die öffentliche Auftragsvergabe

Diese Online-Ressource bietet eine Sammlung politischer Instrumente und Beispiele aus bestimmten Ländern und schlägt praktische Instrumente, Berichte und Indikatoren für zahlreiche Aspekte der öffentlichen Auftragsvergabe vor.

Zugänglich unter (auf Englisch): <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/>.



SIMAP, Informationen über die öffentliche Auftragsvergabe in Europa

SIMAP ist das von der Europäischen Kommission entwickelte Informationssystem für die öffentliche Auftragsvergabe. Das SIMAP-Portal gewährt Zugang zu den wichtigsten Informationen über die Vergabe öffentlicher Aufträge in Europa:

- » **TED (Tenders Electronic Daily)** ist die Online-Version der Beilage zum Amtsblatt der Europäischen Union und der Vergabe öffentlicher Aufträge in Europa gewidmet. Sie ist die einzige amtliche Quelle für öffentliche Aufträge in Europa.
- » **e-Notices** ist ein web-basiertes Tool, das die Erstellung und Veröffentlichung von Bekanntmachungen im Amtsblatt vereinfacht und beschleunigt.
- » der Service **e-Senders** ermöglicht qualifizierten Einrichtungen, Bekanntmachungen direkt als XML-Dateien zu übermitteln.
- » **e-Tendering** ist eine für die Organe der EU bestimmte e-Vergabepattform.

Darüber hinaus enthält SIMAP viele nützliche Ressourcen, unter anderem Codes und Nomenklaturen, Vorlagen für Veröffentlichungen und wichtige Auftragsunterlagen.

Zugänglich unter (auf Englisch): <http://simap.ted.europa.eu>

6.2.3. Fehler bei der Vergabe öffentlicher Aufträge

Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 17/2016: Die Organe und Einrichtungen der EU können mehr tun, um den Zugang zu ihrer öffentlichen Auftragsvergabe zu erleichtern, 2016. Zugänglich unter: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_17/SR_PROCUREMENT_DE.pdf

Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 10/2015: Die Bemühungen um eine Lösung der Probleme im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe bei Kohäsionsausgaben der EU sollten verstärkt werden, 2015. Zugänglich unter: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_10/SR_PROCUREMENT_DE.pdf.

Europäischer Rechnungshof, Non-compliance with the rules on public procurement — Types of irregularities and basis for quantification (Verstöße gegen die Vergabevorschriften — Arten von Unregelmäßigkeiten und Grundlage für die Quantifizierung), 2015. Zugänglich unter (auf Englisch): http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf.

OECD/SIGMA, Public procurement Brief 29, Detecting and Correcting Common Errors in Public Procurement (Aufdeckung und Berichtigung häufiger Fehler in der öffentlichen Auftragsvergabe), Juli 2013. Zugänglich unter (auf Englisch): http://www.sigmaweb.org/bytopic/publicprocurement/Common_Errors_Public_Procurement_2013.pdf.

Europäische Kommission, GD REGIO, Beschluss der Kommission C(2013) 9527, Leitlinien zur Festsetzung von Finanzkorrekturen, die bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anzuwenden sind, 2013. Zugänglich unter: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2013/DE/C-2013-9527-F1-DE-ANNEX-1-PART-1.PDF>

6.2.4. Integrität und Interessenkonflikt

OECD, Preventing Corruption in Public Procurement (Korruption in der öffentlichen Auftragsvergabe verhindern), 2016. Zugänglich unter (auf Englisch): <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf>.

Europäische Kommission, OLAF, Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions (Ermittlung von Interessenkonflikten in öffentlichen Vergabeverfahren für Strukturmaßnahmen), November 2013. Zugänglich unter (auf Englisch): https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/2013_11_12-Final-guide-on-conflict-of-interests-EN.pdf.

OECD, Principles for Integrity in Public Procurement (Grundsätze für die Integrität in der öffentlichen Auftragsvergabe), 2009. Zugänglich unter (auf Englisch): <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

6.2.5. Management und Kontrolle von ESI-Fonds

GD REGIO, Leitfäden zu den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds 2014-2020. Zugänglich unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/de/information/legislation/guidance/.

GD REGIO, Action Plan on Public procurement (Aktionsplan für die öffentliche Auftragsvergabe). Zugänglich unter (auf Englisch): http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement.

GD REGIO, Training on Cohesion Policy 2014-2020 for EU Member State Experts (Schulung über die Kohäsionspolitik 2014-2020 für Experten der EU-Mitgliedstaaten). Zugänglich unter (auf Englisch): http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/guidance/training/.

