

Mitteilung des Senats

Evaluierung und Weiterentwicklung der Wertgrenzen für nationale Vergabeverfahren

**Mitteilung des Senats
an die Bremische Bürgerschaft (Landtag)
vom 1. November 2022**

Der Senat überreicht der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) den Bericht nach § 19 a Tariftreue- und Vergabegesetz mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Der Bericht stellt die Ergebnisse der durchgeführten Evaluierung und die daraus abzuleitenden Maßnahmen dar. Die Evaluation hat ergeben, dass die Wertgrenzen des TtVG und des InvErlG insgesamt positiv von den Vergabestellen und den Unternehmen aufgenommen wurden. Dennoch zeigten sich auch Entwicklungs- und Optimierungspotenziale, insbesondere im Hinblick auf die Wertgrenzen für Direktvergaben, bei denen Aufträge ohne die Durchführung eines Vergabeverfahrens direkt an ein Unternehmen vergeben werden.

Der Senat strebt an, neben verschiedenen untergesetzlichen Maßnahmen, eine Anhebung der Wertgrenze für Direktvergaben von Lieferleistungen und gewerblichen Dienstleistungen von 1.000 € netto auf 3.000 € netto vorzunehmen.

Seitens des Senats ist vorgesehen, hierzu die staatliche Deputation für Wirtschaft und Arbeit in deren Sitzung am 23.11.2022 zu befassen.

Der Bericht gemäß § 19 a Bremisches Tariftreue – und Vergabegesetz, die Übersicht Wertgrenzen für nationale Vergabeverfahren sowie der Abschlussbericht zur Evaluation sind als Anlagen beigefügt.

Beschlussempfehlung:

Der Senat bittet die Bremische Bürgerschaft um Kenntnisnahme.

Anlage(n):

1. ANLAGE_Abschlussbericht_Evaluationsbericht

Anlage zur Senatsvorlage

Bericht gemäß § 19 a Bremisches Tariftreue – und Vergabegesetz (TtVG) über die Anwendung und Auswirkungen der Vergaberegelungen nach den §§ 5, 6 und 7 TtVG sowie nach § 2 des Bremischen Gesetzes zur Erleichterung von Investitionen (InvErlG):

Evaluierung und Weiterentwicklung der Wertgrenzen für nationale Vergabeverfahren

I. Gesetzlicher Auftrag

Die Vorschrift des § 19 a TtVG sieht vor, dass der Senat der Bürgerschaft (Landtag) bis zum 31. Dezember 2022 einen Bericht über die Anwendung und Auswirkungen der Vergaberegelungen nach den §§ 5, 6 und 7 TtVG sowie nach § 2 InvErlG vorlegt.

Die §§ 5 - 7 TtVG regeln die Vergabe öffentlicher Aufträge mit Auftragswerten unterhalb der EU-Schwellenwerte. Insbesondere werden Wertgrenzen aufgestellt, unterhalb welcher bestimmte Verfahrensarten ausnahmsweise zulässig sind. In den Jahren 2016 und 2017 wurden die Wertgrenzen für vereinfachte Vergabeverfahren angehoben sowie Ausnahmetatbestände und Regelungen über die Vergabe freiberuflicher Dienstleistungen aufgenommen. Im Jahr 2020 wurde zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie das InvErlG - gültig bis zum 31.12.2021 – erlassen, nach dessen § 2 die im TtVG genannten Wertgrenzen erhöht und ein weiterer Ausnahmetatbestand für besonders dringliche Beschaffungen hinzugefügt wurde.¹

II. Evaluation – externe Beauftragung

Zur Umsetzung des gesetzlichen Auftrags wurde eine Evaluation der vorgenannten Vorschriften durchgeführt, die der Überprüfung und Bewertung dienen sollte, ob sich die Regelungen bewährt haben und ob Optimierungsbedarfe bestehen.

Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa hat zu diesem Zweck am 26. April 2021 die *Kienbaum Consultants International GmbH* in Zusammenarbeit mit der Rechtsanwaltskanzlei *K&L Gates LLP* und der *uzbonn – Gesellschaft für empirische Sozialforschung und Evaluation* mit der Durchführung der Evaluation beauftragt. Die externe Beauftragung war, aufgrund der notwendigen Methodenkompetenz erforderlich und sollte durch eine unabhängige Beurteilung neutrale Bewertungen gewährleisten und so zu einer besseren Akzeptanz der Ergebnisse beitragen.

Die Evaluierung fand im Zeitraum Juni 2021 bis Mai 2022 statt. Dabei kamen qualitative und quantitative Forschungsmethoden wie Befragungen (Online und Telefon), Interviews und Workshop zur Anwendung. Befragt wurden Vergabestellen und Unternehmen. Ebenfalls einbezogen wurden Unternehmensverbände, Kammern und Prüfstellen.

¹ Siehe Anlage „Übersicht Wertgrenzen für nationale Vergabeverfahren“

III. Ergebnisse und Handlungsempfehlungen

In einem Abschlussbericht (Anlage zu diesem Bericht) hat die Kienbaum Consultants International GmbH die Ergebnisse der Evaluation festgehalten und Handlungsempfehlungen ausgesprochen, die im Folgenden zusammengefasst dargestellt werden:

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass von den Befragten zu einer Vielzahl der untersuchten Fragestellungen aufgrund einer nicht kurzzeitig im Rahmen der Evaluierung aufbereitbaren Datengrundlage zu erfolgten Vergabeverfahren keine konkreten Angaben gemacht werden konnten. Dies ist bei der Bewertung der Ergebnisse zu berücksichtigen.

1. Ergebnisse

Die Wertgrenzen werden von den Befragten insgesamt positiv bewertet. Sowohl von den Vergabestellen als auch von den Unternehmen werden die Wertgrenzen als angemessen beurteilt. Lediglich die Wertgrenzen für die Direktvergaben, bei denen Aufträge ohne die Durchführung eines Vergabeverfahrens direkt an einen Bieter vergeben werden, wurden allgemein als zu niedrig bewertet. Die Vergabestellen haben von den Möglichkeiten der Nutzung erhöhter Wertgrenzen, zuletzt durch Änderung des Tariftreue- und Vergabegesetzes vom 30.04.2016 und dann auch im Rahmen des Bremischen Investitionserleichterungsgesetzes vom 02.10.2020 Gebrauch gemacht. Auch wenn sich kein eindeutiger Trend dahingehend gezeigt hat, dass die Erhöhung der Wertgrenzen zu einer häufigeren Nutzung der vereinfachten Verfahren geführt hat, so wurde die aus der Erhöhung der Wertgrenzen resultierende höhere Flexibilität bei der Wahl der Vergabeverfahren von den Vergabestellen wahrgenommen und genutzt.

Die Aufnahme der freiberuflichen Dienstleistungen in den Anwendungsbereich des TtVG hat nach Angaben der Vergabestellen zur Standardisierung und Vereinfachung der Vergabeverfahren beigetragen, während die Unternehmen insbesondere eine Vereinfachung nicht erkennen konnten.

Tendenziell haben die Erhöhungen der Wertgrenzen in den vergangenen Jahren dazu beigetragen, die beabsichtigten Ziele wie Bürokratieabbau, Beschleunigung der Verfahren, Preisstabilität und Wettbewerb zu erreichen. Vor allem konnten die Befragten eine Verringerung des administrativen Aufwands und eine Beschleunigung der Verfahren durch die Erhöhung der Wertgrenzen beobachten. Auch haben die erhöhten Wertgrenzen dazu geführt, dass der generelle Zugang zu öffentlichen Aufträgen erleichtert werden konnte. Lediglich im Hinblick auf die Förderung des Wettbewerbs konnte kein positiver Effekt wahrgenommen werden. Der Bieterkreis hat sich nach Angaben der Vergabestellen kaum bis gar nicht erweitert. Es hat sich auch gezeigt, dass die Unternehmen insgesamt die Zielerreichung kritischer sehen als die Vergabestellen.

Die mit dem InvErlG eingeführten Erleichterungen in den Vergabeverfahren u. a. durch temporäre weitere Anhebung der Wertgrenzen wurden positiv angenommen. Über alle Verfahrensarten und Wertgrenzen hinweg waren laut Angaben der befragten Vergabestellen sichtbare Arbeitsaufwandsersparungen erkennbar. Auch auf Seiten der Unternehmen stieß die Maßnahme aufgrund deutlich beschleunigter Verfahren auf große Zustimmung. Das Ziel einen Beitrag zur Verbesserung der konjunkturellen Lage in Folge der Corona-Pandemie zu leisten wurde teilweise als erfüllt angesehen. Die Befragten haben sich teilweise für die Beibehaltung der eingeführten Wertgrenzen ausgesprochen.

Im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Gesetzes sprachen sich die befragten Vergabestellen neben der Erhöhung der Wertgrenzen für Direktvergaben u. a. für einen verständlicheren Gesetzestext aus. Die Unternehmen sehen primär den Bedarf am Ausbau der elektronischen Vergabe, der Vereinheitlichung der Vergabeplattformen und damit verbunden am Bürokratieabbau.

2. Handlungsempfehlungen

Auf Basis der dargestellten Ergebnisse empfiehlt die Kienbaum Consultants International GmbH:

a) Anhebung der Wertgrenzen für Direktvergaben

Da sich mittels Direktvergaben deutliche Aufwandseinsparungen und Beschleunigungseffekte erzielen lassen, solle eine Anhebung der Wertgrenzen für Direktvergaben erwogen werden. Daneben sei ein Mechanismus zu entwickeln, mit dem regelmäßig die aktuellen Wertgrenzen mit den Preisentwicklungen abgeglichen werden könnten, um dann eine Anpassung der Höhe der Wertgrenzen vorzunehmen.

b) Gesetzestext

Der Gesetzestext sei anwenderfreundlicher zu gestalten, beispielsweise durch die eindeutige Formulierung von Ausnahmetatbeständen und die Aufnahme von Definitionen zu Ausnahmetatbeständen.

c) Krisenmechanismus

In Anlehnung an § 2 InvErlG könne ein langfristiger und allgemein gefasster gesetzlicher Rahmen geschaffen werden, der in künftigen Krisensituationen schnell abrufbar wäre und flexibel eingesetzt werden könnte.

d) Wettbewerb

Zur Förderung des Wettbewerbs müsse eine Sensibilisierung der Akteure stattfinden. Bei Vergabestellen sei dies im Hinblick auf die Notwendigkeit, regelmäßig zwischen den Unternehmen zu wechseln, die zur Abgabe eines Angebots aufgefordert werden, zu verstetigen. Unternehmen müssten ermutigt werden, sich aktiv bei den Vergabestellen bekannt zu machen.

e) Standardisierung, Digitalisierung und Nutzerfreundlichkeit

Eine Vereinfachung von Vergabeverfahren könne durch die Förderung der Digitalisierung und durch die Einführung bundeseinheitlicher Regelungen erreicht werden.

IV. Bewertung und Umsetzung der Handlungsempfehlungen

1. Erhöhung der Wertgrenzen für Direktvergaben

Die Wertgrenze im Bereich der Bauleistungen und der freiberuflichen Dienstleistungen für Direktvergaben liegt derzeit gemäß § 5 Abs. 2 f) TtVG bei 5.000 € netto. Für Lieferleistungen und gewerbliche Dienstleistungen liegt die Wertgrenze gemäß § 5 Abs. 2 c) TtVG in Verbindung mit § 14 Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) bei 1.000 € netto.

