



(Prä-) Qualifizierung

Carsten von Damm

IBB

**INSTITUT FÜR
BAUWIRTSCHAFT UND
BAUBETRIEB**



**TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
BRAUNSCHWEIG**

**UNIV.-PROF. DR.-ING.
R. WANNINGER**

**SCHLEINITZSTR. 23 A
38106 BRAUNSCHWEIG**

**FON 0531 391-3174
FAX 0531 391-5953**

**ibb@tu-bs.de
www.ibb.tu-bs.de**

Veröffentlichung

Braunschweig

Mai 2004

Beim nachfolgenden Dokument handelt es sich um die Einreichungsfassung des Beitrags:

**von Damm, Carsten: (Prä-)Qualifizierung: Wettbewerbsregulierung oder - einschränkung?
In: Baumarkt + Bauwirtschaft. Gütersloh : Bauverlag (2004), Nr. 5, S. 32-36**

Auf ggf. bestehende Unterschiede infolge redaktioneller Überarbeitung der Einreichungsfassung wird hingewiesen.

1 Einleitung

Die Chancen und Risiken eines Qualifizierungssystems¹ für Unternehmen in der Bauwirtschaft werden bereits seit einem Jahrzehnt diskutiert. Die Bewertung eines derartigen Systems fällt innerhalb der am Bau beteiligten Interessengruppen höchst unterschiedlich aus. Unrealistische Erwartungen und übertriebene Ängste wechseln sich dabei gegenseitig ab. Um die Diskussion zu versachlichen, muss nüchtern festgehalten werden, was ein Qualifizierungssystem bewirken kann, und was nicht. Der vorliegende Artikel möchte einen Beitrag hierzu leisten.

2 Stand der Diskussion

Im Jahr 1991 erschien in der Bauwirtschaft der Artikel „Präqualifikation: Marktzugang nur über Vorauswahl?“, der sich erstmals mit der Einführung eines Qualifizierungssystems in der deutschen Bauwirtschaft befasste². Anlass waren Bestrebungen der Europäischen Kommission, in der Europäischen Union (EU) ein einheitliches Zulassungssystem für öffentliche Bauaufträge festzuschreiben, um Bauunternehmen überall in der EU gleiche Wettbewerbschancen einzuräumen. Zu diesem Zeitpunkt verfügten bereits einige Mitgliedsstaaten der EU über eigene - nationale - Qualifizierungssysteme, die ausländischen Anbietern den Marktzugang erheblich erschwerten.

Die Umsetzung eines europaweit einheitlichen Zulassungssystems hätte bedeutet, dass ein ausländisches Bauunternehmen, das in seinem Heimatland bereits in bestimmten Leistungsbereichen zertifiziert ist, automatisch auch in Deutschland für diese Leistungsbereiche als qualifiziert gilt und im konkreten Vergabeverfahren keine weiteren Eignungsnachweise mehr erbringen müsste. Um deutschen Bauunternehmen in entsprechender Weise den Marktzugang in anderen EU-Ländern zu erleichtern, lag der Gedanke nahe, in Deutschland ebenfalls ein Qualifizierungssystem nach Maßgabe der europäischen Normen einzurichten. Ein derartiges System hätte außerdem die Einordnung ausländischer Bauunternehmen bei öffentlichen Auftragsvergaben erleichtert.

Mehr als eine Dekade später sind diese Bemühungen gescheitert. Die mit Ausarbeitung der europäischen Normen beauftragten Gremien CEN und CENELEC mussten ihre Arbeit im September 2002 einstellen, nachdem die bereits detailliert erarbeiteten Entwürfe von den Vertretern der EU-Mitgliedsstaaten mehrheitlich abgelehnt worden waren. Widerstand kam vor allem aus den Ländern, die bereits über ein Qualifizierungssystem verfügten. Anlässlich des Scheiterns eines europaweit gültigen Qualifizierungssystems haben sich hierzulande die Forderungen nach einer nationalen Lösung verstärkt. Das Motiv, deutschen Bauunternehmen den Marktzutritt in anderen Ländern zu erleichtern, spielt allerdings angesichts der Probleme auf dem deutschen Baumarkt nur noch eine untergeordnete Rolle.