Europäische Struktur- und Investitionsfonds 2014-2020. Zugänglich unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/de/information/legislation/regulations/.

6.2.6. Strategische Nutzung der öffentlichen Auftragsvergabe

Europäische Kommission, GD GROW, Study on Strategic use of public procurement in promoting green, social and innovation policies — Final Report, 2016 (Studie über die strategische Nutzung der öffentlichen Auftragsvergabe bei der Förderung ökologischer, sozialer und innovationsbezogener politischer Strategien — Abschlussbericht). Zugänglich unter (auf Englisch): <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17261>.

Umweltgerechte öffentliche Beschaffung (GPP)

Europäische Kommission, GD ENV, Kriterien der EU für die umweltorientierte öffentliche Beschaffung (alle EU-Sprachen). Zugänglich unter: http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_de.htm.

Europäische Kommission, GD ENV, GPP good practices (bewährte Praxis der umweltorientierten öffentlichen Beschaffung). Zugänglich unter (auf Englisch): http://ec.europa.eu/environment/gpp/case_group_en.htm.

Europäische Kommission, GD ENV, List of existing EU and international eco-labels. (Liste bestehender EU- und internationaler Umweltzeichen). Zugänglich unter (auf Englisch): <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/ecolabels.pdf>.

Europäische Kommission, GD ENV Umweltorientierte Beschaffung! Ein Handbuch für ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen, 2016. Zugänglich unter: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_de.pdf.

Europäische Kommission, GD ENV, The uptake of green public procurement in the EU27 (Die Nutzung der umweltorientierten Beschaffung in der EU-27), 2012. Zugänglich unter (auf Englisch): <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/CEPS-CoE-GPP%20MAIN%20REPORT.pdf>.

Europäische Kommission, Mitteilung (KOM(2008) 400) Umweltorientiertes Öffentliches Beschaffungswesen. Zugänglich unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0400&from=DE>.

Sozial verantwortliche Vergabe öffentlicher Aufträge

The LANDMARK Project, Good practice in Socially Responsible Public Procurement — Approaches to verification from across Europe (Das LEUCHTURM-Projekt, Bewährte Praxis in der sozial verantwortungsbewussten Vergabe öffentlicher Aufträge – Verifizierungsansätze aus ganz Europa), 2012. Zugänglich unter (auf Englisch): http://www.landmark-project.eu/fileadmin/files/en/latest-achievements/LANDMARK-good_practices_FINAL.pdf.

Europäische Kommission, GD EMPL, Neuer Leitfaden zur Berücksichtigung sozialer Aspekte im öffentlichen Beschaffungswesen, 2011. Zugänglich unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=978>.

Öffentliche Auftragsvergabe für innovative Lösungen

Europäische Kommission, Innovation procurement in the digital economy website (Auftragsvergabe zur Innovationsförderung in der Website der digitalen Wirtschaft): <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/innovation-procurement>.

European Assistance for Innovation Procurement, Innovation Procurement toolkit, (Europäische Hilfestellung für die Auftragsvergabe zur Innovationsförderung, Toolkit für die Auftragsvergabe zur Innovationsförderung, Ausgabe 2017. Zugänglich unter (auf Englisch): <http://eafip.eu/toolkit/>

OECD, Public Procurement for Innovation — Good practices and strategies, (Öffentliche Auftragsvergabe zur Innovationsförderung – Bewährte Praktiken und Strategien), 2017. Zugänglich unter (auf Englisch): <http://www.oecd.org/gov/public-procurement-for-innovation-9789264265820-en.htm>.

Europäische Kommission, GD GROW, Öffentliches Auftragswesen als Triebkraft für Innovation bei KMU und beim öffentlichen Dienst, 2015. Zugänglich unter: <https://publications.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/f5fd4d90-a7ac-11e5-b528-01aa75ed71a1>.

Procurement of innovation platform, Plattform für die Netzwerkarbeit und den Erfahrungsaustausch für Beschaffungsreferenten auf dem Gebiet des öffentlichen Auftragswesens zur Innovationsförderung – 1. Ausgabe, 2014). Zugänglich unter: <http://www.innovation-procurement.org/about-ppi/guidance/>

Europäische Kommission, Mitteilung KOM(2007) 799 endgültig und die zugehörige Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SEK(2007) 1668: Vorkommerzielle Auftragsvergabe: Innovationsförderung zur Sicherung tragfähiger und hochwertiger öffentlicher Dienste in Europa. Zugänglich unter: <http://eur-lex.europa.eu/procedure/DE/196535>

6.3. Checkliste für den Entwurf von Spezifikationen

Die „Spezifikationen“ sind die **wichtigste Auftragsunterlage**; in ihnen wird der Bedarf aufgeführt, der durch den Auftrag befriedigt werden soll. Sie bilden die Grundlage für die Wahl des erfolgreichen Bieters und sind Bestandteil des Auftrags; in den Spezifikationen wird dargelegt, was der Auftragnehmer zu liefern hat.

