

AUTORIN

Brigitta Trutzel ist
Geschäftsführerin der
Auftragsberatungsstelle
Hessen e. V.



KURZ GEFASST

Mit der Novellierung der VOL/A 2009 wurde die Möglichkeit der Präqualifizierung eingeführt. Hierdurch bieten sich deutliche Erleichterungen für die Vergabestellen und die Bieter. Das Zertifizierungssystem der Deutschen Industrie- und Handelskammern nimmt diese Möglichkeit auf und kombiniert die Präqualifizierung mit einer Suchdatenbank. Für die öffentlichen Auftraggeber stellen die Zertifikate den Nachweis über die Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der Bieter dar. Die Datenbank bietet Recherchemöglichkeiten zur Vorbereitung bei beschränkten Ausschreibungen oder bei Zubenennungen.

Präqualifizierung im Vergaberecht ist ein noch unbekannter Begriff, der unterschiedlichste Reaktionen bei den Angesprochenen auslöst. Sie reichen von misstrauischer Distanzierung bis zur neugierigen Aufgeschlossenheit. Dabei handelt es sich um einen wesentlichen Baustein des Vergabeverfahrens, der zum Kerngeschäft insbesondere eines jeden Auftraggebers gehören sollte:

Plädoyer für die Präqualifikation

Unterstützung öffentlicher Ausschreibungsverfahren durch PQ-VOL

Von Brigitta Trutzel

die Prüfung, ob der potenzielle Auftragnehmer auch für die zu beschaffende Leistung geeignet ist.

Beim Verfahren der Eignungsprüfung gibt es auf beiden Seiten der Auftragsvergabe derzeit in der Praxis heftigen Optimierungsbedarf. Die Auftragsberatungsstellen (ABStn) in Deutschland haben das frühzeitig erkannt und gründeten im September 2008 nach einer intensiven, mehrjährigen Planungsphase eine bundesweite Präqualifizierungsdatenbank PQ-VOL. Die Präqualifizierung zieht die Prüfung der Eignung des Unternehmens sozusagen vor die Klammer eines konkreten Verfahrens und prüft sie vorab branchenunabhängig für eine Vielzahl von Vergabeverfahren. Integrierte Präqualifizierungsstellen, die neben dieser Aufgabe auch noch ein umfassendes Beratungsangebot bei der Durchführung von Vergabeverfahren für öffentliche Auftraggeber kostenlos zur Verfügung stellen, prüfen ausschließlich Unternehmen, die Dienstleistungen und Lieferleistungen sowie freiberufliche Leistungen nach VOL und VOF erbringen. Sie werden von den Industrie- und Handelskammern (IHKs) und Handwerkskammern (HwKn) finanziert. Da sie Servicestellen der Kammern sind, lag es auf der Hand, Fachkompetenz, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der Mitgliedsunternehmen auch ihrer Prüfung zu unterziehen.

Die Präqualifizierungsstellen fanden von Beginn an eine gute Resonanz. Dieser Erfolg ist maßgeblich auf das integrierte System zurückzuführen, das geringe Kosten für die Präqualifizierung verursacht. PQ ist vom Gedanken des Bürokratieabbaus getragen und erfasst die in der VOL beschriebenen, maßgeblichen auftragsunabhängigen Eignungskriterien. Sie begreift sich als Werkzeug einer vorgezogenen und bündelnden Eignungsprüfung, die nichts Zusätzliches zu dem verlangt, was nicht schon in der Vergabeordnung vorgegeben ist.

Die angeschlossenen Präqualifizierungsstellen der ABStn und IHKs prüfen jährlich die Einzelnachweise, stellen darüber ein Zertifikat aus und veröffentlichen VOL-Zertifikate auf der Datenbank PQ-VOL. Bundesweit kann ein öffentlicher Auftraggeber anhand der Zertifikatsnummer, die ihm bei Angebotsabgabe mitgeteilt wird, die Einzelnachweise in dieser webunterstützten Internetseite einsehen.