Eine Erhöhung dieser Wertgrenzen hätte eine Vereinfachung von Vergabeverfahren mit vergleichsweise niedrigen Auftragswerten und damit eine Einsparung von Ressourcen zur Folge. Auch bedeutet eine Anhebung der Wertgrenzen eine Entlastung insbesondere kleinerer Unternehmen, denen die Kapazitäten fehlen, an aufwendigen Vergabeverfahren teilzunehmen. Sowohl die öffentlichen Auftraggeber als auch die Auftragnehmer haben sich - auch angesichts steigender Preise - im Rahmen der Evaluation für eine Anhebung dieser Wertgrenzen für Direktvergaben ausgesprochen.

Zudem bewegen sich die Vergabestellen zum Teil in einem schwierigen Marktumfeld mit einem überschaubaren Bieterkreis. Erhöhte Wertgrenzen für Direktvergaben und damit mehr Freiheit bei der Verfahrenswahl und der Möglichkeit des Verzichts auf Vergleichsangebote ermöglicht den Vergabestellen im Einzelfall eine bedarfs- und sachgerechte Entscheidung treffen zu können.

Gleichzeitig muss berücksichtigt werden, dass mehr Direktvergaben den Wettbewerb einschränken können. Die Evaluation hat jedoch gezeigt, dass erhöhte Wertgrenzen in der Vergangenheit nicht unbedingt zu einer häufigeren Nutzung vereinfachter Verfahren geführt hat. Die Vergabestellen haben trotz der Möglichkeit des Verzichts auf Teilnahmewettbewerbe oder das Einholen von Vergleichsangeboten bewusst stärker formalisierte Verfahren genutzt. Der Vorteil erhöhter Wertgrenzen wurde eher in der höheren Flexibilität bei der Wahl der Vergabeverfahren gesehen. Dies deutet auf einen verantwortungsvollen Umgang der Vergabestellen mit der Wahl des geeigneten Vergabeverfahrens hin.

Andererseits bedeutet ein den Direktvergaben gegenüberstehendes sog. „§ 5 – Verfahren“, bei dem in einem formlosen Verfahren das Einholen von Vergleichsangeboten vorgesehen ist, keinen so wesentlichen Mehraufwand für die Vergabestellen.

Der bremische Gesetzgeber hat mit der Einführung dieses Verfahrens eine bereits weitgehend unbürokratische Art des Vergabeverfahrens geschaffen, das eine zügige Beauftragung ermöglicht und für die Unternehmen keine hohen Anforderungen an die Abgabe eines Angebots stellt.

Viele Vergabestellen holen sich zudem ohnehin Vergleichsangebote ein, weil der Bieterkreis nicht hinlänglich bekannt ist oder der Bieterkreis bewusst erweitert werden soll oder um ein wirtschaftliches Angebot erzielen zu können. Gleichzeitig schafft die Durchführung eines „§ 5 – Verfahrens“ das Bewusstsein, dass es sich um eine öffentliche Beschaffung handelt und damit Wettbewerb, Gleichbehandlung, Transparenz und Wirtschaftlichkeit gewährleistet sein müssen.

Eine Erhöhung der Wertgrenzen sollte auch unter Berücksichtigung der Wertgrenzen des Bundes und der Länder bewertet werden. Eine Harmonisierung der Wertgrenzen zwischen dem Bund und den Ländern bedeutet vor allem für bundesweit agierende Unternehmen eine Vereinfachung der Vergabeverfahren; im regionalen Markt ist es zudem für die Unternehmen schwer nachvollziehbar, wenn Wertgrenzen deutlich unterschiedlich ausfallen.

Im Bundesvergleich (Stand 04.03.2022) der Wertgrenzen für Direktvergaben bei Bauleistungen liegt Bremen mit einer Wertgrenze in Höhe von 5.000 € netto oberhalb des Durchschnitts. Bei der Mehrzahl der Länder und beim Bund liegt die Wertgrenze bei 3.000 € netto (so auch in Niedersachsen und Hamburg). Neben Bremen sehen auch die

Vergabegesetze in Berlin und Mecklenburg-Vorpommern eine Wertgrenze in Höhe von 5.000 € netto vor. Lediglich in Bayern und Hessen beträgt die Wertgrenze 10.000 € netto.

Für Lieferleistungen und gewerbliche Dienstleistungen liegt die Wertgrenze für Direktvergaben gemäß § 5 Abs. 2 c) TtVG in Verbindung mit § 14 Unterschwellenvergabeordnung bei 1.000 € netto. Im Bundesvergleich liegt Bremen damit unterhalb des Durchschnitts. Neben Bremen sehen auch der Bund und sechs weitere Bundesländer eine Wertgrenze in Höhe von 1.000 € netto vor (darunter auch Niedersachsen und Hamburg). In Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und im Saarland beträgt die Wertgrenze 3.000 € netto, in Baden-Württemberg, Bayern und Mecklenburg-Vorpommern 5.000 € netto und Hessen als einziges Bundesland sieht eine Wertgrenze in Höhe von 10.000 € netto vor.

Auf der Grundlage der genannten Argumente empfiehlt die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa die Wertgrenze für Direktvergaben bei Bauleistungen nicht anzuheben, da Bremen hier bereits oberhalb der Durchschnittswerte liegt und sich auch nicht weiter von den umgebenden Bundesländern/Stadtstaaten absetzen sollte, als es bisher der Fall ist.

Ebenso sollte die entsprechende Wertgrenze von 5.000 € für die Direktvergabe von freiberuflichen Leistungen beibehalten werden, zumal das ab Erreichen dieser Wertgrenze vorgesehene formlose „§5 – Verfahren“ bei diesen Leistungen dann bis zum Erreichen des Schwellenwertes für EU-weite Vergaben (derzeit 215.000 €) anwendbar ist und damit eine sehr schlanke Verfahrenslösung bis hin zu recht hohen Auftragswerten zur Verfügung steht.

Bei Lieferleistungen und gewerblichen Dienstleistungen befürwortet die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa eine Anhebung der Wertgrenze für Direktvergaben auf 3.000 € netto, da Bremen hier unterhalb des Bundesdurchschnitts liegt und aus der täglichen Praxis bekannt ist, dass die Anhebung dieser Wertgrenze auf 3.000 € im Zuge des InvErlG für viele bremische Vergabestellen ein sehr wichtiges Instrument gewesen ist, dessen mögliche Beibehaltung häufig ausdrücklich angesprochen wurde.

Ein Mechanismus, mit dem regelmäßig bestehende Wertgrenzen und langfristige Preistrends abgeglichen werden, um dann ggf. Anpassungen der Höhe der Wertgrenzen vorzunehmen, ist aus hiesiger Sicht nicht zielführend umsetzbar. Auf Nachfrage bei der Kienbaum Consultants International GmbH zu diesem Thema ergab sich, dass dieser Punkt zwar bei den Befragungen erwähnt worden war, jedoch die Befragten selbst auch keine weiteren Vorstellungen oder Anlässe für einen solchen Mechanismus mitgeteilt haben.

Ein solcher Mechanismus würde bedeuten, dass man die Höhe der Wertgrenzen an Preisentwicklungen koppelt. Die Schwierigkeit wird hier insbesondere in der Ausgestaltung eines solchen Mechanismus gesehen - Welche Preisindizes sollen herangezogen werden? In welchen zeitlichen Abständen soll ein Abgleich stattfinden? Wie wird die Höhe der Preissteigerung bestimmt, ab welcher eine Anpassung der Wertgrenzen vorgenommen werden soll? Wie wird die Höhe der Wertgrenzen in Relation zur Preissteigerung/Preissenkung bestimmt? Welche singulären Ursachen oder temporären Umstände sind jeweils einzeln branchenbezogen zu berücksichtigen, um abzusichern, ob es sich tatsächlich um einen längerfristigen Preistrend handelt? Um bei der Weiterentwicklung der Wertgrenzen nicht an zeitliche und preisliche Vorgaben gebunden zu sein und um situationsgerecht auf geänderte Anforderungen und Gegebenheiten reagieren zu können wird ein solcher Mechanismus seitens der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa nicht befürwortet. Zudem bestehen bereits und weiterhin Möglichkeiten, mit sich verändernden Preisen sowohl im Zuge der

Durchführung von Vergabeverfahren als auch im Rahmen bereits abgeschlossener Verträge mit Preisänderungen umzugehen und bspw. durch Stoffpreisgleitklauseln oder Lohnleitklauseln auf Preisschwankungen zu reagieren.

2. Anpassung des Gesetzestextes

Um die Anwendung des Gesetzes zu erleichtern plant die Zentrale Service- und Koordinierungsstelle für die Vergabe von Bau- und Dienstleistungen (zSKS) bei der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa Auslegungshilfen auf der Seite der zSKS zu veröffentlichen. Ausnahmetatbestände der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) und der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A), auf die das TtVG verweist, sollten nicht jeweils im Wortlaut in das TtVG übernommen werden. Sinn und Zweck der gleitenden Verweise ist es, eine dauerhafte Angleichung an die bundesgesetzlichen Regelungen zu erreichen und so unnötige Anpassungen des Landesgesetzes mit dem dafür jeweils erforderlichen Verfahren zu vermeiden. Zudem würde das jeweils dezidierte „Abschreiben“ der etwa 10 einzelnen Ausnahmetatbestände die Regelung des § 5 TtVG ebenfalls nicht leser- und anwenderfreundlicher gestalten.

3. Schaffung eines langfristigen Krisenmechanismus

Auf Bundesebene wird aktuell die Schaffung einer Regelung diskutiert, die einen langfristigen und allgemein gefassten Krisenmechanismus enthalten soll. Nach Auskunft des Bundeswirtschaftsministeriums auf dem letzten Bund-Länder-Ausschuss im Frühjahr 2022 wird eine solche Regelung dort derzeit auch mit der EU-Kommission rückgekoppelt. Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa empfiehlt daher, die Ergebnisse abzuwarten und im Nachgang etwaig geschaffene Regelungen entsprechend in das Landesrecht umzusetzen.

4. Förderung des Wettbewerbs

Die zSKS plant die Vergabestellen mittels Rundschreiben im Hinblick auf die Notwendigkeit der Bieterrotation zu sensibilisieren. Auch wird die zSKS dafür werben, dass Möglichkeiten geschaffen werden, damit sich Unternehmen für aktuelle und spätere Vergaben einfach und unbürokratisch direkt bei der Vergabestelle bekannt machen können. Die zSKS wird hierfür noch einmal über die bereits geführten Gespräche zu diesem Thema hinausgehend die Gespräche mit der Handelskammer und mit der Handwerkskammer fortführen.

5. Standardisierung und Digitalisierung

Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa befürwortet eine stärkere Angleichung der Vergaberegulungen auf Ebene der Bundesländer und des Bundes ebenso wie digitale Vergabeprozesse zur Vereinfachung von Vergabeverfahren und setzt sich dafür ein.

Beispielhaft kann hier angeführt werden, dass durch die Verweise im bremischen TtVG auf Regelungen der UVgO und der VOB/A bereits eine Harmonisierung für Vergaben von Bau-, Liefer- und gewerblichen Dienstleistungen ab einem Auftragswert von 50.000 € geschaffen wurden. Gleiches gilt für Verweisungen auf Ausnahmetatbestände der bundesgesetzlichen Regelungen.