Die Spezifikationen dienen dem Zweck, den Wirtschaftsteilnehmern eine klare, genaue und umfassende Beschreibung des Bedarfs des öffentlichen Auftraggebers zu vermitteln und sie so in die Lage zu versetzen, eine Lösung für die Erfüllung dieses Bedarfs vorzuschlagen.

Ihre abschließende Überprüfung und Validierung ist daher ein Hauptentscheidungspunkt im Vergabeverfahren und es ist wichtig, dass die Ausführenden

über das erforderliche Wissen sowie die entsprechende Autorität und Erfahrung verfügen.

Unklare, inkohärente und irreführende Spezifikationen werden nachteilige Auswirkungen auf das gesamte Verfahren haben und mit Gewissheit verhindern, dass der Auftrag sein vorrangiges Ziel erreicht.

Es ist äußerst nutzbringend, wenn öffentliche Auftraggeber zur Vermeidung von Fehlern und zur Erstellung der bestmöglichen Spezifikationen ihre eigene Arbeit einer sorgfältigen Überprüfung und Selbstbewertung unterziehen, indem sie beispielsweise die folgende Checkliste nutzen.

Sind die Spezifikationen klar, umfassend und vorschriftskonform, sollten alle Antworten „Ja“ oder, wenn die Frage irrelevant ist, „entfällt“ lauten. Lautet eine Antwort „Nein“, muss eine Stellungnahme bzw. eine Begründung abgegeben werden und die Spezifikationen sollten verbessert werden.

Fragen	Ja, Nein, entfällt	Bemerkungen
Vor dem Entwurf der Spezifikationen		
1. Hat der öffentliche Auftraggeber eine Marktuntersuchung durchgeführt bzw. interne oder externe Interessenträger konsultiert?		
2. Hat der öffentliche Auftraggeber alternative Liefer- und Durchführungsmechanismen, darunter auch die Zusammenarbeit mit anderen Auftraggebern, in Erwägung gezogen?		
3. Hat der öffentliche Auftraggeber nützliche Informationsquellen ermittelt und relevante Unterlagen zusammengetragen, unter anderem Beispiele früherer Spezifikation für ähnliche Beschaffungsvorhaben?		
4. Hat der öffentliche Auftraggeber eine Risikobewertung durchgeführt und Risiken in geeigneter Weise zugeordnet?		
5. Hat der öffentliche Auftraggeber eine Aufteilung des Auftrags in Lose erwogen?		
6. Hat der öffentliche Auftraggeber sichergestellt, dass Mittel zur Verfügung stehen?		
Kontext und Gegenstand		
7. Enthalten die Spezifikationen Hintergrundmaterial, das die Bieter unterstützt, die Anforderungen im Zusammenhang zu verstehen?		
8. Sind, falls ein erhebliches Volumen an Hintergrundmaterial vorhanden ist, die Unterlagen für alle interessierten Bieter einfach erhältlich? (Haben Bieter beispielsweise Zugang zu einem Datenraum? Werden Dokumente auf Anfrage elektronisch versandt?)		
9. Werden der Bedarf und die Anforderungen des öffentlichen Auftraggebers in den Spezifikationen genau benannt?		

Fragen	Ja, Nein, entfällt	Bemerkungen
10. Spiegelt der Auftragsgegenstand die Prioritäten des öffentlichen Auftraggebers wider?		
11. Besteht zwischen den Spezifikationen und dem Geschäftsszenario Kohärenz?		
12. Wird in den Spezifikationen die Aufnahme von Posten vermieden, die an anderer Stelle in einem anderen Auftrag besser abgedeckt würden?		
13. Passen die Spezifikationen gegebenenfalls zur Standardvorlage für Spezifikationen, die beim öffentlichen Auftraggeber verwendet wird?		

Lieferung

14. Hat der öffentliche Auftraggeber den Umfang und die Bandbreite der benötigten Waren / Dienstleistungen / Bauleistungen genau bestimmt?		
15. Werden in der Spezifikationen die verlangten Ergebnisse und/oder Resultate genau definiert?		
16. Wird in den Spezifikationen ein realistischer Zeitplan für das Vergabeverfahren und die Ausführung des Auftrags dargelegt?		
17. Werden in den Spezifikationen die Auftragsdauer und mögliche Verlängerungen deutlich angegeben?		