¹ Anstelle des im deutschen Sprachraum vorherrschenden Begriffs der Präqualifikation wird im vorliegenden Beitrag nur noch der international übliche Begriff der „Qualifizierung“ verwendet.

² Vgl. Wiegand, C.: Präqualifikation: Marktzugang nur über Vorauswahl? In: Bauwirtschaft. Wiesbaden: Bauverlag (1991), Heft 10, S. 19-25.

3 Welche Ziele sind mit einem Qualifizierungssystem verbunden?

Die aktuelle Diskussion über die Einführung eines Qualifizierungssystems wird sehr stark von dem seit Jahren vorherrschenden Verdrängungswettbewerb auf dem deutschen Bauproduktmarkt und dem damit verbundenen Einsatz von Unternehmen aus Niedriglohnländern beherrscht. Die Befürworter eines Qualifizierungssystems, allen voran die IG Bau sowie die Vertreter der Bauindustrie, erhoffen sich von dessen Einführung eine „Ordnung“ des deutschen Bauproduktmarktes, die den Preisdruck lindert und deutsche Arbeitsplätze sichert. Kritiker, zu denen mehrheitlich die öffentlichen Auftraggeber zählen, sehen hingegen die Gefahr einer künstlichen Wettbewerbsbeschränkung. Die wichtigsten Argumente von Befürwortern und Kritikern eines Qualifizierungssystems sind nachfolgend zusammengestellt (Tabelle 1):

Vorteile	Nachteile
+ Schutz der heimischen Bauunternehmen vor ausländischen Billiganbietern	– Zementierung bestehender Marktverhältnisse, Diskriminierung kleinerer Anbieter
+ Schutz der qualifizierten vor unqualifizierten (Billig-)Anbietern	– Einschränkung des Wettbewerbs mit steigenden Preisen
+ Eindämmung des ruinösen Preiswettbewerbs	– Aufbau eines bürokratischen Systems mit hohen Betriebskosten
+ Erzeugung eines Qualitätswettbewerbs	
+ Schutz der Bauunternehmen vor Behördenwillkür	
+ beiderseitige Kosten- und Zeitersparnisse bei der Eignungsprüfung	
+ Ausschluss illegaler Praktiken („schwarze Schafe“), Tariftreue	
+ Erhalt der einheimischen Bauarbeitsplätze	

Tabelle 1: vermeintliche Vor- und Nachteile eines Qualifizierungssystems

Bevor im Einzelnen auf die angeblichen Vor- und Nachteile eines Qualifizierungssystems eingegangen wird, werden nachfolgend die Grundzüge eines derartigen Systems und mögliche Varianten vorgestellt.

4 Grundzüge eines Qualifizierungssystems

Ein Qualifizierungssystem ist eine ständige Einrichtung, die dazu dient, Bauunternehmen anhand fester Regeln auf ihre grundsätzliche Eignung zur Erbringung bestimmter Bauaufträge zu prüfen und hierüber eine Bescheinigung zu erteilen (Zertifizierung). Diese Bescheinigung soll als Qualifikationsnachweis die Eignungsprüfung im konkreten Vergabeverfahren ersetzen beziehungsweise ergänzen. Der entscheidende Unterschied zur derzeit üblichen Einzelqualifikation ist, dass die

Eignungsprüfung nicht projektspezifisch durch die jeweilige Vergabestelle, sondern projektunabhängig durch eine unabhängige Prüfstelle erfolgt.

