

GESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN DES WETTBEWERBS BEI DER ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG VON BAULEISTUNGEN

von Dr.-Ing. Carsten von Damm

ISBN 3-936214-05-0

Abstract

Public Procurement in Germany is governed by a strict procurement law promoting full and open competition. Competition is supposed to serve the interests of both the client and the supplier by providing a transparent and fair but also economically efficient procurement process. Thus, in the acquisition of construction services, public agencies regularly have to apply the open procedure (a.k.a. competitive sealed bidding), which represents competition in its purest form. In reality, the open procedure, despite its alleged merits, often yields disappointing results. The reasons for this and ways to improve the efficiency of the procurement process are examined in this paper.

An analysis of the rules of the VOB/A governing the public procurement process shows that public agencies lack the necessary instruments to efficiently control the competitive bidding process. As a result, procurement procedures are sometimes ill-designed for procurement situations and might involve too many bidders, foster low quality bids or do not allow the integration of the design and construction process.

In the further course of the investigation instruments are introduced that could contribute to increase the efficiency of the competitive bidding process. In order to make these instruments applicable in practical procurement they are integrated within two concepts containing proposals for the conversion of the current procurement system. These concepts are: a guideline for the selection of the appropriate procurement method and a system of joint institutions of public agencies.

The guideline for the selection of the appropriate procurement method contains procurement methods so far unknown to the German public procurement system, such as the reverse auction, a formalized negotiated procedure and the Best Value Selection which uses the past performance of a contractor as an evaluation factor in awarding contracts. While the first method is most efficient for the purchase of simple construction services, the latter ones are suitable for the procurement of complex construction projects. The guideline also introduces the Construction Management at Risk as an alternative to the Design-Bid-Build and the Design-Build method.

The core of the joint institutions of public agencies is formed by a national qualification system. The authorities responsible for the qualification of construction contractors would be also in charge of a past performance information system providing the necessary past performance information used either as a qualification criteria in (pre-)qualification procedures or as an evaluation factor in Best Value Selection. The whole system is completed by a centralized database containing all current public construction projects and by auction platforms.

In conclusion, the instruments described above are transformed into specific recommendations for the amendment of the VOB/A.

Gliederung

Verzeichnis der Abbildungen	VII
Verzeichnis der Tabellen	IX
Abkürzungsverzeichnis	IX
1 Einleitung	1
1.1 Problemstellung und Lösungsansatz	1
1.2 Zielsetzung und Vorgehensweise	2
2 Die öffentliche Hand als Teilnehmer am Baumarkt	4
2.1 Die Vorgehensweise der öffentlichen Hand bei der Beschaffung von Bauleistungen	4
2.1.1 Begriffabgrenzung von Beschaffung und Vergabe	4
2.1.2 Rechtsgrundlagen des öffentlichen Beschaffungswesens	6
2.1.2.1 Nationales Vergaberecht	6
2.1.2.2 Europäisches Vergaberecht	7
2.1.2.3 Globales Vergaberecht	8
2.1.2.4 Zusammenfassung der Rechtsgrundlagen des öffentlichen Beschaffungswesens	8
2.1.3 Charakterisierung des öffentlichen Auftraggebers	9
2.1.3.1 Anwenderkreis der öffentlich-rechtlichen Vergabevorschriften	9
2.1.3.2 Aufgaben im Interesse der Allgemeinheit	10
2.1.3.3 Finanzierung mit öffentlichen Geldern	10
2.1.3.4 Ergebnis	11
2.1.4 Die Phase der Bedarfsfeststellung	11
2.1.5 Die Vergabephase	12
2.1.5.1 Vergabegrundsätze	12
2.1.5.2 Das Vergabeverfahren nach den Vorschriften der VOB/A	15
2.1.6 Die Phase der Beschaffungsabwicklung	18
2.2 Der Baumarkt als Beschaffungsmarkt der öffentlichen Hand	19
2.2.1 Abgrenzung des Baumarktes	19
2.2.2 Produkt- und Fertigungsmerkmale des Baumarktes	20
2.2.2.1 Fertigungsmerkmale	20
2.2.2.2 Produktmerkmale	21
2.2.2.3 Das Bauwerk als Kontraktgut	22
2.2.2.4 Auswirkungen auf die Baumarkt- und Wettbewerbsstruktur	22