Kriterien (entweder in den Spezifikationen oder in anderen Auftragsunterlagen enthalten)

18. Werden in den Spezifikationen die Ausschlussgründe sowie die Auswahl- und Zuschlagskriterien und ihre jeweiligen Gewichtungs-, Einstufungs- und Bewertungsmethoden im Einzelnen aufgeführt?		
19. Sind die Zuschlagskriterien mit dem Auftragsgegenstand verknüpft?		
20. Basieren die Zuschlagskriterien auf dem wirtschaftlich günstigsten Angebot (d. h. entweder reine Preiskriterien, Kostenwirksamkeit oder bestes Preis-Leistungsverhältnis)?		
21. Hat der öffentliche Auftraggeber dafür gesorgt, dass bei Allen Klarheit über die Auswahl- und die Zuschlagskriterien besteht?		
22. Hat der öffentliche Auftraggeber Testdurchläufe zur Überprüfung der Auswahl- und Zuschlagskriterien durchgeführt?		

Überprüfung

23. Sind die Spezifikationen klar, vollständig und zuverlässig und sind sie gegengelesen worden?		
24. Sind die Spezifikationen in einen Auftrag aufgenommen worden?		
25. Werden in den Spezifikationen Fragen nach irrelevanten Informationen vermieden?		
26. Verfügen die Spezifikationen über einen Kontrollmechanismus mittels Versionszählung (z. B. Version 1, Version 2, endgültige Version)?		
27. Werden die Spezifikationen von einer Person/Stelle, die innerhalb der Einrichtung über die erforderliche Autorität verfügt, validiert und abgezeichnet?		

6.4. Checkliste für die Kontrolle öffentlicher Auftragsvergaben

Vergabeverfahren werden häufig ex-post überprüft, insbesondere im Zusammenhang mit Kontrollen und Prüfungen von ESI-Fonds. Zahlreiche Fehler ließen sich jedoch vermeiden, wenn öffentliche Auftraggeber während der Vorbereitung und Durchführung von Vergabeverfahren eine Selbstbewertung ihrer laufenden Arbeit durchführen würden.

Die Checkliste sollte nicht nur von Kontrollbeauftragten und Prüfern genutzt werden, sondern auch von Beschaffungsreferenten bei der Ausführung ihrer Auf-

gaben. Die Checkliste ermöglicht ihnen, sich zu vergewissern, dass sie auf dem richtigen Weg sind und keinen wichtigen Aspekt des Prozesses übersehen.

Äußerst nützlich für die Fehlervermeidung ist es, wenn öffentliche Auftraggeber bei der Planung eines Vergabeverfahrens sowie in jedem einzelnen Stadium dieses Verfahrens die Checkliste als Bestandteil einer Selbstbewertung zurate ziehen.

Wurde das Vergabeverfahren korrekt durchgeführt, sollten alle Antworten „Ja“ oder, wenn die Frage irrelevant ist, „entfällt“ lauten. Lautet eine Antwort „Nein“, muss eine Stellungnahme bzw. eine Begründung abgegeben werden und der Prozess sollte verbessert werden.

Fragen	Ja, Nein, entfällt	Bemerkungen
Definition des Bedarfs		
1. Wurde der Bedarf, den das Vergabeverfahren erfüllen sollte, vom öffentlichen Auftraggeber eindeutig benannt?		
2. Hat der öffentliche Auftraggeber alle angemessenen Alternativen in Betracht gezogen?		
3. Waren Anzahl/Umfang notwendig oder würde weniger nicht auch genügen?		
4. Waren die technischen Anforderungen unabdingbar oder hätte ein niedrigeres Niveau ausgereicht?		
Auftragsvergabeteam		
5. Wurde im Planungsstadium des Vergabeverfahrens ein Auftragsvergabeteam gebildet?		
6. Genehmigte das Auftragsvergabeteam die entscheidenden Schritte bei der Auftragsvergabe oder erfolgte dies durch die Geschäftsleitung des öffentlichen Auftraggebers?		
7. Sofern der öffentliche Auftraggeber externe Interessenträger beauftragte, zum Vergabeverfahren beizutragen: waren diese frei von Einflüssen durch die besonderen Interessen von Wirtschaftsteilnehmern?		
8. Unterzeichneten alle am Vergabeverfahren Beteiligten, insbesondere externe Interessenträger, eine Erklärung über das Nichtvorliegen von Interessenskonflikten und die Verpflichtung zur Geheimhaltung?		
Wahl des Verfahrens		
9. Wurde die Wahl des Vergabeverfahrens nach den Grundsätzen des Wettbewerbs, der Transparenz, der Nichtdiskriminierung/Gleichbehandlung und der wirtschaftlichen Verhältnismäßigkeit erläutert und dokumentiert?		
10. War das gewählte Vergabeverfahren für die besonderen Umstände geeignet und war es zulässig?		