Die Dachlösung PQ-VOL wird vom DIHK betrieben. Die Präqualifizierungsstellen haben sich 2008 einheitliche Präqualifizierungskriterien, Leitlinien und Qualitätsstandards für die Präqualifizierung gegeben. Maßstab der Präqualifizierung ist die Vergabeordnung VOL/A, die einen Katalog möglicher Eignungsnachweise bereithält. Da öffentliche Auftraggeber diesen Katalog aber nicht vollständig abarbeiten müssen, ist bei jedem Auftrag vorab die Frage zu klären, welche Nachweise tatsächlich gebraucht werden, um eine ordnungsgemäße Leistungserbringung zu gewährleisten. Auftraggeber haben hierbei ihr Ermessen auszuüben, was in der Praxis auch zu sehr unterschiedlichen Anforderungen in den Vergabeunterlagen führt. Daher haben sich die Präqualifizierungsstellen von Vergabestellen und Ministerien bei der Auswahl der Präqualifizierungskriterien beraten lassen.

Situation nach Einführung der Präqualifikation in den Vergabeordnungen

Die Bereitschaft zur Präqualifizierung hatte die Erwartungen zunächst übertroffen, von einem echten Durchbruch kann heute allerdings keine Rede sein. Auftraggeber und Unternehmer sind im rechtskonformen Umgang mit dem Instrument der Präqualifizierung und den verschiedenen PQ-Stellen noch zu unerfahren. Die bisweilen reservierte bis ablehnende Haltung gegenüber Präqualifizierungsurkunden hat bei Bietern wieder-



FOTO: ARCHIV

rum zu einer zögerlichen Bereitschaft zur Präqualifizierung beigetragen. Damit sinkt die Chance der Akzeptanz von PQ drastisch.

win-win-Effekt mit PQ-VOL

PQ-VOL ist die konsequente Fortentwicklung von punktuellen Präqualifizierungsstellen zu einem flächendeckenden Angebot unter der Trägerschaft des DIHK. Die Erstzertifizierung kostet etwa 200 Euro brutto pauschal, die Verlängerung etwa 50 Euro weniger. Der integrierte Ansatz, zu dem auch ein umfassendes Beratungsangebot zu allen Fragen rund um die öffentliche Auftragsvergabe gehört, machen PQ-VOL zu einer kostengünstigen Präqualifizierungsmöglichkeit.

Im Vergleich zu kommerziellen Präqualifizierungsstellen ergeben sich hinsichtlich des Zertifizierungsumfangs und der Zertifizierungsart weitgehend Parallelen, aber auch Unterschiede. Die Unterschiede sind für die ordnungsgemäße Durchführung der Eignungsprüfung jedoch unbedeutend. Die Gleichwertigkeit der Präqualifizierungsverfahren wird nicht tangiert. PQ-VOL orientiert sich ausschließlich an den Vorgaben der Vergabeordnung VOL/A und den zugrunde liegenden EU-Richtlinien.

Mittlerweile haben einige Bundesländer in ihren Landesvorschriften die Möglichkeit der Eignungsprüfung durch Präqualifizierung festgeschrieben. Darüber hinaus erfolgt beispielsweise in Bayern, Niedersachsen ein ausdrücklicher Hinweis auf die Präqualifizierung durch PQ-VOL. In Hessen ist zusätzlich eine Anerkennungspflicht der Vergabestellen geregelt, soweit der Auftraggeber die Präqualifizierung grundsätzlich zugelassen hat. Eine Anerkennung kann immer nur im Rahmen des Erklärungsumfangs der Urkunde erfolgen. Verlangt der Auftraggeber inhaltlich darüber hinausgehende Nachweise, sind diese als Einzelnachweise der Urkunde beizufügen.