Mit der Einführung des Vergabemanagers im Jahr 2018 und der verpflichtenden Nutzung dieser Software für die Durchführung von Vergabeverfahren kommt Bremen im Bereich der eVergabe eine Vorreiterrolle zu. Auch erhielt Bremen im letzten Jahr den EfA („Einer für Alle“)-Projektauftrag für die Entwicklung von bundeseinheitlichen Lösungen zur Digitalisierung des

Beschaffungs- und Vergabeprozesses in den Bereichen „Präqualifizierungsservice“ durch Schaffung einer zentralisierten und nutzerzentrierten digitalen Registrierungsplattform,, „Digitale Bestellung/Lieferantencockpit“ durch übersichtliche und einfach bedienbare elektronische Katalogsysteme für Bestellungen und „Zugang zur öffentlichen Vergabe“, mit dem das Auffinden von Ausschreibungen zentralisiert ermöglicht und vereinfacht werden soll. Die Federführung für diese Teilprojekte liegt jeweils bei SF, SWAE ist im Lenkungskreis für diese Teilprojekte vertreten.

Diese und gleichgelagerte Maßnahmen werden weiterhin von der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa begleitet und unterstützt.

Anlage zur Senatsvorlage

Bericht gemäß § 19 a Bremisches Tariftreue – und Vergabegesetz (TtVG) über die Anwendung und Auswirkungen der Vergaberegelungen nach den §§ 5, 6 und 7 TtVG sowie nach § 2 des Bremischen Gesetzes zur Erleichterung von Investitionen (InvErlG):

Evaluierung und Weiterentwicklung der Wertgrenzen für nationale Vergabeverfahren

I. Gesetzlicher Auftrag

Die Vorschrift des § 19 a TtVG sieht vor, dass der Senat der Bürgerschaft (Landtag) bis zum 31. Dezember 2022 einen Bericht über die Anwendung und Auswirkungen der Vergaberegelungen nach den §§ 5, 6 und 7 TtVG sowie nach § 2 InvErlG vorlegt.

Die §§ 5 - 7 TtVG regeln die Vergabe öffentlicher Aufträge mit Auftragswerten unterhalb der EU-Schwellenwerte. Insbesondere werden Wertgrenzen aufgestellt, unterhalb welcher bestimmte Verfahrensarten ausnahmsweise zulässig sind. In den Jahren 2016 und 2017 wurden die Wertgrenzen für vereinfachte Vergabeverfahren angehoben sowie Ausnahmetatbestände und Regelungen über die Vergabe freiberuflicher Dienstleistungen aufgenommen. Im Jahr 2020 wurde zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie das InvErlG - gültig bis zum 31.12.2021 – erlassen, nach dessen § 2 die im TtVG genannten Wertgrenzen erhöht und ein weiterer Ausnahmetatbestand für besonders dringliche Beschaffungen hinzugefügt wurde.¹

II. Evaluation – externe Beauftragung

Zur Umsetzung des gesetzlichen Auftrags wurde eine Evaluation der vorgenannten Vorschriften durchgeführt, die der Überprüfung und Bewertung dienen sollte, ob sich die Regelungen bewährt haben und ob Optimierungsbedarfe bestehen.

Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa hat zu diesem Zweck am 26. April 2021 die *Kienbaum Consultants International GmbH* in Zusammenarbeit mit der Rechtsanwaltskanzlei *K&L Gates LLP* und der *uzbonn – Gesellschaft für empirische Sozialforschung und Evaluation* mit der Durchführung der Evaluation beauftragt. Die externe Beauftragung war, aufgrund der notwendigen Methodenkompetenz erforderlich und sollte durch eine unabhängige Beurteilung neutrale Bewertungen gewährleisten und so zu einer besseren Akzeptanz der Ergebnisse beitragen.

Die Evaluierung fand im Zeitraum Juni 2021 bis Mai 2022 statt. Dabei kamen qualitative und quantitative Forschungsmethoden wie Befragungen (Online und Telefon), Interviews und Workshop zur Anwendung. Befragt wurden Vergabestellen und Unternehmen. Ebenfalls einbezogen wurden Unternehmensverbände, Kammern und Prüfstellen.

¹ Siehe Anlage „Übersicht Wertgrenzen für nationale Vergabeverfahren“

III. Ergebnisse und Handlungsempfehlungen

In einem Abschlussbericht (Anlage zu diesem Bericht) hat die Kienbaum Consultants International GmbH die Ergebnisse der Evaluation festgehalten und Handlungsempfehlungen ausgesprochen, die im Folgenden zusammengefasst dargestellt werden:

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass von den Befragten zu einer Vielzahl der untersuchten Fragestellungen aufgrund einer nicht kurzzeitig im Rahmen der Evaluierung aufbereitbaren Datengrundlage zu erfolgten Vergabeverfahren keine konkreten Angaben gemacht werden konnten. Dies ist bei der Bewertung der Ergebnisse zu berücksichtigen.

1. Ergebnisse

Die Wertgrenzen werden von den Befragten insgesamt positiv bewertet. Sowohl von den Vergabestellen als auch von den Unternehmen werden die Wertgrenzen als angemessen beurteilt. Lediglich die Wertgrenzen für die Direktvergaben, bei denen Aufträge ohne die Durchführung eines Vergabeverfahrens direkt an einen Bieter vergeben werden, wurden allgemein als zu niedrig bewertet. Die Vergabestellen haben von den Möglichkeiten der Nutzung erhöhter Wertgrenzen, zuletzt durch Änderung des Tarifreue- und Vergabegesetzes vom 30.04.2016 und dann auch im Rahmen des Bremischen Investitionserleichterungsgesetzes vom 02.10.2020 Gebrauch gemacht. Auch wenn sich kein eindeutiger Trend dahingehend gezeigt hat, dass die Erhöhung der Wertgrenzen zu einer häufigeren Nutzung der vereinfachten Verfahren geführt hat, so wurde die aus der Erhöhung der Wertgrenzen resultierende höhere Flexibilität bei der Wahl der Vergabeverfahren von den Vergabestellen wahrgenommen und genutzt.

Die Aufnahme der freiberuflichen Dienstleistungen in den Anwendungsbereich des TtVG hat nach Angaben der Vergabestellen zur Standardisierung und Vereinfachung der Vergabeverfahren beigetragen, während die Unternehmen insbesondere eine Vereinfachung nicht erkennen konnten.

Tendenziell haben die Erhöhungen der Wertgrenzen in den vergangenen Jahren dazu beigetragen, die beabsichtigten Ziele wie Bürokratieabbau, Beschleunigung der Verfahren, Preisstabilität und Wettbewerb zu erreichen. Vor allem konnten die Befragten eine Verringerung des administrativen Aufwands und eine Beschleunigung der Verfahren durch die Erhöhung der Wertgrenzen beobachten. Auch haben die erhöhten Wertgrenzen dazu geführt, dass der generelle Zugang zu öffentlichen Aufträgen erleichtert werden konnte. Lediglich im Hinblick auf die Förderung des Wettbewerbs konnte kein positiver Effekt wahrgenommen werden. Der Bieterkreis hat sich nach Angaben der Vergabestellen kaum bis gar nicht erweitert. Es hat sich auch gezeigt, dass die Unternehmen insgesamt die Zielerreichung kritischer sehen als die Vergabestellen.

Die mit dem InvErlG eingeführten Erleichterungen in den Vergabeverfahren u. a. durch temporäre weitere Anhebung der Wertgrenzen wurden positiv angenommen. Über alle Verfahrensarten und Wertgrenzen hinweg waren laut Angaben der befragten Vergabestellen sichtbare Arbeitsaufwandsersparungen erkennbar. Auch auf Seiten der Unternehmen stieß die Maßnahme aufgrund deutlich beschleunigter Verfahren auf große Zustimmung. Das Ziel einen Beitrag zur Verbesserung der konjunkturellen Lage in Folge der Corona-Pandemie zu leisten wurde teilweise als erfüllt angesehen. Die Befragten haben sich teilweise für die Beibehaltung der eingeführten Wertgrenzen ausgesprochen.

Im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Gesetzes sprachen sich die befragten Vergabestellen neben der Erhöhung der Wertgrenzen für Direktvergaben u. a. für einen verständlicheren Gesetzestext aus. Die Unternehmen sehen primär den Bedarf am Ausbau der elektronischen Vergabe, der Vereinheitlichung der Vergabeplattformen und damit verbunden am Bürokratieabbau.

2. Handlungsempfehlungen

Auf Basis der dargestellten Ergebnisse empfiehlt die Kienbaum Consultants International GmbH:

a) Anhebung der Wertgrenzen für Direktvergaben

Da sich mittels Direktvergaben deutliche Aufwandseinsparungen und Beschleunigungseffekte erzielen lassen, solle eine Anhebung der Wertgrenzen für Direktvergaben erwogen werden. Daneben sei ein Mechanismus zu entwickeln, mit dem regelmäßig die aktuellen Wertgrenzen mit den Preisentwicklungen abgeglichen werden könnten, um dann eine Anpassung der Höhe der Wertgrenzen vorzunehmen.

b) Gesetzestext

Der Gesetzestext sei anwenderfreundlicher zu gestalten, beispielsweise durch die eindeutige Formulierung von Ausnahmetatbeständen und die Aufnahme von Definitionen zu Ausnahmetatbeständen.

c) Krisenmechanismus

In Anlehnung an § 2 InvErlG könne ein langfristiger und allgemein gefasster gesetzlicher Rahmen geschaffen werden, der in künftigen Krisensituationen schnell abrufbar wäre und flexibel eingesetzt werden könnte.

d) Wettbewerb

Zur Förderung des Wettbewerbs müsse eine Sensibilisierung der Akteure stattfinden. Bei Vergabestellen sei dies im Hinblick auf die Notwendigkeit, regelmäßig zwischen den Unternehmen zu wechseln, die zur Abgabe eines Angebots aufgefordert werden, zu verstetigen. Unternehmen müssten ermutigt werden, sich aktiv bei den Vergabestellen bekannt zu machen.

e) Standardisierung, Digitalisierung und Nutzerfreundlichkeit

Eine Vereinfachung von Vergabeverfahren könne durch die Förderung der Digitalisierung und durch die Einführung bundeseinheitlicher Regelungen erreicht werden.

IV. Bewertung und Umsetzung der Handlungsempfehlungen

1. Erhöhung der Wertgrenzen für Direktvergaben

Die Wertgrenze im Bereich der Bauleistungen und der freiberuflichen Dienstleistungen für Direktvergaben liegt derzeit gemäß § 5 Abs. 2 f) TtVG bei 5.000 € netto. Für Lieferleistungen und gewerbliche Dienstleistungen liegt die Wertgrenze gemäß § 5 Abs. 2 c) TtVG in Verbindung mit § 14 Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) bei 1.000 € netto.

Eine Erhöhung dieser Wertgrenzen hätte eine Vereinfachung von Vergabeverfahren mit vergleichsweise niedrigen Auftragswerten und damit eine Einsparung von Ressourcen zur Folge. Auch bedeutet eine Anhebung der Wertgrenzen eine Entlastung insbesondere kleinerer Unternehmen, denen die Kapazitäten fehlen, an aufwendigen Vergabeverfahren teilzunehmen. Sowohl die öffentlichen Auftraggeber als auch die Auftragnehmer haben sich - auch angesichts steigender Preise - im Rahmen der Evaluation für eine Anhebung dieser Wertgrenzen für Direktvergaben ausgesprochen.