Fragen	Ja, Nein, entfällt	Bemerkungen
11. Falls ausnahmsweise Verhandlungsverfahren genutzt wurden: hat der öffentliche Auftraggeber ausreichende und nachvollziehbare Gründe für die Wahl dieser Option genannt (übermittelte er eine detaillierte Erklärung, warum kein offenes oder nichtoffenes Verfahren möglich war)?		
12. Kann für Auftragsvergaben unterhalb der Schwellenwerte bestätigt werden, dass keine Hinweise auf Verstöße gegen nationale Rechtsvorschriften für öffentliche Auftragsvergaben vorliegen?		
13. Falls der öffentliche Auftraggeber ein beschleunigtes Verfahren wählte: wurde dies ordnungsgemäß begründet?		

Auftragswert

14. Ermittelte der öffentliche Auftraggeber den vollen Auftragswert und schloss er Optionen und Bestimmungen über Verlängerungen ein?		
15. Basierte der veranschlagte Auftragswert auf realistischen, aktuellen Preisen?		
16. Stimmt der veranschlagte Auftragswert mit den endgültigen Kosten des vergebenen Auftrags überein?		
17. Kann bestätigt werden, dass der Auftrag nicht künstlich aufgeteilt wurde, um das Erfordernis einer Veröffentlichung der Auftragsbekanntmachung im Amtsblatt zu umgehen?		

Anzeigen

18. Wurde der Auftrag im Amtsblatt der Europäischen Union und in einschlägigen nationalen Publikationen veröffentlicht, sofern dies erforderlich ist?		
19. Wurden die Mindestfristen (abhängig davon, ob eine Vorinformation veröffentlicht wurde) eingehalten?		
20. Hat der öffentliche Auftraggeber ab dem 18. Oktober 2018 überprüft ob elektronische Übermittlungsmöglichkeiten für Angebote bestehen, und hat er sichergestellt, dass sie funktionieren?		
21. Waren sämtliche Auftragsunterlagen für alle Bieter auf die gleiche Weise zugänglich (d. h. waren spezielle Unterlagen für inländische Bieter nicht einfacher erhältlich)?		
22. Hat der öffentliche Auftraggeber dafür gesorgt, dass die Nutzung der Einheitlichen Europäischen Eigenerklärung oberhalb der EU-Schwellenwerte möglich war?		
23. Wurde in der Auftragsbekanntmachung die Nutzung von Mitteln aus EU-Finanzhilfen angegeben? (Dies ist nicht zwingend vorgeschrieben, entspricht aber bewährter Praxis für Projekte, die mit EU-Finanzhilfen unterstützt werden.)		
24. Wurden in der Auftragsbekanntmachung oder damit zusammenhängenden Unterlagen die für die Auswahl geeigneter Bieter und die Bewertung des wirtschaftlich günstigsten Angebots anzuwendenden Kriterien deutlich angegeben?		
25. Wurden die Gewichtungen für die Zuschlagskriterien in der Auftragsbekanntmachung oder einer damit zusammenhängenden Auftragsunterlage aufgeführt?		

Fragen	Ja, Nein, entfällt	Bemerkungen
26. Erlaubten die technischen Spezifikationen allen Bietern den gleichen Zugang zum Wettbewerb, ohne ungerechtfertigte Hindernisse für den Wettbewerb zu schaffen; wurde beispielsweise vermieden, nationale Normen zu setzen, ohne die Möglichkeit gleichwertiger Normen anzuerkennen?		
27. Wurden Auskunftersuchen von Bietern unter Gewährleistung der Gleichbehandlung aller Bieter innerhalb der Fristen beantwortet?		