Der Inhalt des Qualifizierungsverfahrens entspricht weitgehend der Eignungsprüfung gemäß VOB/A. Zentrale Prüfkriterien sind die technische Leistungsfähigkeit, wirtschaftliche/finanzielle Leistungsfähigkeit sowie die rechtlichen Voraussetzungen³ eines Unternehmens (in der VOB-Terminologie Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit). Die geprüften Unternehmen werden in Abhängigkeit von der festgestellten Qualifikation klassifiziert. Als übliche Klassifizierungskriterien gelten der Leistungsbereich sowie der maximal auszuführende Auftragswert (vgl. Tabelle 2). Darüber hinaus können die Unternehmen auch nach dem Grad der technischen Leistungsfähigkeit innerhalb eines Leistungsbereichs klassifiziert werden. Die Gliederung und Durchlässigkeit dieses Klassifizierungssystems bestimmen maßgeblich die Wirkungsweise eines Qualifizierungssystems.

Klasse	Auftragsgröße (x 1000 SZR ^b)	jahresdurchschnittlicher Bauumsatz (Bauleistung) für die letzten drei Geschäftsjahre (x 1000 SZR ^b)	Gesamtwert dreier Referenzen je Gruppe für die letzten fünf Jahre (x 1000 SZR ^b)	jahresdurchschnittlich direkt oder indirekt Beschäftigte während der letzten drei Jahre		jahresdurchschnittlich beschäftigte Zahl technischen Leitungspersonals in Kompetenzstufen 3 bis 5 während der letzten drei Jahre
				Spezialistengruppen (1-16)	Generalgruppen (17-18)	
A	0-500	0-500	500	2	1	1
B	0-1000	501-1000	1000	4	3	1
C	0-2500	1001-2500	2500	8	6	2
D	0-10000	2501-5000	5000	12	9	2
E	0-15000	5001-10000	10000	18	12	3
F	0-15000	10001-15000	15000	36	24	6
G	0->15000	>15000	20000	75	50	>6

^b Sonderziehungsrechte

Tabelle 2: Auszug aus dem Klassifizierungssystem der DIN prEN 13833 (Entwurf, Stand 2000)

Die existierenden Qualifizierungssysteme unterscheiden sich in ihrem regionalen und sachlichen Geltungsbereich erheblich. In regionaler Hinsicht existieren von kommunalen Lieferantenregistern bis hin zu landesweiten Systemen die unterschiedlichsten Varianten. In sachlicher Hinsicht lassen sich staatliche Systeme sowie offene Systeme unterscheiden (vgl. Abbildung 1).

³ Hierzu gehören beispielsweise die ggf. erforderliche Eintragung in die Handwerksrolle und die steuerliche Unbedenklichkeitsbescheinigung.

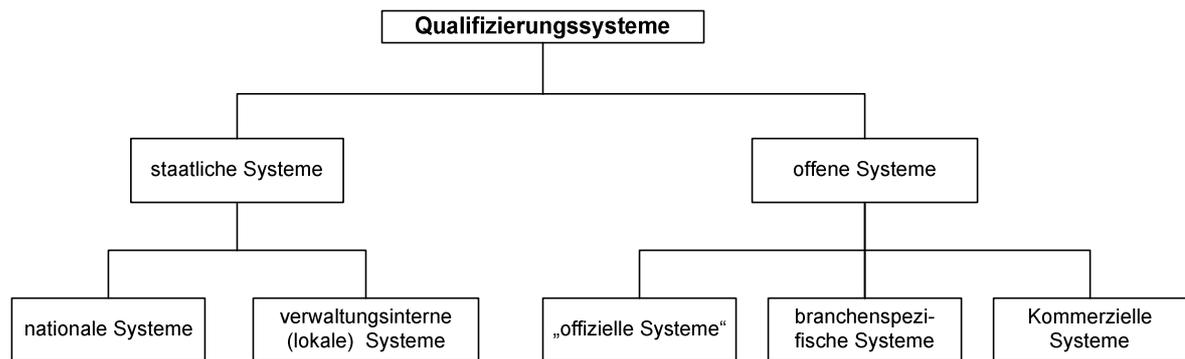


Abbildung 1: Typologie von Qualifizierungssystemen

Staatliche Systeme werden ausschließlich von öffentlichen Auftraggebern betrieben. Ihre Anwendung ist für die einzelnen Vergabestellen verbindlich. In Europa verfügen unter anderem Belgien und Italien über derartige landesweite Systeme. Eine Besonderheit stellt das britische Qualifizierungssystem dar, das auf Freiwilligkeit beruht und sich bislang wegen mangelnder Akzeptanz als uneffizient erwiesen hat.