2.2.3	Struktur des Baumarktes	24
2.2.3.1	Überblick über den Baumarkt und die Marktteilnehmer.....	24
2.2.3.2	Nachfragestruktur	25
2.2.3.3	Anbieterstruktur.....	25
2.2.3.4	Gliederung des Baumarktes in Teilmärkte	28
2.2.4	Entwicklung des Baumarktes	29
2.3	Wettbewerb und Wettbewerbsbeschränkungen bei der Bauvergabe	32
2.3.1	Voraussetzungen für einen funktionierenden Wettbewerb	32
2.3.2	Wettbewerbsbeschränkungen durch Teilnehmer am Baumarkt.....	32
2.3.3	Zur Nachfragemacht des Staates	34
2.3.3.1	Überprüfung einer marktbeherrschenden Stellung.....	34
2.3.3.2	Überprüfung unzulässiger Wettbewerbsbeschränkungen	38
2.3.4	Zur Anbietermacht	39
2.3.5	Zur Notwendigkeit staatlicher Wettbewerbsbeschränkungen.....	40
2.4	Kapitelzusammenfassung	41
3	Der Ausschreibungswettbewerb	43
3.1	Entwicklung eines Anforderungsprofils für öffentliche Beschaffung.....	43
3.1.1	Formulierung eines Zielsystems für die öffentliche Beschaffungstätigkeit.....	43
3.1.2	Anforderungsprofil für die Grundsätze von Gleichbehandlung, Transparenz und Wettbewerb	46
3.1.3	Anforderungsprofil für die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.....	47
3.1.4	Die Entscheidungsunsicherheit als Einflussfaktor auf die Wahl einer Beschaffungsmethode	51
3.1.4.1	Das Informationsdefizit als Ursache von Entscheidungsunsicherheit	51
3.1.4.2	Das Bewertungsproblem als Ursache von Entscheidungsunsicherheit	52
3.1.4.3	Zielkonflikte als Ursache von Entscheidungsunsicherheit.....	52
3.1.4.4	Zusammenfassung	53
3.2	Zur Entstehung und Begriffsbildung der Ausschreibung.....	54
3.3	Verfahrensablauf der Ausschreibung	55
3.3.1	Konzeption der Vergabe	55
3.3.2	Erstellung der Vergabeunterlagen.....	57
3.3.3	Bekanntmachung und Versand der Vergabeunterlagen	59
3.3.4	Angebotsbearbeitung.....	60
3.3.5	Eröffnungstermin	61
3.3.6	Prüfung und Wertung der Angebote	62
3.3.7	Zuschlag, Abschluss des Verfahrens.....	65
3.3.8	Rechtsschutz.....	65
3.3.9	Ergebnis.....	66

3.4	Effizienzanalyse des Ausschreibungswettbewerbs	66
3.4.1	Die maßgeblichen Gestaltungselemente des Ausschreibungswettbewerbs.....	66
3.4.2	Umfang des erzeugten Wettbewerbs	68
3.4.2.1	Zielsetzung und Detailregelungen	68
3.4.2.2	Effizienz der Regelungen.....	68
3.4.2.3	Ergebnis	71
3.4.3	Art des erzeugten Wettbewerbs	71
3.4.3.1	Zielsetzung und Detailregelungen	71
3.4.3.2	Effizienz	71
3.4.3.3	Ergebnis	75
3.4.4	Regeln für die Durchführung des Wettbewerbs	76
3.4.4.1	Zielsetzung und Detailregelungen	76
3.4.4.2	Effizienz	76
3.4.4.3	Ergebnis	78
3.4.5	Wirtschaftlichkeit als Bewertungs- und Zuschlagskriterium	79
3.4.5.1	Zielsetzung und Detailregelungen	79
3.4.5.2	Effizienz	79
3.4.5.3	Ergebnis	81
3.4.6	Auswertung und Ableitung von Ergebnissen	82
3.5	Kapitelzusammenfassung.....	89
4	Untersuchung alternativer Gestaltungsmöglichkeiten des Beschaffungsprozesses.....	91
4.1	Online-Beschaffungsauktionen.....	91
4.1.1	Begriffsbestimmung	91
4.1.2	Mögliche Gestaltungsformen von Auktionen.....	93
4.1.2.1	Die klassischen Auktionsformen der Auktionstheorie.....	93
4.1.2.2	Multidimensionale Auktionen.....	95
4.1.2.3	Zweistufige Auktionen.....	97
4.1.3	Die Durchführung von Online-Beschaffungsauktionen.....	99
4.1.3.1	Grundlegende Verfahrensschritte	99
4.1.3.2	Festlegung der Auktionsregeln	100
4.1.4	Effizienzanalyse von Beschaffungsauktionen	102
4.1.4.1	Gleichbehandlung, Transparenz und Wettbewerb	102
4.1.4.2	Wirtschaftlichkeit.....	103
4.1.5	Ergebnis	108