Auftragsunterlagen

28. Konnten Bieter direkt aus den Auftragsunterlagen auf alle maßgeblichen Informationen zugreifen?		
29. Stellte der öffentliche Auftraggeber über die Auftragsunterlagen hinausgehende Informationsquellen allen Wirtschaftsteilnehmern gleichermaßen zur Verfügung?		
30. Verstanden die Bieter vollständig, ohne dass Unklarheiten bestanden, welche Dokumente und Erklärungen mit dem Angebot vorgelegt werden mussten?		
31. Waren die technischen Spezifikationen klar, unzweideutig und umfassend und vermittelten sie eine genaue Definition der Merkmale der zu erbringenden Bauleistungen / Lieferungen / Dienstleistungen, sodass es allen Wirtschaftsteilnehmern möglich war, sie auf die gleiche Weise zu verstehen?		
32. Bestand eine besondere Anforderung, dass die Wirtschaftsteilnehmer sozial- und arbeitsrechtliche Verpflichtungen, einschließlich internationaler Übereinkommen, einhalten?		
33. Falls der öffentliche Auftraggeber für die Auftragserfüllung soziale oder ökologische Bedingungen setzte: entsprachen diese dem EU-Recht und wurden den Bietern angemessene Informationen übermittelt?		
34. Wurden unbegründete Bezugnahmen auf ein bestimmtes Fabrikat, eine Quelle, einen bestimmten Prozess, ein Warenzeichen, ein Patent, einen Typ, einen bestimmten Ursprung oder eine bestimmte Produktion aus den technischen Spezifikationen ausgeschlossen, sodass auf diese Weise die Bevorzugung oder Aussonderung bestimmter Unternehmen oder Erzeugnisse durch den öffentlichen Auftraggeber verhindert wurde?		
35. Bestanden zwischen den verschiedenen Auftragsunterlagen keine Inkohärenzen?		

Kriterien

36. Wurden in den Auftragsunterlagen Anforderungen an die Auswahl von Bietern hinsichtlich ihrer persönlichen Lage, ihres Mindestleistungsniveaus in Bezug auf ihre Wirtschafts- und Finanzkraft sowie hinsichtlich ihrer technischen und/oder beruflichen Fähigkeit festgelegt?		
37. Sofern der öffentlich Auftraggeber Auswahlkriterien gewichtete: veröffentlichte er die Gewichtungen in den Auftragsunterlagen, d. h. vor dem Eingang der Angebote?		
38. Hat der öffentliche Auftraggeber die Zuschlagskriterien eindeutig definiert?		
39. Sofern die Zuschlagskriterien auf das beste Preis-Leistungsverhältnis abzielen: unterschieden sich diese Kriterien von den Kriterien für die Auswahl von Bietern?		
40. Sofern die Zuschlagskriterien auf das beste Preis-Leistungsverhältnis abzielen: waren sie mit dem Auftragsgegenstand verknüpft?		

Fragen	Ja, Nein, entfällt	Bemerkungen
41. Waren die Gewichtung-/Einstufungssysteme kohärent, überzeugend und präzise und ließen sie wenig Raum für willkürliche Bewertungen?		
42. Waren die Zuschlagskriterien für die Auswahl des Bieters mit dem besten Preis-Leistungsverhältnis geeignet?		

Varianten

43. Sofern Varianten zugelassen waren: war das Vergabekriterium das wirtschaftlich günstigste Angebot?		
44. Wurde die Zulässigkeit von Varianten in der Auftragsbekanntmachung angezeigt?		
45. Hat der öffentliche Auftraggeber in den Auftragsunterlagen die Mindestanforderungen genannt, die Varianten zu erfüllen haben?		

Auswahl

46. Hat der öffentliche Auftraggeber nur Angebote ausgewertet, die innerhalb der Frist eingereicht wurden und die formalen Anforderungen erfüllten?		
47. Wurde die Auswahl der Bieter unabhängig durchgeführt?		
48. Entsprachen die Gründe für die Auswahl und Ablehnung von Bietern den veröffentlichten Kriterien und wurden sie ordnungsgemäß dokumentiert?		

Bewertung und Auftragsvergabe

49. Verfüigten die Mitglieder des Bewertungsausschusses in Anbetracht des Auftragsgegenstandes über angemessene Kenntnisse?		
50. Haben alle Mitglieder des Bewertungsausschusses eine Erklärung über das Nichtvorliegen von Interessenskonflikten und die Verpflichtung zur Geheimhaltung unterzeichnet?		
51. Handelte es sich bei den zur Bewertung der Angebote verwendeten Kriterien und den zugehörigen Gewichtungen ausschließlich um die in den Auftragsunterlagen dargelegten Kriterien und Gewichtungen?		
52. Sofern es sich um ein nichtoffenes Verfahren, ein Verhandlungsverfahren oder einen wettbewerblichen Dialog handelte, hat der öffentliche Auftraggeber sichergestellt, dass keine in der Vorauswahlphase verwendeten Kriterien erneut für die Bewertung herangezogen wurden?		
53. Führte der Bewertungsausschuss für die Auftragsvergabe ein nichtdiskriminierendes Bewertungsverfahren nach der in den Auftragsunterlagen beschriebenen Methodik durch?		
54. Falls ein Angebot ungewöhnlich niedrig erschien: forderte der öffentliche Auftraggeber schriftlich eine Begründung für den ungewöhnlich niedrigen Angebotspreis an?		
55. Gibt es einen vollständigen, von allen Mitgliedern des Bewertungsausschusses unterschriebenen Bewertungsbericht?		
56. Wurde der Auftrag tatsächlich an den vom Bewertungsausschuss ausgewählten Bieter vergeben?		