Zudem bewegen sich die Vergabestellen zum Teil in einem schwierigen Marktumfeld mit einem überschaubaren Bieterkreis. Erhöhte Wertgrenzen für Direktvergaben und damit mehr Freiheit bei der Verfahrenswahl und der Möglichkeit des Verzichts auf Vergleichsangebote ermöglicht den Vergabestellen im Einzelfall eine bedarfs- und sachgerechte Entscheidung treffen zu können.

Gleichzeitig muss berücksichtigt werden, dass mehr Direktvergaben den Wettbewerb einschränken können. Die Evaluation hat jedoch gezeigt, dass erhöhte Wertgrenzen in der Vergangenheit nicht unbedingt zu einer häufigeren Nutzung vereinfachter Verfahren geführt hat. Die Vergabestellen haben trotz der Möglichkeit des Verzichts auf Teilnahmewettbewerbe oder das Einholen von Vergleichsangeboten bewusst stärker formalisierte Verfahren genutzt. Der Vorteil erhöhter Wertgrenzen wurde eher in der höheren Flexibilität bei der Wahl der Vergabeverfahren gesehen. Dies deutet auf einen verantwortungsvollen Umgang der Vergabestellen mit der Wahl des geeigneten Vergabeverfahrens hin.

Andererseits bedeutet ein den Direktvergaben gegenüberstehendes sog. „§ 5 – Verfahren“, bei dem in einem formlosen Verfahren das Einholen von Vergleichsangeboten vorgesehen ist, keinen so wesentlichen Mehraufwand für die Vergabestellen.

Der bremische Gesetzgeber hat mit der Einführung dieses Verfahrens eine bereits weitgehend unbürokratische Art des Vergabeverfahrens geschaffen, das eine zügige Beauftragung ermöglicht und für die Unternehmen keine hohen Anforderungen an die Abgabe eines Angebots stellt.

Viele Vergabestellen holen sich zudem ohnehin Vergleichsangebote ein, weil der Bieterkreis nicht hinlänglich bekannt ist oder der Bieterkreis bewusst erweitert werden soll oder um ein wirtschaftliches Angebot erzielen zu können. Gleichzeitig schafft die Durchführung eines „§ 5 – Verfahrens“ das Bewusstsein, dass es sich um eine öffentliche Beschaffung handelt und damit Wettbewerb, Gleichbehandlung, Transparenz und Wirtschaftlichkeit gewährleistet sein müssen.

Eine Erhöhung der Wertgrenzen sollte auch unter Berücksichtigung der Wertgrenzen des Bundes und der Länder bewertet werden. Eine Harmonisierung der Wertgrenzen zwischen dem Bund und den Ländern bedeutet vor allem für bundesweit agierende Unternehmen eine Vereinfachung der Vergabeverfahren; im regionalen Markt ist es zudem für die Unternehmen schwer nachvollziehbar, wenn Wertgrenzen deutlich unterschiedlich ausfallen.

Im Bundesvergleich (Stand 04.03.2022) der Wertgrenzen für Direktvergaben bei Bauleistungen liegt Bremen mit einer Wertgrenze in Höhe von 5.000 € netto oberhalb des Durchschnitts. Bei der Mehrzahl der Länder und beim Bund liegt die Wertgrenze bei 3.000 € netto (so auch in Niedersachsen und Hamburg). Neben Bremen sehen auch die

Vergabegesetze in Berlin und Mecklenburg-Vorpommern eine Wertgrenze in Höhe von 5.000 € netto vor. Lediglich in Bayern und Hessen beträgt die Wertgrenze 10.000 € netto.

Für Lieferleistungen und gewerbliche Dienstleistungen liegt die Wertgrenze für Direktvergaben gemäß § 5 Abs. 2 c) TtVG in Verbindung mit § 14 Unterschwellenvergabeordnung bei 1.000 € netto. Im Bundesvergleich liegt Bremen damit unterhalb des Durchschnitts. Neben Bremen sehen auch der Bund und sechs weitere Bundesländer eine Wertgrenze in Höhe von 1.000 € netto vor (darunter auch Niedersachsen und Hamburg). In Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und im Saarland beträgt die Wertgrenze 3.000 € netto, in Baden-Württemberg, Bayern und Mecklenburg-Vorpommern 5.000 € netto und Hessen als einziges Bundesland sieht eine Wertgrenze in Höhe von 10.000 € netto vor.

Auf der Grundlage der genannten Argumente empfiehlt die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa die Wertgrenze für Direktvergaben bei Bauleistungen nicht anzuheben, da Bremen hier bereits oberhalb der Durchschnittswerte liegt und sich auch nicht weiter von den umgebenden Bundesländern/Stadtstaaten absetzen sollte, als es bisher der Fall ist.

Ebenso sollte die entsprechende Wertgrenze von 5.000 € für die Direktvergabe von freiberuflichen Leistungen beibehalten werden, zumal das ab Erreichen dieser Wertgrenze vorgesehene formlose „§5 – Verfahren“ bei diesen Leistungen dann bis zum Erreichen des Schwellenwertes für EU-weite Vergaben (derzeit 215.000 €) anwendbar ist und damit eine sehr schlanke Verfahrenslösung bis hin zu recht hohen Auftragswerten zur Verfügung steht.

Bei Lieferleistungen und gewerblichen Dienstleistungen befürwortet die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa eine Anhebung der Wertgrenze für Direktvergaben auf 3.000 € netto, da Bremen hier unterhalb des Bundesdurchschnitts liegt und aus der täglichen Praxis bekannt ist, dass die Anhebung dieser Wertgrenze auf 3.000 € im Zuge des InvErlG für viele bremische Vergabestellen ein sehr wichtiges Instrument gewesen ist, dessen mögliche Beibehaltung häufig ausdrücklich angesprochen wurde.

Ein Mechanismus, mit dem regelmäßig bestehende Wertgrenzen und langfristige Preistrends abgeglichen werden, um dann ggf. Anpassungen der Höhe der Wertgrenzen vorzunehmen, ist aus hiesiger Sicht nicht zielführend umsetzbar. Auf Nachfrage bei der Kienbaum Consultants International GmbH zu diesem Thema ergab sich, dass dieser Punkt zwar bei den Befragungen erwähnt worden war, jedoch die Befragten selbst auch keine weiteren Vorstellungen oder Anlässe für einen solchen Mechanismus mitgeteilt haben.

Ein solcher Mechanismus würde bedeuten, dass man die Höhe der Wertgrenzen an Preisentwicklungen koppelt. Die Schwierigkeit wird hier insbesondere in der Ausgestaltung eines solchen Mechanismus gesehen - Welche Preisindizes sollen herangezogen werden? In welchen zeitlichen Abständen soll ein Abgleich stattfinden? Wie wird die Höhe der Preissteigerung bestimmt, ab welcher eine Anpassung der Wertgrenzen vorgenommen werden soll? Wie wird die Höhe der Wertgrenzen in Relation zur Preissteigerung/Preissenkung bestimmt? Welche singulären Ursachen oder temporären Umstände sind jeweils einzeln branchenbezogen zu berücksichtigen, um abzusichern, ob es sich tatsächlich um einen längerfristigen Preistrend handelt? Um bei der Weiterentwicklung der Wertgrenzen nicht an zeitliche und preisliche Vorgaben gebunden zu sein und um situationsgerecht auf geänderte Anforderungen und Gegebenheiten reagieren zu können wird ein solcher Mechanismus seitens der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa nicht befürwortet. Zudem bestehen bereits und weiterhin Möglichkeiten, mit sich verändernden Preisen sowohl im Zuge der

Durchführung von Vergabeverfahren als auch im Rahmen bereits abgeschlossener Verträge mit Preisänderungen umzugehen und bspw. durch Stoffpreisgleitklauseln oder Lohnleitklauseln auf Preisschwankungen zu reagieren.

2. Anpassung des Gesetzestextes

Um die Anwendung des Gesetzes zu erleichtern plant die Zentrale Service- und Koordinierungsstelle für die Vergabe von Bau- und Dienstleistungen (zSKS) bei der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa Auslegungshilfen auf der Seite der zSKS zu veröffentlichen. Ausnahmetatbestände der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) und der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A), auf die das TtVG verweist, sollten nicht jeweils im Wortlaut in das TtVG übernommen werden. Sinn und Zweck der gleitenden Verweise ist es, eine dauerhafte Angleichung an die bundesgesetzlichen Regelungen zu erreichen und so unnötige Anpassungen des Landesgesetzes mit dem dafür jeweils erforderlichen Verfahren zu vermeiden. Zudem würde das jeweils dezidierte „Abschreiben“ der etwa 10 einzelnen Ausnahmetatbestände die Regelung des § 5 TtVG ebenfalls nicht leser- und anwenderfreundlicher gestalten.

3. Schaffung eines langfristigen Krisenmechanismus

Auf Bundesebene wird aktuell die Schaffung einer Regelung diskutiert, die einen langfristigen und allgemein gefassten Krisenmechanismus enthalten soll. Nach Auskunft des Bundeswirtschaftsministeriums auf dem letzten Bund-Länder-Ausschuss im Frühjahr 2022 wird eine solche Regelung dort derzeit auch mit der EU-Kommission rückgekoppelt. Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa empfiehlt daher, die Ergebnisse abzuwarten und im Nachgang etwaig geschaffene Regelungen entsprechend in das Landesrecht umzusetzen.

4. Förderung des Wettbewerbs

Die zSKS plant die Vergabestellen mittels Rundschreiben im Hinblick auf die Notwendigkeit der Bieterrotation zu sensibilisieren. Auch wird die zSKS dafür werben, dass Möglichkeiten geschaffen werden, damit sich Unternehmen für aktuelle und spätere Vergaben einfach und unbürokratisch direkt bei der Vergabestelle bekannt machen können. Die zSKS wird hierfür noch einmal über die bereits geführten Gespräche zu diesem Thema hinausgehend die Gespräche mit der Handelskammer und mit der Handwerkskammer fortführen.

5. Standardisierung und Digitalisierung

Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa befürwortet eine stärkere Angleichung der Vergaberegulungen auf Ebene der Bundesländer und des Bundes ebenso wie digitale Vergabeprozesse zur Vereinfachung von Vergabeverfahren und setzt sich dafür ein.

Beispielhaft kann hier angeführt werden, dass durch die Verweise im bremischen TtVG auf Regelungen der UVgO und der VOB/A bereits eine Harmonisierung für Vergaben von Bau-, Liefer- und gewerblichen Dienstleistungen ab einem Auftragswert von 50.000 € geschaffen wurden. Gleiches gilt für Verweisungen auf Ausnahmetatbestände der bundesgesetzlichen Regelungen.