Die Nutzung von offenen Systemen ist stets freiwillig. Offene Systeme können jedoch, wie beispielsweise in Frankreich, von allen wichtigen Branchenverbänden getragen werden und somit den Charakter eines „offiziellen“ Systems annehmen. Sie können auch auf einzelne Branchen beschränkt sein, wie dies hierzulande bei dem Zertifizierungsverfahren des Deutschen Vereins des Gas- und Wasserfaches e. V. (DVGW) der Fall ist⁴. Außerdem existieren in einigen Ländern Qualifizierungsregister von kommerziellen Anbietern.

5 Überprüfung der Vor- und Nachteile eines Qualifizierungssystems

Die oben angeführten Argumente für und gegen ein Qualifizierungssystem werden nachfolgend auf ihre Stichhaltigkeit überprüft. Zur besseren Nachvollziehbarkeit werden die einzelnen Argumente zu vier übergreifenden Argumenten zusammengefasst:

1. Schutz der einheimischen Unternehmen und somit der Arbeitsplätze vor Billiglohnkonkurrenz aus dem Ausland. Das Qualifizierungssystem dient hier in erster Linie der konsequenten Durchsetzung bestehender Tariftreue- und Steuervorschriften.
2. Eliminierung von unqualifizierten (Billig-)Anbietern von der öffentlichen Auftragsvergabe und Erzeugung eines „Qualitätswettbewerbs“. Hiermit verbunden auch eine Imageverbesserung der Baubranche.
3. Gewährleistung einer fairen und effektiven Eignungsprüfung.
4. Rationalisierung der Eignungsprüfung.
5. Einschränkung des Wettbewerbs durch Bildung künstlicher Markteintrittsschranken.

⁴ Deutscher Verein des Gas- und Wasserfaches e. V. (DVGW) [Hrsg.]: Qualifikationskriterien für Rohrleitungsbauunternehmen. DVGW-Arbeitsblatt GW 301. Bonn: DVGW, 1999

5.1 Schutz vor ausländischer Billiglohnkonkurrenz und illegaler Beschäftigung?

Aus Sicht der Gewerkschaften sowie der Bauindustrie soll ein Qualifizierungssystem vor allem einem Ziel dienen: Es soll deutsche Bauunternehmen und somit deutsche Arbeitsplätze vor Unternehmen aus Niedriglohnländern sowie vor Unternehmen schützen, die sich durch illegale Beschäftigung Wettbewerbsvorteile verschaffen. Das Qualifizierungssystem soll hierzu die Rolle eines Kontrollinstruments einnehmen, das die Einhaltung einschlägiger Tarifregelungen und Steuergesetze überwacht.

Dieses Ziel lässt sich nur dann erreichen, wenn nicht nur die unmittelbaren Auftragnehmer eines öffentlichen Auftraggebers zertifiziert sind, sondern auch deren Nachunternehmer. Potentielle Auftragnehmer der öffentlichen Hand würden ihre Nachunternehmer folglich dazu verpflichten, sich ebenfalls zertifizieren lassen. In letzter Konsequenz würde sich vermutlich ein Großteil der auf dem deutschen Baumarkt befindlichen Unternehmen qualifizieren lassen, um entweder als direkter Auftragnehmer der öffentlichen Hand oder als Nachunternehmer Aufträge erbringen zu können.