Fragen	Ja, Nein, entfällt	Bemerkungen
57. Wurden alle nicht erfolgreichen Bieter innerhalb des maßgeblichen zeitlichen Rahmens benachrichtigt, erhielten sie korrekte Informationen und wurde vor der Unterzeichnung des Auftrags eine „Stillhaltefrist“ angewendet?		
58. Wurde die Vergabebekanntmachung innerhalb von 30 Tagen nach dem Tag der Auftragsunterzeichnung im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht?		
59. Falls ein Bieter beim öffentlichen Auftraggeber oder einer anderen maßgeblichen Stelle eine Beschwerde einreichte: hat der öffentliche Auftraggeber die Beschwerde fair nach einer transparenten, dokumentierten Vorgehensweise behandelt?		

Auftragsänderungen

60. Falls Aufträge für zusätzliche Bauleistungen / Dienstleistungen / Lieferungen ohne Wettbewerb vergeben wurden: trafen alle maßgeblichen Ausnahmebedingungen zu?		
61. Vorausgesetzt, dass eine Änderung am Auftragswert die allgemeine Beschaffenheit des Auftrags nicht veränderte: lag die Änderung unterhalb der EU-Schwellenwerte?		
62. Vorausgesetzt, dass eine Änderung am Auftragswert die allgemeine Beschaffenheit des Auftrags nicht veränderte: betrug die Änderung bei Dienstleistungen und Lieferungen weniger als 10% des anfänglichen Auftragswerts und bei Bauleistungen weniger als 15 %?		
63. Falls der Auftragswert geändert wurde: erfolgte dies ohne eine Verschiebung des wirtschaftlichen Gleichgewichts zugunsten des Auftragnehmers?		

Führen von Aufzeichnungen

<p>64. Führt der öffentliche Auftraggeber in physischer oder elektronischer Form ein Register der folgenden, für das Vergabeverfahren wichtigen Dokumente?</p> <ul style="list-style-type: none"> » Auftragsbekanntmachung (Amtsblatt) » Auftragsunterlagen einschließlich technischer Spezifikationen » Aufzeichnungen über eingegangene Angebote » Nachweis für die Öffnung der Angebote » Nachweis für die Auswahl von Angeboten einschließlich Einstufung anhand der festgelegten Kriterien » Nachweis für die Bewertung von Angeboten einschließlich Einstufung anhand der festgelegten Kriterien » Bewertungsbericht » Benachrichtigung erfolgreicher und nicht erfolgreicher Bieter » formeller Auftrag » Vergabebekanntmachung (Amtsblatt) » Nachweise über oder Abnahme von Lieferungen » Nachweis, dass die Lieferungen zu den angebotenen Kosten erfolgten » Nachweis, dass die Lieferungen den technischen Spezifikationen entsprechen » Rechnungen » Begründung von Auftragsänderungen unter besonderen Umständen, sofern relevant 		
--	--	--

6.5. Vorlage für die Erklärung über das Nichtvorliegen von Interessenskonflikten und die Verpflichtung zur Geheimhaltung

Erklärung über das Nichtvorliegen von Interessenskonflikten und die Verpflichtung zur Geheimhaltung

Öffentlicher Auftraggeber	[Vollständiger Name]
Titel des Auftrags	[Titel und Nummer, sofern zutreffend]
Auftragsart	[Bauleistungen/Lieferungen/Dienstleistungen]
Verfahren	[Offenes/nichtoffenes/verhandeltes Verfahren/freihändige Vergabe/wettbewerblicher Dialog/Verhandlungsverfahren/Innovationspartnerschaft/sonstiges Verfahren]
Auftragswert	[Betrag und Währung]
Datum der Absendung der Auftragsbekanntmachung	[sofern zutreffend]

Ich, der/die unterzeichnete _____, wurde zur Mitarbeit im [Projektteam/Bewertungsausschuss] für den vorstehend genannten öffentlichen Auftrag berufen und erkläre hiermit,

- » dass mir Artikel 24 der Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe bekannt ist, der Folgendes besagt:

„Der Begriff „Interessenkonflikt“ deckt zumindest alle Situationen ab, in denen Mitarbeiter des öffentlichen Auftraggebers oder eines im Namen des öffentlichen Auftraggebers handelnden Beschaffungsdienstleisters, die an der Durchführung des Vergabeverfahrens beteiligt sind oder Einfluss auf den Ausgang des Verfahrens nehmen können, direkt oder indirekt ein finanzielles, wirtschaftliches oder sonstiges persönliches Interesse haben, von dem man annehmen könnte, dass es ihre Unparteilichkeit und Unabhängigkeit im Rahmen des Vergabeverfahrens beeinträchtigt.“

- » dass ich nach meinem besten Wissen und Gewissen keinen Interessenkonflikt mit den Wirtschaftsteilnehmern – unter Einschluss von Personen oder Mitgliedern eines Konsortiums – habe, die ein Angebot für diese Auftragsvergabe einreichen; ebenso wenig besteht ein solcher Konflikt mit den vorgeschlagenen Unterauftragnehmern;
- » dass weder in der Vergangenheit noch in der Gegenwart Sachverhalte oder Umstände bestanden haben oder bestehen oder in absehbarer Zukunft entstehen könnten, die in den Augen irgendeines Beteiligten meine Unabhängigkeit in Frage stellen könnten;

- » dass ich, falls ich im Verlauf [des Projekts/der Bewertung] feststelle, dass ein solcher Konflikt besteht oder entstehen könnte, den öffentlichen Auftraggeber unverzüglich informieren werde;

- » dass ich zur Meldung von Situationen oder Risiken für Interessenkonflikte sowie jeder Art von Rechtsverletzung oder Betrug (d. h. Meldung von Missständen oder „Whistleblowing“) ermutigt werde und dass ich nicht unfair behandelt oder sanktioniert werden soll, falls ich dies tue;

- » dass ich mir darüber im Klaren bin, dass sich der öffentliche Auftraggeber das Recht zur Überprüfung dieser Informationen vorbehält.

Ferner bestätige ich, dass ich alle mir anvertrauten Angelegenheiten vertraulich behandeln werde. Ich werde außerhalb des [Projektteams/Bewertungsausschusses] über keine vertraulichen Informationen kommunizieren, die mir offenbart wurden oder die ich entdeckt habe. Ich werde mir übermittelte Informationen nicht zweckwidrig nutzen.

Datum und Ort:

Vollständiger Name:

Unterschrift:

Die EU kontaktieren

BESUCH

In der Europäischen Union gibt es Hunderte von „Europe Direct“-Informationsbüros. Über diesen Link finden Sie ein Informationsbüro in Ihrer Nähe: https://europa.eu/european-union/contact_de

TELEFON ODER E-MAIL

Der Europe-Direct-Dienst beantwortet Ihre Fragen zur Europäischen Union. Kontaktieren Sie Europe Direct

- über die gebührenfreie Rufnummer: **00 800 6 7 8 9 10 11** (manche Telefondienstleister berechnen allerdings Gebühren),
- über die Standardrufnummer: **+32 22999696** oder
- per E-Mail über: https://europa.eu/european-union/contact_de

Informationen über die EU

IM INTERNET

Auf dem Europa-Portal finden Sie Informationen über die Europäische Union in allen Amtssprachen: <http://europa.eu>

EU-VERÖFFENTLICHUNGEN

Beim EU Bookshop können Sie – zum Teil kostenlos – EU-Veröffentlichungen herunterladen oder bestellen: <https://publications.europa.eu/de/web/general-publications/publications>. Wünschen Sie mehrere Exemplare einer kostenlosen Veröffentlichung, wenden Sie sich an Europe Direct oder das Informationsbüro in Ihrer Nähe (siehe https://europa.eu/european-union/contact_de).

INFORMATIONEN ZUM EU-RECHT

Informationen zum EU-Recht, darunter alle EU-Rechtsvorschriften seit 1951 in sämtlichen Amtssprachen, finden Sie in EUR-Lex unter <http://eur-lex.europa.eu>

OFFENE DATEN DER EU

Über ihr Offenes Datenportal (<http://data.europa.eu/euodp/de/data>) stellt die EU Datensätze zur Verfügung. Die Daten können zu gewerblichen und nichtgewerblichen Zwecken kostenfrei heruntergeladen werden.

BLEIBEN SIE IN VERBINDUNG



ec.europa.eu/regional_policy
cohesiondata.ec.europa.eu



@EU_Regional
#CohesionPolicy | #ESIFunds



EUinmyRegion



[flickr.com/euregional](https://www.flickr.com/euregional)



RegioNetwork



[ec.europa.eu/commission/2014-2019/
cretu_en](http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/cretu_en)
@CorinaCretuEU