Mit der Einführung des Vergabemanagers im Jahr 2018 und der verpflichtenden Nutzung dieser Software für die Durchführung von Vergabeverfahren kommt Bremen im Bereich der eVergabe eine Vorreiterrolle zu. Auch erhielt Bremen im letzten Jahr den EfA („Einer für Alle“)-Projektauftrag für die Entwicklung von bundeseinheitlichen Lösungen zur Digitalisierung des

Beschaffungs- und Vergabeprozesses in den Bereichen „Präqualifizierungsservice“ durch Schaffung einer zentralisierten und nutzerzentrierten digitalen Registrierungsplattform,, „Digitale Bestellung/Lieferantencockpit“ durch übersichtliche und einfach bedienbare elektronische Katalogsysteme für Bestellungen und „Zugang zur öffentlichen Vergabe“, mit dem das Auffinden von Ausschreibungen zentralisiert ermöglicht und vereinfacht werden soll. Die Federführung für diese Teilprojekte liegt jeweils bei SF, SWAE ist im Lenkungskreis für diese Teilprojekte vertreten.

Diese und gleichgelagerte Maßnahmen werden weiterhin von der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa begleitet und unterstützt.

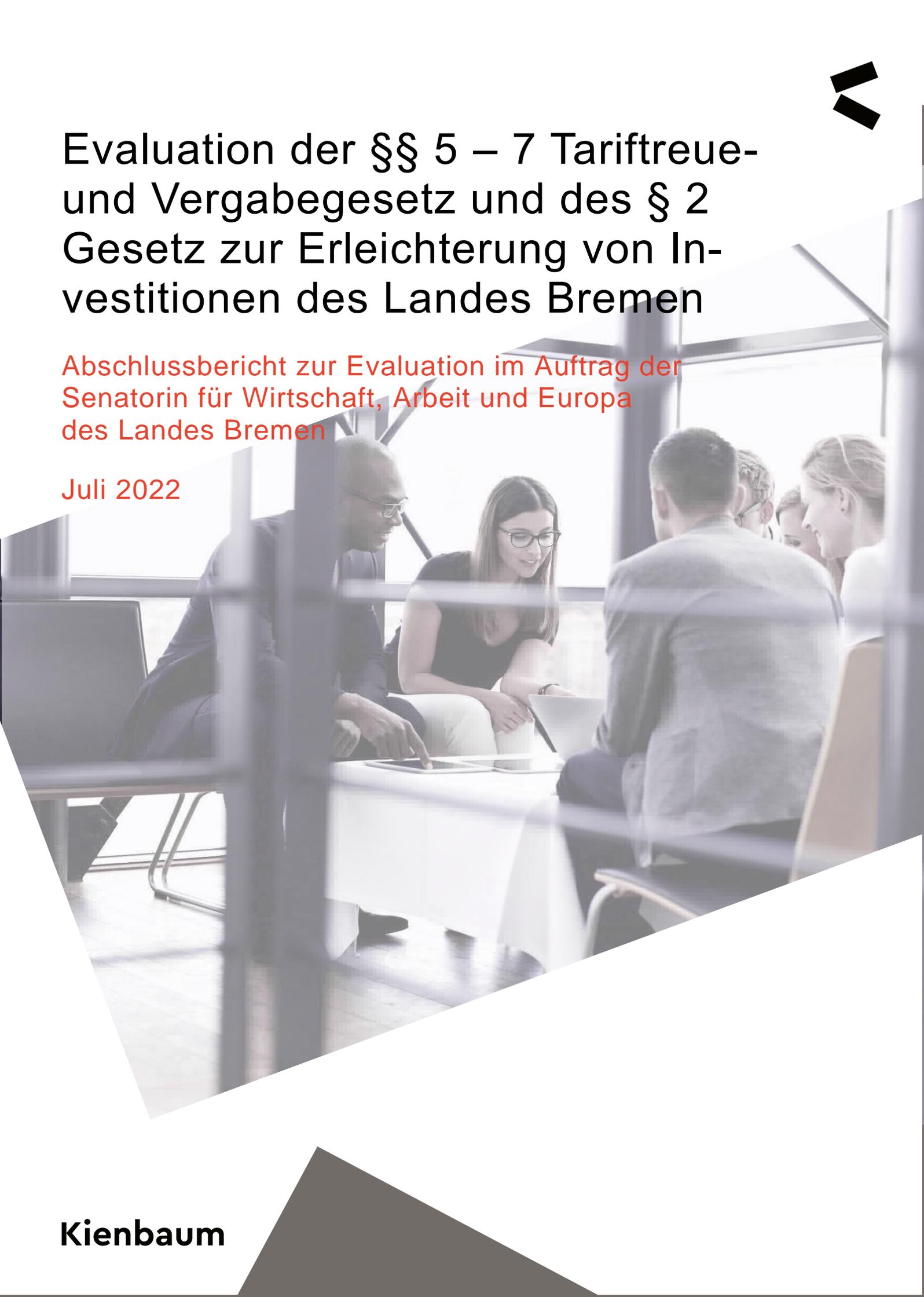
Übersicht Wertgrenzen für nationale Vergabeverfahren (Stand Januar 2022)

Verfahrensart	Entscheidungsgrundlage	Leistungsart		
		Bauleistungen	Liefer-, Dienstleistungen	Freiberufliche Leistungen
„§ 5-Verfahren“: - ohne Vergleichsangebote	Wertgrenze	≤ EUR 5.000,- ¹ § 5 Abs. 2 Satz 1 Buchst. f) TtVG	≤ EUR 1.000,- § 5 Abs. 2 Satz 1 Buchst. c) TtVG i.V.m. § 14 UVgO ≤ EUR 3.000,- § 2 Abs. 1 Nr. 2 b) InvErlG ²	≤ EUR 5.000,- § 5 Abs. 2 Satz 1 Buchst. f) TtVG
	Wertgrenze <u>und</u> Einzelfallbegründung	< EUR 50.000,- § 5 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a), b) TtVG i.V.m. § 3a Abs. 4 Satz 1 Nrn. 1, 2 und 6 VOB/A und § 12 Abs. 3 UVgO u. § 8 Abs. 4 Nrn. 9-14 UVgO	< EUR 50.000,- § 5 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a), b) TtVG i.V.m. § 3a Abs. 4 Satz 1 Nrn. 1, 2 und 6 VOB/A und § 12 Abs. 3 UVgO u. § 8 Abs. 4 Nrn. 9-14 UVgO	≤ EUR 50.000,- § 5 Abs. 2 Satz 1 Buchst. e) TtVG
	EU-Schwellenwert <u>und</u> Einzelfallbegründung	--	--	< EUR 215.000,- § 5 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a), b) TtVG i.V.m. § 3a Abs. 4 Satz 1 Nrn. 1, 2 und 6 VOB/A und § 12 Abs. 3 i.V.m. § 8 Abs. 4 Nrn. 9-14 UVgO und § 5 Abs. 2 Satz 1 Buchst. d) TtVG § 2 Abs. 2 InvErlG ²
- mit Vergleichsangeboten	Wertgrenze/ EU- Schwellenwert	< EUR 50.000,- § 5 Abs. 1 Satz 1, i.V.m. § 6 TtVG	< EUR 50.000,- § 5 Abs. 1 Satz 1, i.V.m. § 7 TtVG	< EUR 215.000,- (s. Verweis in § 7 Abs. 1 Satz 2 TtVG)
Freihändige Vergabe/ Verhandlungsvergabe: - ohne Vergleichsangebote	Einzelfallbegründung	< EUR 5,382,- Mio. § 6 Abs. 1 TtVG i.V.m. § 3a Abs. 4 Satz 1 Nrn. 1, 2 und 6 VOB/A § 2 Abs. 2 InvErlG ²	< EUR 215.000,- § 7 Abs. 1 TtVG i.V.m. § 12 Abs. 3 i.V.m. § 8 Abs. 4 Nrn. 9-14 UVgO § 2 Abs. 2 InvErlG ²	--
- mit Vergleichsangeboten	Einzelfallbegründung	< EUR 5,382,- Mio. § 6 Abs. 1 i.V.m. TtVG § 3a Abs. 4 Satz 1 Nrn. 1-6 VOB/A	< EUR 215.000,- § 7 Abs. 1 i.V.m. TtVG § 12 Abs. 3 i.V.m. § 8 Abs. 4 Nrn. 1-17 UVgO	--
Beschränkte Ausschreibung:	Wertgrenze	< EUR 500.000,- § 6 Abs. 3 TtVG	< EUR 100.000,- § 7 Abs. 3 TtVG	--

¹ Alle Eurobeträge beziehen sich auf den geschätzten Netto-Auftragswert.

² Sonderregelung bis zum 31.12.2021

- ohne Teilnahmewettbewerb		≤ EUR 1,0 Mio. § 2 Abs. 1 Nr. 1 a) InvErIG ²		
	Einzelfallbegründung	< EUR 5,382,- Mio., § 6 Abs. 1, 2 TtVG i.V.m. § 3a Abs. 2 Nrn. 2, 3 VOB/A	< EUR 215.000,-, § 7 Abs. 1, 2 TtVG i.V.m. § 8 Abs. 3 UVgO	--
- mit Teilnahmewettbewerb	EU-Schwellenwert	< EUR 5,382,- Mio. § 6 Abs. 1, 2 TtVG, i.V.m. § 3a Abs. 1 VOB/A	< EUR 215.000,- § 7 Abs. 1, 2 TtVG i.V.m. § 8 Abs. 2 UVgO	--
Öffentliche Ausschreibung				



Evaluation der §§ 5 – 7 Tariftreue- und Vergabegesetz und des § 2 Gesetz zur Erleichterung von In- vestitionen des Landes Bremen

Abschlussbericht zur Evaluation im Auftrag der
Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa
des Landes Bremen

Juli 2022

Auftraggeberin

Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa
Zweite Schlachtpforte 3
28195 Bremen

Auftragnehmer

Kienbaum Consultants International GmbH
Edmund-Rumpler-Straße 5
51149 Köln

Ansprechpartnerin

Dr. Nikola Ornig
Senior Manager

Mobil: +49 172 999 6456
E-Mail: nikola.ornig@kienbaum.de

Projektteam / Autorinnen und Autoren des Berichts

- Dr. Nikola Ornig, Senior Manager
- Charlyn Gaedckens, Manager
- Clemens Schleupner, Berater
- Anton Hoffmann, Wissenschaftliche Assistenz
- Marlena Marschall, Wissenschaftliche Assistenz

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	5
1. Einleitung	7
1.1. Gegenstand und Zielsetzung der Evaluation	8
1.2. Methodisches Vorgehen und Informationen zur Datenbasis	8
1.3. Überblick der Änderungen von TtVG und InvErlG	13
2. Einschätzung zu Zielerreichung und Wirkungen des TtVG durch die Zielgruppen	15
2.1. Darstellung der Umsetzung und Anwendungspraxis	15
2.1.1. Wahl der Verfahrensart und Vergabep Praxis durch Vergabestellen	15
2.1.2. Vergabep Praxis durch Vergabestellen differenziert nach Leistungsarten (Bau-, Liefer-/Dienst- und freiberufliche Leistungen)	21
2.1.3. Beteiligung an Verfahren und Bewertung von Verfahrensarten durch Unternehmen	25
2.2. Bewertung der Zielerreichung	26
2.2.1. Zielerreichung aus Perspektive von Vergabestellen	26
2.2.2. Zielerreichung aus Perspektive von Unternehmen	30
2.2.3. Vorschläge zur Weiterentwicklung vonseiten Vergabestellen und Unternehmen	32
3. Einschätzung zu Zielerreichung und Wirkungen des InvErlG durch die Zielgruppen	35
3.1. Darstellung der Umsetzung und Anwendungspraxis	35
3.1.1. Wahl der Verfahrensart und Vergabep Praxis durch Vergabestellen nach Leistungsart	35
3.2. Bewertung der Zielerreichung	40
3.2.1. Zielerreichung aus Perspektive von Vergabestellen	40
3.2.2. Zielerreichung aus Perspektive von Unternehmen	42
4. Zusammenfassung der Ergebnisse und Handlungsempfehlungen	43
4.1. Zentrale Ergebnisse zum TtVG	43
4.2. Zentrale Ergebnisse zum InvErlG	47
4.3. Handlungsempfehlungen	48