Nachweise

PQ-VOL zertifiziert, was an auftragsunabhängigen Kriterien in der VOL verankert und von den Beschaffungsstellen regelmäßig gefordert wird. In der Regel reichen Eigenerklärungen, in wenigen Fällen werden Originale oder Kopien von Originalen gefordert. Mit einer Eigenerklärung kann der Unternehmer den Nachweis erbringen, dass gegen sein Unternehmen kein Insolvenzverfahren besteht, er sich nicht in Liqui-



FOTO: ARCHIV

ation befindet und keine schweren Verfehlungen in seiner Person vorliegen. Weitere Nachweise betreffen Bescheinigungen der zuständigen Stelle, dass die Abgaben und Steuern sowie die Beiträge zur Berufsgenossenschaft regelmäßig gezahlt werden. Der Nachweis der Gewerbeanzeige ist zu führen, gegebenenfalls erforderliche Registereintragungen vorzulegen. Ebenso ist die Mitgliedschaft in einer HWK oder/und IHK zu bestätigen. Die Police der Berufshaftpflichtversicherung oder betrieblicher Versicherungen sind vorzulegen. Angaben zu Umsatz, Mitarbeiteranzahl und drei beispielhafte Referenzen aus den letzten drei Jahren sind ebenfalls beizufügen, sofern das Unternehmen bereits solange besteht.

Referenznachweise unterliegen der Bestätigungspflicht des Auftraggebers. Es reichen zur Präqualifizierung insgesamt drei Referenzen aus, um sich als Auftraggeber einen Überblick über die Leistungsfähigkeit des Bieters zu verschaffen. In den Referenzen sind die Kontaktdaten des Auftraggebers anzugeben. Dies hilft, schnell Kontakt unter den Auftraggebern herzustellen.

Rahmenbedingungen

Die Präqualifizierung kann nur als erfolgreiches Instrument eingesetzt werden, wenn keine überzogenen Anforderungen an Form und Inhalt der unternehmensbezogenen Eignungsnachweise gestellt werden. Dies stände auch im krassen Widerspruch zu den Vereinfachungsbestrebungen der Vergabereform 2009. Ergebnis der Reform war unter anderem, dass Eigenerklärungen in der Regel ausreichen, Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit sowie Fachkunde zu belegen.

Die Präqualifizierung deckt daher nur einen durchschnittlichen Standard ab. Wenn überzogene Einzelnachweise ergänzend gefordert werden, entsteht unnötiger Mehraufwand, der die Präqualifizierung ad absurdum führt. Die Präqualifizierung wird ausschließlich von Unternehmen finanziert und kommt zu einem erheblichen Teil den Beschaffungsstellen zugute. Vergabestellen ersparen sich einen deutlichen Prüfungsaufwand. Den finanzierenden Unternehmen sollte zugestanden werden, dass die Akte „PQ-Nachweise“ innerhalb des Jahres, in dem das Zertifikat gültig ist, geschlossen bleibt, damit der Mehrwert der Präqualifizierung für beide Seiten ausgeglichen bleibt. Darüber hinaus bleibt in begründeten Fällen die Möglichkeit, einen aktuellen Einzelnachweis zu verlangen. Das wäre ein Ansatz zu deutlich mehr Akzeptanz auf Unternehmenseite.

Fazit

Alle Präqualifizierungsstellen sind Pioniere und kämpfen um die Anerkennung der öffentlichen Hand und der Bieter. Ziel ist es, den Markt für PQ-Systeme als kostensenkendes, risikominimierendes Instrument zu gewinnen. Wenn sich der Gedanke der Entbürokratisierung ohne Qualitätsverlust dabei durchsetzt, haben alle Beteiligten gute Chancen, den win-win-Effekt für sich zu entdecken. Jede Vergabestelle, die diesen Vorteil für sich bereits festgestellt hat, kann dazu beitragen, das gesetzte Ziel schneller zu erreichen, indem sie in ihren Vergabeunterlagen ausdrücklich darauf hinweist, dass präqualifizierte Unternehmen willkommen sind. ■