Es lässt sich also festhalten, dass ein Qualifizierungssystem durchaus die Durchsetzung beschäftigungspolitisch motivierter Vorschriften, wie beispielsweise das Tariftreuegesetz, unterstützen kann. Die Frage, ob derartige Regelungen, sinnvoll sind, muss an anderer Stelle gestellt werden. Zu bedenken ist, dass der Staat in seiner Funktion als Auftraggeber derzeit von den ausländischen Billiganbietern in Form von günstigen Baupreisen profitiert. Darüber hinaus muss der Staat in seiner Funktion als Wettbewerbshüter derartige Regelungen als wettbewerbsbeschränkend ansehen.

5.2 Erzeugung eines Qualitätswettbewerbs?

Als zweites Hauptargument für die Einführung eines Qualifizierungssystems wird im Regelfall die Eindämmung eines „ruinösen“ Preiswettbewerbs und Erzeugung eines „Qualitätswettbewerbs“ genannt. Diese Hoffnung folgt der verbreiteten Annahme, öffentliche Auftraggeber würden Bauaufträge im Regelfall nicht an den wirtschaftlichsten Bieter, sondern an den billigsten Bieter vergeben. Folglich würden häufig unqualifizierte, aber billige Anbieter den Wettbewerb für sich entscheiden. Ein Qualifizierungssystem würde die Benachteiligung von Qualitätsfirmen mit gut ausgebildeten Arbeitskräften beseitigen, indem es Dumpinganbieter von der Auftragsvergabe ausschließt.

In dieser Hinsicht sei vor übertriebenen Erwartungen gewarnt. Der seit einigen Jahren auf dem Baumarkt herrschende scharfe Preiswettbewerb ist in erster Linie eine Folge der vorhandenen Überkapazitäten auf dem Baumarkt. Dieses Problem ist durch ein Qualifizierungssystem nicht zu beseitigen. Allzu häufig war bei Ausschreibungen zu beobachten, dass nicht nur vermeintlich unqualifizierte Billiganbieter, sondern auch renommierte Anbieter sich Aufträge zu Dumpingpreisen sicherten.

Ein echter Qualitätswettbewerb kann sich nur herausbilden, wenn der Auftraggeber den Bietern die Möglichkeit gibt, eigene Ideen in die Angebote einzubringen oder wenn die Ausführungsqualität als Zuschlagskriterium berücksichtigt wird.

Eigene Ideen kann ein Bieter in Form von Nebenangeboten und Änderungsvorschlägen oder mit Angeboten auf Grundlage von Leistungsprogrammen („Funktionalausschreibungen“) einbringen. Der andere Weg, nämlich die Ausführungsqualität als Zuschlagskriterium zu berücksichtigen, ist derzeit vergaberechtlich unzulässig. Ein „Mehr an Eignung“ darf keine Berücksichtigung finden⁵. Im US-amerikanischen Vergaberecht ist es hingegen möglich, die so genannte „Past Performance“, also die in der Vergangenheit erbrachte Ausführungsqualität in die abschließende Angebotswertung mit einzubeziehen⁶.

Trotz der geäußerten Einwände ist bei Einführung eines Qualifizierungssystem mit einer Erhöhung der Ausführungsqualität zu rechnen. Ursache hierfür ist, dass derzeit die Eignungsprüfung nicht immer in dem Umfang und in der Art und Weise erfolgt, wie es die VOB/A vorsieht. Hierauf wird nachfolgend eingegangen.

5.3 Gewährleistung einer fairen und effektiven Eignungsprüfung

Grundsätzlich dürfte sich die Eignungsprüfung gemäß § 8 VOB/A, die eine Vergabestelle im Rahmen eines konkreten Vergabeverfahrens durchführt, nicht wesentlich von der Prüfung im Rahmen eines Qualifizierungssystems unterscheiden. Der Auftraggeber ist dazu verpflichtet, nur solche Unternehmen bei der Auftragsvergabe zu berücksichtigen, die über die erforderliche Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit verfügen. § 8 VOB/A enthält detaillierte Vorschriften, nach welchen Kriterien ein Unternehmen zu prüfen ist. Folglich dürfte von der Einführung eines Qualifizierungssystems keine Erhöhung der Qualität zu erwarten sein.