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Projektdesign	8
Abbildung 2: Übersicht der Befragten aus Vergabestellen nach Kategorien öffentlicher Auftraggeber	10
Abbildung 3: Übersicht über von den befragten Vergabestellen beschaffte Leistungsarten	11
Abbildung 4: Übersicht über von den befragten Unternehmen bediente Leistungsarten	12
Abbildung 5: Auswirkung der Anhebung der Wertgrenzen auf Wahl der Verfahrensart und Aufforderung zur Angebotsabgabe durch Vergabestellen	16
Abbildung 6: Bewertung der Wertgrenze für § 5-Verfahren nach Einholung von Vergleichsangeboten durch die Befragten	17
Abbildung 7: Wahl von stärker formalisierten Verfahren durch Vergabestellen.....	18
Abbildung 8: Bewertung unterschiedlicher Verfahren aus einer Kosten-Nutzen-Perspektive von Seiten der Unternehmen	26
Abbildung 9: Zielerreichung der Änderung des TtVG aus Sicht der Vergabestellen	27
Abbildung 10: Auswirkungen der angehobenen Wertgrenzen aus Sicht der Unternehmen.....	31
Abbildung 12: Verbesserungsvorschläge von Unternehmen zur Weiterentwicklung der Vergabeverfahren ...	34
Abbildung 13: Wirksamkeit des InvErlG in Bezug auf die Mediation wirtschaftlicher Folgen der Corona-Pandemie auf die Unternehmen aus Sicht der Befragten aus Vergabestellen.....	40
Abbildung 14: Gesamtheitliche Bewertung des § 2 InvErlG aus Sicht der Vergabestellen	41

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Datenbasis aus standardisierten Erhebungen der Evaluation	9
Tabelle 2: Übersicht über Änderungen der §§ 5 - 7 TtVG zwischen 2016 und 2020.....	14

Abkürzungsverzeichnis

GWB – Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

InvErIG – Bremisches Gesetz zur Erleichterung von Investitionen

KMU – Kleine und mittelständische Unternehmen

SWAE – Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa

TtVG – Bremisches Gesetz zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe

VOL/A – Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A

UVgO – Unterschwellenvergabeordnung

Executive Summary

Abschnitt 2 des Bremischen Tariftreue- und Vergabegesetzes (TtVG) regelt die Vergabe öffentlicher Aufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte des § 106 Absatz 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Im Auftrag der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa des Landes Bremen (SWAE) führte die Kienbaum Consultants International GmbH in Kooperation mit K+L Gates und uzbonn - Gesellschaft für empirische Sozialforschung und Evaluation im Zeitraum von Juni 2021 bis Mai 2022 eine Evaluation der §§ 5 – 7 TtVG sowie § 2 des im Zuge der Corona-Pandemie zur Abfederung der pandemischen Auswirkungen auf die regionalen Unternehmen eingeführten Investitionserleichterungsgesetzes (InvErlG) durch.

Gegenstand und Methodik der Evaluation

Der Beobachtungszeitraum der Evaluation erstreckte sich von der Einführung des bremischen TtVG am 01.12.2009 bis einschließlich 2021 und beinhaltete somit neben der nach Außer-Kraft Treten des InvErlG seit dem 01.01.2022 wieder aktuell gültigen Fassung auch die einzelnen, inzwischen außer Kraft getretenen, Gesetzesänderungen (01.12.2009 bis 29.04.2016; 30.04.2016 bis 18.12.2017; 19.12.2017 bis 02.10.2020) sowie das InvErlG (03.10.2020 bis 31.12.2021). Zur Untersuchung der Erreichung der mit den Gesetzesänderungen verbundenen Ziele wurden standardisierte Befragungen von Vergabestellen und Unternehmen sowie qualitative Interviews und ein Workshop mit Vergabestellen, Unternehmen, Unternehmensverbänden und Prüfstellen umgesetzt.

Kernergebnisse der Evaluation

Die Befragungen der Unternehmen, der Vergabestellen und der weiteren zentralen Akteur:innen zeichnen insgesamt ein positives Bild hinsichtlich Zielerreichung der Gesetzesanpassungen, Höhe der Wertgrenzen sowie Praktikabilität der Verfahrensarten.

- Die Wertgrenzen werden über alle Leistungsarten hinweg prinzipiell als angemessen beurteilt. Die hohen Wertgrenzen im Bereich der Bau-, Liefer- und Dienstleistungen werden sowohl von Unternehmen als auch Vergabestellen gleichermaßen gut angenommen und in den Vergabeverfahren ausgenutzt. Lediglich die Wertgrenzen im Bereich der Bau- und freiberuflichen Leistungen für Direktvergaben (festgehalten in § 5 Abs. 2 f): 5 000 Euro) sowie im Bereich der Liefer- und Dienstleistungen (§ 5 Abs. 2 c): 1 000 €) werden zwar genutzt, jedoch allgemein als zu niedrig bewertet.
- Unabhängig von der absoluten Höhe der Wertgrenzen haben die jeweiligen Erhöhungen der Wertgrenzen vom 30.04.2016 und 19.12.2017 sowohl aus Sicht der Vergabestellen als auch aus Sicht der Unternehmen tendenziell dazu beigetragen, die intendierten Ziele wie Bürokratieabbau, Beschleunigung der Verfahren, Preisstabilität und Wettbewerb zu erreichen. Das TtVG bietet zwar nun einen vereinfachten Zugang zu öffentlichen Verfahren, allerdings hat sich nach Angaben der Vergabestellen der Bieterkreis kaum oder gar nicht erweitert. Insgesamt wird die Zielerreichung von Unternehmensseite kritischer als von den Vergabestellen gesehen.
- Für alle Leistungsarten gilt, dass kein eindeutiger Trend dahingehend beobachtet werden konnte, dass erhöhte Wertgrenzen zu einer häufigeren Nutzung einzelner Verfahrensarten geführt haben.
- Zum Ziel des TtVG, Vergaben von freiberuflichen Leistungen durch die Aufnahme in den Anwendungsbe- reich zu standardisieren und zu vereinfachen ziehen Vergabestellen eine positive, Unternehmen und Unternehmensverbände dahingegen eine eher kritische Bilanz. Hier konnte zwar eine Standardisierung, jedoch keine Vereinfachung festgestellt werden.
- Insgesamt wurden die mit dem InvErlG eingeführten Erleichterungen in den Vergabeverfahren von Seiten der Vergabestellen positiv angenommen. Über alle Verfahrensarten und Wertgrenzen hinweg konnten

sich laut Angaben der befragten Vergabestellen sichtbare Einsparungen im Arbeitsaufwand realisieren lassen.

- Die Mehrheit der befragten Vergabestellen und Unternehmen sprach sich für eine Beibehaltung der im InvErlG eingeführten Wertgrenzen und beschleunigten Verfahren über den Gesetzesgeltungszeitraum hinaus aus. Dies wurde durch die Vergabestellen entweder mit den – zum Zeitpunkt der Erhebungen – anhaltenden Beeinträchtigungen der Corona-Pandemie begründet oder aber der Notwendigkeit von höheren Wertgrenzen allgemein.

Die Erhebungen und Analysen der Evaluation haben verdeutlicht, dass die mit den Gesetzesänderungen verbundenen Ziele der Vereinfachung und Beschleunigung von Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich grundsätzlich erreicht wurden. Dennoch zeigten sich auch Entwicklungs- und Optimierungspotenziale, die sich zum einen auf die konkrete Ausgestaltung und Anwendung der §§ 5 – 7 TtVG und des § 2 InvErlG sowie zum anderen auf noch spürbarere Vereinfachungen der Vergabeverfahren insgesamt beziehen.

Mit dem Ziel, einen signifikanten Anteil der Vergabeverfahren unter Inanspruchnahme der vereinfachten Verfahren zu realisieren sollte beraten werden, inwiefern die Wertgrenzen im Bereich der Bau- und freiberuflichen Leistungen für Direktvergaben (§ 5 Abs. 2 f)) sowie der Liefer- und Dienstleistungen (§ 5 Abs. 2 c)) zeitnah angehoben werden sollten. Darüber hinaus sollte, um beabsichtigte Verfahrenserleichterungen auch in Leistungsbereichen mit stark steigenden Preisen für Güter und Dienstleistungen dauerhaft zu gewährleisten, ein Mechanismus entwickelt werden, mit dem bestehende Wertgrenzen und langfristige Preistrends abgeglichen werden und ggf. Anpassungen der Höhe der Wertgrenzen vorgenommen werden können.

Das TtVG sollte mit Blick auf eine bessere Leserführung und vereinfachte Auslegbarkeit für die Anwender:innen des Gesetzes überarbeitet werden. Dies könnte u. a. durch den expliziten Hinweis auf die Möglichkeit der Queranwendung von Ausnahmen nach UVgO und VOB/A sowie die Formulierung von eindeutigen Ausnahmetatbeständen bzw. Definitionsvorlagen zu Ausnahmetatbeständen in allen Leistungsarten erreicht werden.

Die positive Bewertung des § 2 InvErlG könnte als Grundlage herangezogen werden, auch für zukünftige Krisensituationen einen langfristigen und allgemein gefassten gesetzlichen Rahmen zu schaffen, der behördlich schnell abrufbar ist und flexibel eingesetzt werden kann (als eine Art „Krisenmechanismus“).

Eine grundsätzliche Vereinfachung von Vergabeverfahren kann vor allem über die Einführung bundeseinheitlicher Regelungen sowie digitalisierter Vergabeprozesse erreicht werden. Dahingehend sollten weitere Anstrengungen unternommen werden.

1. Einleitung

Der **Abschnitt 2 des Bremischen Tariftreue- und Vergabegesetzes (TtVG)** regelt die Vergabe öffentlicher Aufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte des § 106 Absatz 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).

Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa des Landes Bremen (SWAE) beauftragte die Kienbaum Consultants International GmbH in Kooperation mit K+L Gates und uzbonn - Gesellschaft für empirische Sozialforschung und Evaluation mit der **Durchführung einer Evaluation der §§ 5 – 7 TtVG sowie § 2 des im Zuge der Corona-Pandemie zur Abfederung der pandemischen Auswirkungen auf die regionalen Unternehmen eingeführten Investitionserleichterungsgesetzes (InvErlG)**. Diese Evaluation ist gesetzlich vorgesehen in § 19a TtVG¹.

Der Betrachtungszeitraum der Evaluation umfasste dabei ex-post die außer Kraft getretenen Gesetzesfassungen (01.12.2009 bis 29.04.2016; 30.04.2016 bis 18.12.2017; 19.12.2017 bis 02.10.2020) und die aktuell gültige Fassung (seit 03.10.2020) sowie das seit dem 03.10.2020 in Kraft getretene und zum 31.12.2021 außer Kraft getretene InvErlG.