4.2	Verhandlungen	109
4.2.1	Begriffsbestimmung	109
4.2.2	Typologie verhandlungsunterstützter Vergabeverfahren	111
4.2.3	Die Bedeutung von Verhandlungen im öffentlichen Auftragswesen	115
4.2.4	Effizienzanalyse von wertverlagernden Verhandlungen.....	116
4.2.4.1	Gleichbehandlung, Transparenz und Wettbewerb.....	116
4.2.4.2	Wirtschaftlichkeit	118
4.2.4.3	Ergebnis	120
4.2.5	Effizienzanalyse von wertschöpfenden Verhandlungen	121
4.2.5.1	Gleichbehandlung, Transparenz und Wettbewerb.....	121
4.2.5.2	Wirtschaftlichkeit	123
4.2.5.3	Ergebnis	126
4.3	Qualifizierungsverfahren	128
4.3.1	Begriffsbestimmung	128
4.3.2	Qualifizierungskriterien	128
4.3.2.1	Anforderungen an Qualifizierungskriterien.....	128
4.3.2.2	Auflistung der Qualifizierungskriterien.....	129
4.3.2.3	Zur Qualifizierung von Arbeitsgemeinschaften und Nachunternehmern.....	132
4.3.3	Typologie von Qualifizierungsverfahren	134
4.3.4	Qualifizierungssysteme	135
4.3.4.1	Konzept und Verfahren	135
4.3.4.2	Arten von Qualifizierungssystemen	137
4.3.4.3	Effizienzanalyse von Qualifizierungssystemen.....	139
4.3.5	Präqualifikationsverfahren	142
4.3.5.1	Konzept und Verfahren	142
4.3.5.2	Effizienzanalyse von Präqualifikationsverfahren.....	143
4.3.6	Finanzwirtschaftliche Qualifizierungssysteme	144
4.3.6.1	Bonding-System	145
4.3.6.2	Das Rating-Verfahren nach Basel II.....	148
4.3.7	Ergebnis.....	152
4.4	Best Value Selection.....	153
4.4.1	Begriffsabgrenzung und Konzept	153
4.4.2	Past-Performance Informationen als Wertungskriterium.....	154
4.4.2.1	Bedeutung der Past-Performance	154
4.4.2.2	Verfahren	155
4.4.3	Berücksichtigung weiterer Qualitätskriterien	158
4.4.4	Effizienzanalyse der Best Value Selection	159
4.4.4.1	Gleichbehandlung, Transparenz und Wettbewerb.....	159
4.4.4.2	Effizienzanalyse hinsichtlich Wirtschaftlichkeit.....	160
4.4.5	Ergebnis.....	161

4.5	Construction Management at Risk.....	162
4.5.1	Entstehung und Begriffsbestimmung des Construction Management	162
4.5.2	Die Grundzüge des CM at Risk.....	164
4.5.3	Die Aufgaben des Auftraggebers beim CM at Risk.....	166
4.5.3.1	Die Beauftragung des Construction Managers	166
4.5.3.2	Die Vereinbarung des Bauvertrags	167
4.5.3.3	Die Vergabe der Bauleistungen	169
4.5.4	Varianten des CM at Risk.....	170
4.5.5	Effizienzanalyse des CM at Risk.....	171
4.5.5.1	Gleichbehandlung, Transparenz und Wettbewerb	171
4.5.5.2	Wirtschaftlichkeit.....	172
4.5.6	Ergebnis	179
5	Vorschläge zur Effizienzsteigerung der öffentlichen Beschaffung von Bauleistungen	180
5.1	Gegenüberstellung der bisherigen Untersuchungsergebnisse.....	180
5.2	Entscheidungshilfe für die Auswahl geeigneter Beschaffungsmethoden	182
5.3	Der Aufbau gemeinschaftlicher Einrichtungen der öffentlichen Hand	186
5.4	Szenarische Darstellung eines Projektbeispiels	191
5.4.1	Beschreibung des Projektbeispiels	191
5.4.2	Vorarbeiten im Rahmen der Bedarfsfeststellung.....	191
5.4.3	Vergabephase.....	192
5.4.4	Phase der Beschaffungsabwicklung	195
5.5	Empfehlungen zur Novellierung der VOB/A	197
6	Zusammenfassung.....	208
7	Literaturverzeichnis	212