In der Praxis lässt die Qualität der Eignungsprüfung zuweilen zu Wünschen übrig. Dies hat mehrere Gründe: Zum einen fehlt den Vergabestellen insbesondere in konjunkturell schlechten Zeiten, in denen an einzelnen Ausschreibungen Dutzende von Unternehmen teilnehmen, schlicht die Zeit für eine sorgfältige Eignungsprüfung. Als Folge hiervon verbleiben auch zahlreiche unqualifizierte Unternehmen im Wettbewerb.

Zum anderen fällt es Vergabestellen naturgemäß schwer, unqualifizierte Bieter von der Auftragsvergabe auszuschließen, wenn diese das günstigste Angebot abgegeben haben; denn dies würde erstens bedeuten, den Zuschlag auf ein teures Angebot zu erteilen und somit mehr Geld auszugeben, und zweitens birgt der Ausschluss des günstigsten Bieters das Risiko, sich mit unbequemen Fragen seitens einer Vergabestelle oder eines Rechnungshofes auseinander setzen zu müssen. Auch sonstige Unregelmäßigkeiten, wie die Begünstigung regionaler Anbieter, gehören zur Vergabep Praxis.

⁵ BGH 1998, X ZR 109/96.

⁶ Vgl. General Services Administration ; Department of Defense ; National Aeronautics and Space Administration (USA) [Hrsg.]: Federal Acquisition Regulations. Stand: September 2001, § 36.303-2 in Verbindung mit § 15.304

Schließlich sind Vergabebeamte häufig nicht genügend geschult, um eine professionelle Eignungsprüfung durchzuführen. So erfordert eine Überprüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit eines Unternehmens spezielle Kenntnisse in der Bilanzanalyse. Außerdem ist insbesondere von einer kleineren Vergabestelle kaum zu verlangen, die technische Leistungsfähigkeit eines Unternehmens in komplizierten Gewerken, wie beispielsweise der Gebäudetechnik oder dem Spezialtiefbau, zu beurteilen. In einer Qualifizierungsstelle könnte entsprechend geschultes Personal konzentriert werden.

Da bei einem Qualifizierungssystem die Prüfkriterien standardisiert und öffentlich bekannt gegeben werden, ist die Transparenz der Prüfung zudem wesentlich höher als bei der Einzelqualifikation.

5.4 Rationalisierung der Eignungsprüfung?

Kritiker eines Qualifizierungssystems äußern gelegentlich die Befürchtung, hierdurch werde ein bürokratisches Monstrum erschaffen, das zusätzliche Kosten verursache. Diese Befürchtung ist unbegründet, sofern das System entsprechend schlank ausgestaltet wird. Im Gegenteil, der gesamte Prozess der Eignungsprüfung wird erheblich rationalisiert.

Mit Einführung eines Qualifizierungssystems wird das Vergabeverfahren erheblich beschleunigt, da die zeitraubende Eignungsprüfung entfällt bzw. erheblich vereinfacht wird. Außerdem entfallen sowohl auf Auftraggeberseite als auch auf Bieterseite erhebliche Transaktionskosten: Die Vergabestelle spart Kosten für die Wertung von Angeboten ungeeigneter Bieter, die ungeeigneten Bieter sparen sich durch ihre vorzeitige Nichtzulassung vergebliche Kosten für die Angebotsbearbeitung⁷. Vergebliche Angebotsbearbeitungskosten hinterlassen stets enttäuschte Bieter, die tendenziell versuchen, ihre Teilnahme auf dem Rechtsweg zu erwirken.