Die Evaluation wurde im Zeitraum von Juni 2021 bis Mai 2022 durchgeführt. Ziel der Evaluation war es, das Erreichen der Ziele der zu untersuchenden Paragraphen auszuwerten. Die in den einzelnen Gesetzesänderungen eingeführten Verfahrensarten und erhöhten Wertgrenzen² sollten insbesondere unter den Gesichtspunkten der Praktikabilität und Akzeptanz evaluiert werden. Auf dieser Grundlage wurden Handlungsempfehlungen erarbeitet, die der Weiterentwicklung der landesvergaberechtlichen Regelungen dienen.

Der vorliegende **Abschlussbericht der Evaluation** dokumentiert die Ergebnisse der durchgeführten Analysen und der entwickelten Handlungsempfehlungen. Das Gutachten ist wie folgt gegliedert:

- In Kapitel 1 erfolgt zunächst eine kurze Vorstellung des Forschungsdesigns der Evaluation und des methodischen Vorgehens bei deren Umsetzung. Zudem wird ein Überblick über die verschiedenen Änderungen der §§ 5 – 7 TtVG sowie § 2 InvErlG im Untersuchungszeitraum und -bereich gegeben.
- Inwieweit die Gesetze im Betrachtungszeitraum die gesteckten Ziele erreichen konnten, wird in Kapitel 2 (TtVG) und 3 (InvErlG) dargestellt (Zielerreichungskontrolle). Der Fokus liegt dabei auf den in der Leistungsbeschreibung gesetzten Zielen sowie auf den Perspektiven der zentralen Akteure (Vergabestellen, Unternehmen, Unternehmensverbände sowie Prüfstellen).
- In Kapitel 4 werden Schlussfolgerungen zu den dargestellten Befunden gezogen und Handlungsempfehlungen skizziert.

In separaten Dokumenten werden der Auftraggeberin zudem die verwendeten Erhebungsinstrumente zur Primärdatengewinnung (Fragebögen für die Online-Befragung der Vergabestellen, für die Telefonbefragung von Unternehmen und Leitfäden für Vertiefungsinterviews) sowie alle statistischen Ergebnisse im Detail übergeben, um ein nachhaltiges Wissensmanagement auch im Hinblick auf zukünftige Erfolgskontrollen zu unterstützen (Anhang I und II).

¹ „Der Senat legt der Bürgerschaft (Landtag) bis zum 31. Dezember 2022 einen Bericht über die Anwendung und Auswirkungen der Vergaberegulungen nach den §§ 5, 6 und 7 sowie nach § 2 des Bremischen Gesetzes zur Erleichterung von Investitionen vor.“

² Alle Eurobeträge beziehen sich auf den geschätzten Netto-Auftragswert.

1.1. Gegenstand und Zielsetzung der Evaluation

Die Untersuchung fokussierte auf die **Änderungen des Gesetzes im Zeitraum 2016 bis einschließlich 2021** und umfasste insgesamt drei Gesetzesänderungen (30.04.2016, 19.12.2017, 03.10.2020) der §§ 5 – 7 TtVG sowie § 2 InvErIG.

Die Evaluation sollte ermitteln, inwiefern die Änderungen der Verfahrensarten sowie die Erhöhungen der Wertgrenzen über die einzelnen Gesetzesänderungen hinweg zu den gesetzten **Zielen der Änderungen** beigetragen haben: Erleichterung und Beschleunigung von Vergaben geringwertiger Aufträge, ausgewogenes Preis-Leistungs-Verhältnis, regelmäßige Bieterwechsel, Förderung regionaler Bieter durch Direktansprachen und sparsame Ressourcennutzung im Zuge des Vergabeprozesses als auch der Vertragsabwicklung. Für das InvErIG wurde zusätzlich das Ziel gesetzt, die angespannte konjunkturelle Lage nach Auftreten der Corona-Pandemie für Bieterunternehmen zu verbessern. Weitere Aspekte der Evaluation waren Auswirkungen auf die Kosten der beschafften Lieferungen und Leistungen sowie die Untersuchung potenzieller kollateraler Wirkungen der Regeländerungen.

1.2. Methodisches Vorgehen und Informationen zur Datenbasis

Zur Beantwortung der Evaluationsfragen wurde eine mehrstufiges wissenschaftlich fundiertes Evaluationsdesign konzipiert und durchgeführt:

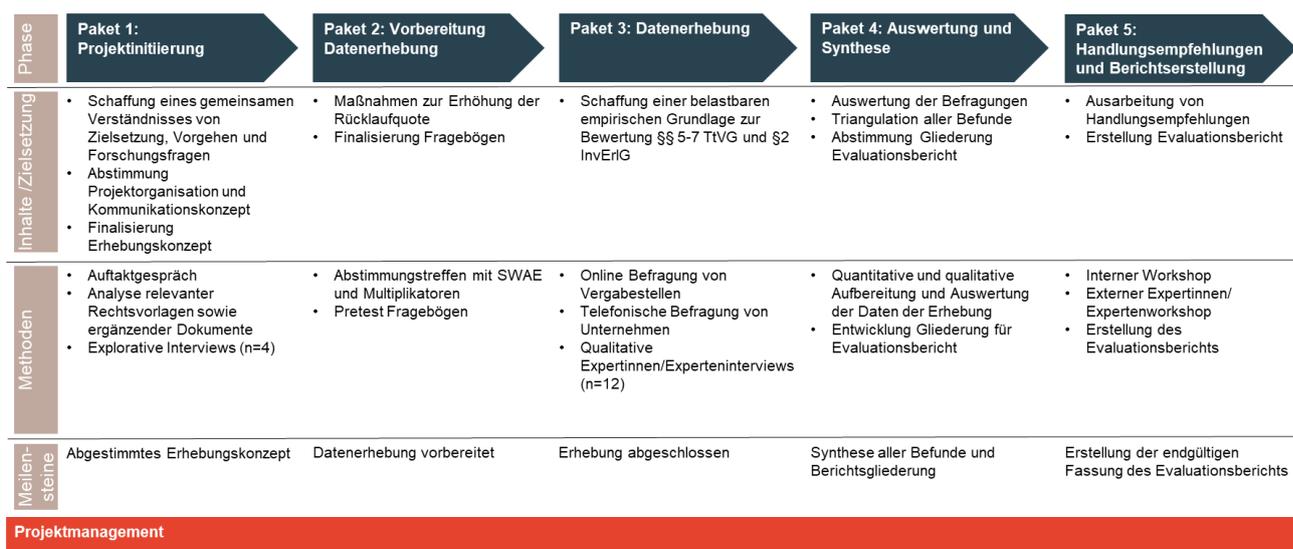


Abbildung 1: Projektdesign

I: Projektinitiierung

Die Evaluation startete im Juni 2021 mit einem Kick-off Termin mit der Auftraggeberin zwecks finaler Abstimmung des Projektdesigns sowie des Vorgehens innerhalb der einzelnen Projektphasen. Der Zeitplan wurde validiert und die Aufgabenverteilung bzgl. der Übermittlung der Kontaktdaten für die qualitativen und quantitativen Erhebungen, die Erstellung des Referenzschreibens, sowie die unmittelbar folgenden Schritte zur Erstellung der Fragebögen wurden geklärt. Im Nachgang wurde gemeinsam mit K+L Gates eine Analyse der

relevanten Rechtsgrundlagen durchgeführt, die der Erstellung der qualitativen und quantitativen Fragebögen dienten.

Um frühzeitig ein ganzheitliches Verständnis für den Projektkontext zu entwickeln, wurden zudem im Juli und August 2021 vier leitfadengestützte, explorative Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der SWAE, von Vergabestellen (inkl. Sektorenauftraggeber) und eines Unternehmensverbandes durchgeführt. In den Gesprächen wurden Einschätzungen zur Umsetzungspraxis und eine erste Bewertung zur Zielerreichung des TtVG und des InvErlG eingeholt.

II: Vorbereitung Datenerhebung

Die für die Datenerhebung notwendigen Adressdaten der Vergabestellen wurden der Evaluation durch die Auftraggeberin zur Verfügung gestellt. Insgesamt wurden 1243 Adressdaten übermittelt. Diese Daten wurden bereinigt (z.B. Doppelungen entfernt) und nach Vergabestellen gebündelt (i. d. R. lagen mehrere Kontakte pro Vergabestelle vor), sodass Adressen aus 298 Institutionen (darunter nicht nur Vergabestellen) vorlagen und für den Versand verwendet wurden. Die Kontaktdaten der Unternehmen wurden über die Befragung der Vergabestellen generiert.

Als Vorbereitung auf die Befragung wurden im November 2021 Vergabestellen sowie ausgewählte Unternehmen zu einer Informationsveranstaltung eingeladen, in der über die Inhalte der Evaluation und der Erhebungsinstrumente aufgeklärt wurde. Um den Fragebogen der Online-Befragung auf seine Funktionalität zu überprüfen, wurde ein Pre-Test mit einer vorher ausgewählten Vergabestelle durchgeführt.

III: Datenerhebung

Übergeordnetes Ziel der Befragungen war die Validierung der zuvor erarbeiteten ersten Ergebnisse, die Gewinnung einer breiten Datenbasis mit möglichst repräsentativen Ergebnissen zu den Evaluierungsfragestellungen aus möglichst vielen Blickwinkeln sowie die möglichst breite Involvierung relevanter Akteursgruppen. Primärinformationen wurden im Rahmen von standardisierten Online- bzw. Telefonbefragungen sowie semi-strukturierten Tiefeninterviews gewonnen. Für jede Befragung wurden eigene Fragebögen bzw. Leitfäden mit adressatenspezifischer Ausgestaltung entwickelt³.

Tabelle 1: Datenbasis aus standardisierten Erhebungen der Evaluation

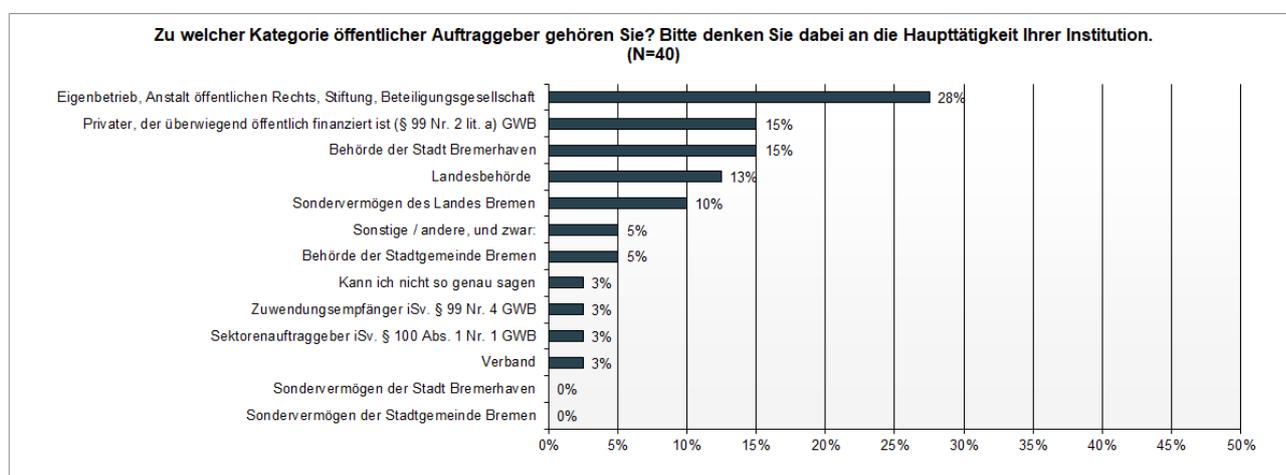
	Vergabestellen	Unternehmen
Methode	Online-Befragung	Telefon-Befragung
Zielgruppenbeschreibung	Vergabestellen im Land Bremen, die im Evaluationszeitraum von 2016 bis 2021 Vergaben nach den §§ 5 – 7 TtVG und § 2 InvErlG durchgeführt haben	Unternehmen, die von einem öffentlichen Auftraggeber aus Bremen direkt zur Angebotsabgabe aufgefordert wurden oder sich selbst über Vergabeverfahren bremischer öffentlicher Auftraggeber informiert und für diese Angebote abgegeben haben
Laufzeit	10.01.2022 – 15.02.2022	14.02.2022 – 02.03.2022
Netto-Stichprobe (Rücklauf)	40 Befragte aus Vergabestellen	103 Befragte aus Unternehmen <ul style="list-style-type: none"> • 67 mit erfolgreichem und • 36 mit erfolglosem Vergabestatus

³ Der Anlagenband enthält detaillierte Informationen zu den verwendeten Leitfäden und Fragebögen.