Die Effizienz eines Qualifizierungssystems steigt mit seinem räumlichen und sachlichen Geltungsbereich, da hierdurch die Anzahl der Stellen, bei der sich ein Bauunternehmen qualifizieren muss, sinkt⁸. Nationale Qualifizierungssysteme sind somit effizienter als verwaltungsinterne Register und offene Systeme effizienter als staatliche Systeme. Am effizientesten ist in dieser Hinsicht ein offizielles Qualifizierungssystem nach französischem Muster, bei dem ein Bauunternehmen mit einer einzigen Qualifizierung den gesamten nationalen Baumarkt abdecken kann.

5.5 Einschränkung des Wettbewerbs durch Bildung künstlicher Markteintrittsschranken

Die größte Gefahr eines Qualifizierungssystems besteht in einer „Zementierung“ der Marktverhältnisse und einer damit verbundenen Einschränkung des Wettbewerbs. So befürchten Kritiker, ein starres, nach dem maximalen Auftragswert gestaffeltes System würde kleineren Unternehmen den Zugang zu größeren Aufträgen versperren und somit die Oligopolbildung fördern. Die Folge wären höhere Baupreise und ein erhöhtes Risiko von Preisabsprachen.

⁷ Gemäß einer Studie von Bearing Point könnten Auftraggeber und Unternehmen allein im Baubereich etwa 650 Mio. Euro sparen, wenn das System der Einzelqualifikation durch ein Qualifizierungssystem ersetzt würde.

⁸ Vgl. Latham (1994), Art. 6.19 ff.

Diese Bedenken wären gerechtfertigt, wenn ein Bauunternehmen beispielsweise keine Gelegenheit erhielte, sich ohne entsprechende Referenzprojekte für eine bestimmte Auftragsklasse zu qualifizieren. Das Qualifizierungssystem muss durchlässig gestaltet werden. Das bedeutet, ein Unternehmen muss die Möglichkeit erhalten, bei einem Nachweis von Ersatzkriterien ein Zertifikat probeweise beziehungsweise befristet zu erhalten und sich in dieser Auftragsklasse zu bewähren.

Die Prüfkriterien sollten nicht zu speziell sein, da ansonsten die jeweiligen Anbietermärkte zu klein werden. Sollten in einem Projekt spezielle Kenntnisse von Bedeutung sein, könnten diese in einem Teilnahmewettbewerb abgefragt werden. Die Prüfkriterien dürfen allerdings auch nicht zu weich sein, da das gesamte Qualifizierungssystem ansonsten wirkungslos ist. Das gleiche Problem tritt auf, wenn die Prüfkriterien nicht eindeutig und nachprüfbar formuliert sind. Derartige negative Erfahrungen wurden in den USA gemacht⁹. Zu weiche Prüfkriterien könnten auch die Akzeptanz des Qualifizierungssystems bei den einzelnen Vergabestellen verringern und diese zu einem erhöhten Gebrauch von Teilnahmewettbewerben veranlassen.

6 Wie muss ein QS ausgestaltet werden?

Aus den vorstehenden Erläuterungen ergeben sich folgende Forderungen an ein Qualifizierungssystem:

- Der Geltungsbereich des Qualifizierungssystems in regionaler Hinsicht muss so groß wie möglich sein. Da ein gesamteuropäisches System gescheitert ist, bietet sich als zweitbeste Lösung ein deutschlandweites Qualifizierungssystem an. Insellösungen verringern die Effizienz und verursachen unnötige Doppelarbeit auf Auftraggeber- und Auftragnehmerseite.
- Das Qualifizierungssystem muss so viele Auftraggeber wie möglich erfassen. Am effektivsten wäre ein „offizielles“ System nach französischem Muster, das auch den Großteil der privaten Bauvergaben erfasst. Falls es nicht gelingt, sich auf ein derartiges System zu einigen, sollte ein staatliches Qualifizierungssystem aufgebaut werden, dessen Nutzung für sämtliche öffentlichen Auftraggeber obligatorisch ist.
- Das Qualifizierungssystem muss sich auch auf sämtliche Nachunternehmer eines Auftragnehmers erstrecken. Auch zu diesem Zweck wäre ein System nach französischem Muster empfehlenswert.
- Das System sollte ähnlich wie die Eignungsprüfung nach § 8 VOB/A die technische und wirtschaftliche/finanzielle Leistungsfähigkeit sowie die rechtliche Voraussetzungen eines Unternehmens überprüfen. Die Prüfkriterien ergeben sich aus der EU-Vergaberichtlinie¹⁰: Die Klassifizierung sollte nach den Kriterien

⁹ Vgl. Cerasoli, R. A.: The Commonwealth of Massachusetts [Hrsg.]: The Commonwealth's Contractor Certification System: A Status Report. Boston (USA): Massachusetts Office of the Inspector General. URL: <http://www.state.ma.us/ig> [Download: Juni 2003]

¹⁰ Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge

Leistungsgegenstand, Auftragswert und technische Komplexität erfolgen. Außerdem müssen spezielle Prüfkriterien für Generalunternehmer verwendet werden.

- Das System muss durchlässig sein, da ansonsten der Wettbewerb zum Schaden der Nachfrager, kleinerer Anbieter sowie neu gegründeter Unternehmen eingeschränkt wird.
- Die Prüfkriterien wirkungsvoll und nachprüfbar sein, um eine effektive und rechtssichere Selektion der Bauunternehmen zu ermöglichen.

7 Rechtliche und organisatorische Konsequenzen

Die Einführung eines Qualifizierungssystems erfordert rechtliche und organisatorische Veränderungen im deutschen Vergabesystem.

In der VOB/A sind die Vorschriften zur Eignungsprüfung entsprechend zu ändern. Die Eignungsprüfung entfällt, stattdessen wird der öffentliche Auftraggeber dazu verpflichtet, nur solche Unternehmen zu dem Vergabeverfahren zuzulassen, die für die betreffenden Arbeiten zertifiziert sind. Diese Unternehmen erhalten auf Anfrage eine Aufforderung zur Angebotsabgabe. Aufgabe des Auftraggebers ist es lediglich, die Qualifikation zu benennen, die für den betreffenden Auftrag erforderlich ist.

Bei der Konzeption des Qualifizierungssystems kann die öffentliche Hand von den Erfahrungen anderer Länder profitieren und deren System auf die deutschen Verhältnisse übertragen. Als geeignete Systeme gelten vor allem das belgische Modell als staatliches Qualifizierungssystem sowie das französische Modell als „offizielles“ System. Der Inhalt der Prüfung ist in der EU-Vergaberichtlinie bereits weitgehend vorgegeben.

Organisation und personelle Zusammensetzung der Qualifizierungsstellen richtet sich nach der Art des Qualifizierungssystems (belgisches oder französisches Modell). Entscheidend ist, dass die Mitarbeiter über die erforderliche Kompetenz verfügen.

Zu klären bleibt, ob und in welcher Weise Referenzprojekte als Prüfkriterium berücksichtigt werden sollten. Referenzprojekte können wertvolle Informationen über die Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft eines Unternehmens liefern. Hierzu ist allerdings nicht nur der Nachweis erforderlich, dass ein Unternehmen einen bestimmten Auftrag erbracht hat, sondern auch, wie er diesen erbracht hat. Da derartige Informationen naturgemäß subjektiv sind und die Gefahr der Diskriminierung beinhalten, sollte über ein klar geregeltes, standardisiertes Verfahren zur Erfassung der von einem Unternehmen erbrachten Ausführungsqualität nachgedacht werden. Auch hier mag ein Blick in andere Länder, wie beispielsweise die USA, weiterhelfen.

8 Fazit

Qualifizierungssysteme sind keine Allheilmittel zur Gesundung des deutschen Baumarktes. Sie können jedoch dazu beitragen, Eignungsprüfungen effektiver und rationeller zu gestalten und die

Bauqualität zu erhöhen. Der Gefahr einer Marktabschottung kann durch entsprechende Gestaltungsregeln begegnet werden.