Zur Ergänzung und Vertiefung der Ergebnisse der standardisierten Befragungen wurden im März und April 2022 darüber hinaus insgesamt zwölf leitfadengestützte Tiefeninterviews mit Vergabestellen (3), Unternehmen (3), Unternehmensverbänden (3) sowie Prüfstellen (3)⁴ durchgeführt.

Beschreibung der Stichprobe der befragten Vergabestellen

Der erreichte Rücklauf von **40 Befragten aus Vergabestellen** ist insgesamt positiv zu bewerten, da sich u. a. die großen Vergabestellen unter den Befragten befinden und unterschiedliche öffentliche Auftraggeber vertreten sind (siehe unten). Die 40 Befragten repräsentieren 30 Vergabestellen. Einer Schätzung der Auftraggeberin zufolge beläuft sich die Grundgesamtheit der Vergabestellen auf rund 160, demnach wurde rund ein Fünftel davon erreicht.



Kienbaum Online-Befragung der Vergabestellen 2022

Abbildung 2: Übersicht der Befragten aus Vergabestellen nach Kategorien öffentlicher Auftraggeber

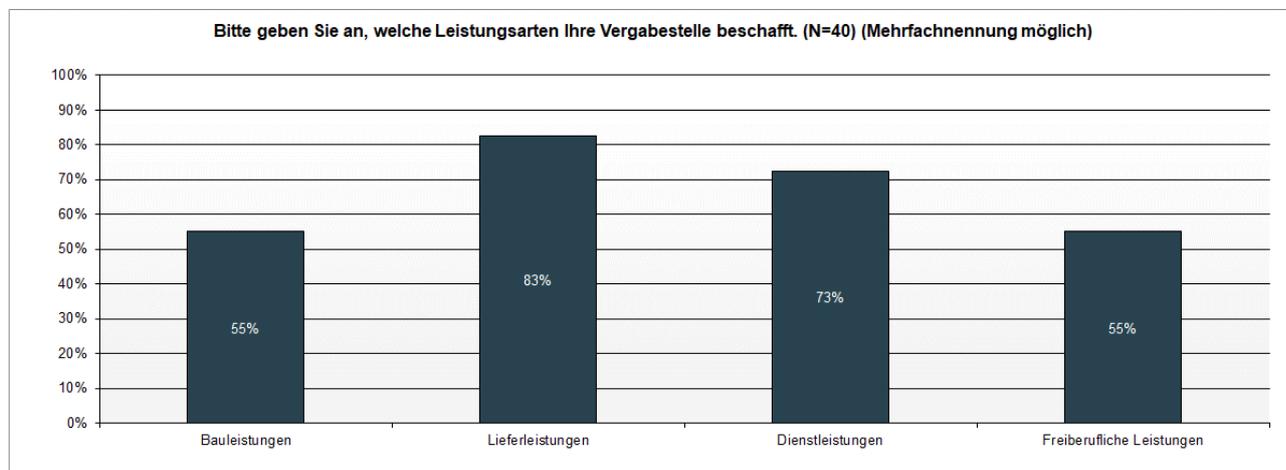
In Abbildung 2 ist die Verteilung der Befragten aus Vergabestellen nach **Kategorien öffentlicher Auftraggeber** dargestellt (n=40). Zu 28 Prozent lassen sich die Befragten aus den Vergabestellen der Rechtsform Eigenbetrieb, Anstalt öffentlichen Rechts, Stiftung oder Beteiligungsgesellschaft zuzuweisen. Vergabestellen der Behörde der Stadt Bremerhaven (15 Prozent), der Landesbehörde (13 Prozent) aber auch überwiegend öffentlich finanzierter Privater (15 Prozent) stellen ebenfalls einen großen Anteil der Stichprobe.

Von den Befragten gaben rund 75 Prozent an, nur für Ausschreibungen der eigenen Institution zuständig zu sein (dezentrale Vergabestelle), während die verbleibenden Befragten (25 Prozent) Vergabestellen angehören, die zentrale Verantwortung für Beratung sowie formale Abwicklung der Vergabeverfahren für mehrere Institutionen (einschließlich der eigenen) übernehmen (n=40). Von den Befragten der dezentralen Vergabestellen nehmen insgesamt 64 Prozent Dienste zentraler Vergabestellen in Bremen in Anspruch, wobei 57 Prozent dies nur in manchen Verfahren beanspruchen (n=30). 37 Prozent der Befragten machen keinen Gebrauch von den durch die zentralen Vergabestellen bereitgestellten Dienstleistungen.

Für die Grundgesamtheit der Befragten ergibt sich ein Durchschnitt von 150,23 durchgeführten Vergabeverfahren pro Jahr über alle Verfahrensarten hinweg und im Oberschwellen und Unterschwellenbereich insgesamt (n=40). Die Anzahl jährlich durchgeführter Vergabeverfahren variiert mit einer Spannweite von 1 bis 2

⁴ In einem Fall wurde nach einem längeren Vorgespräch eine schriftliche Auskunft zu den Fragen der Evaluation erteilt.

000 zwischen den Befragten sehr stark. Während im Durchschnitt rund 11 Prozent der Verfahren in den Oberschwellenbereich fallen, findet mit einem Anteil von 89 Prozent die Mehrheit der Verfahren im Unterschwellenbereich statt (n=40).



Kienbaum Online-Befragung der Vergabestellen 2022

Abbildung 3: Übersicht über von den befragten Vergabestellen beschaffte Leistungsarten

Ein Blick auf die von den Befragten aus Vergabestellen beschafften **Leistungsarten**⁵ in Abbildung 3 zeigt, dass alle Leistungsbereiche durch die Erhebung abgedeckt sind (n=40). Mit 83 Prozent sind Vergaben von Lieferleistungen am häufigsten vertreten, gefolgt von Vergaben von Dienstleistungen (73 Prozent). Jeweils 55 Prozent der Befragten haben angegeben, Vergabeverfahren der Leistungsart Bauleistungen einerseits und der Leistungsart freiberufliche Leistungen andererseits durchzuführen.

Nach Angaben der Befragten bedienen viele Vergabestellen **mehrere Leistungsbereiche** im Unterschwellenbereich. 23 Prozent der Befragten führten Vergabeverfahren in nur einer Leistungsart durch. 78 Prozent der Befragten gaben an Vergaben in zwei oder mehr Leistungsbereichen durchzuführen, wobei 35 Prozent sogar alle vier Leistungsbereiche (Bau-, Liefer-, Dienst- und freiberufliche Leistungen) bedienen.

Betrachtet man die **Zahl aller Vergabeverfahren** zeigt sich, dass der Fokus der Befragten jedoch auf Vergabeverfahren für Lieferleistungen liegt, die mit 38 Prozent den größten prozentualen Anteil der Vergabeverfahren ausmachen (n=40). Bauleistungen (25 Prozent) und Dienstleistungen (26 Prozent) nehmen ebenfalls einen signifikanten Anteil an der Gesamtzahl der Vergabeverfahren ein. Im Vergleich dazu spielen Vergaben für freiberufliche Leistungen mit 11 Prozent eine deutlich geringere Rolle.

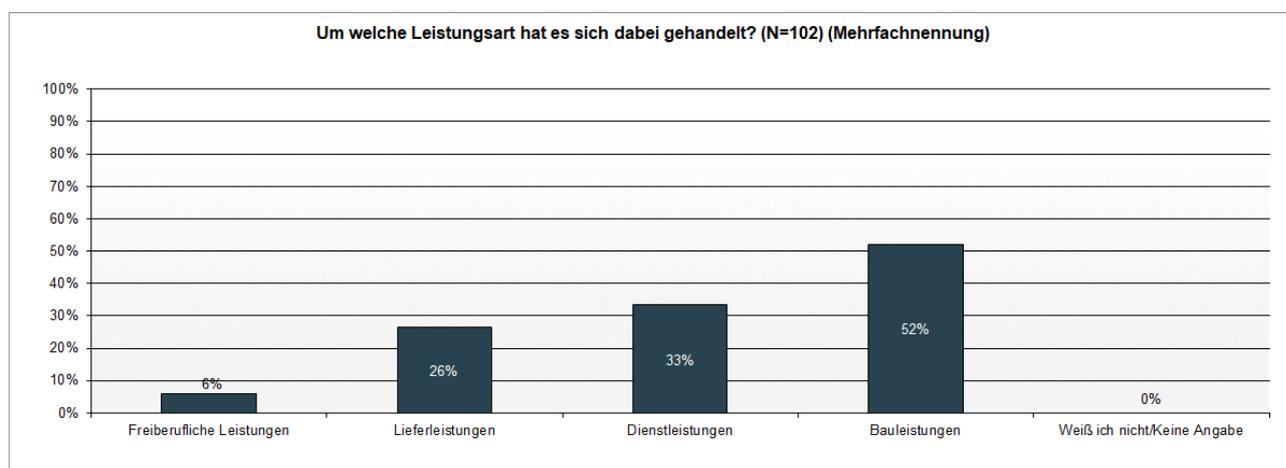
Ein beträchtlicher Teil der Befragten aus Vergabestellen (15 Befragte) konnte keine genaue Einschätzung zum Anteil der Vergabeverfahren machen, die in den Anwendungsbereich des Evaluationsgegenstandes fallen. Die verbleibenden (n=25) gaben an, dass durchschnittlich mehr als 80 Prozent aller Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich in den **Anwendungsbereich der §§ 5 – 7 TtVG bzw. § 2 InvErIG** fallen. Einzelne Befragte weisen jedoch wenig Berührungspunkte mit dem Untersuchungsgegenstand der Evaluation auf, wie sich an dem von einem Befragten angegebenem Minimum von 5 Prozent relevanter Vergabeverfahren ablesen lässt.

Beschreibung der Stichprobe der befragten Unternehmen

⁵ Im Bericht wird, analog zum Gesetzestext, die Bezeichnung „Dienstleistungen“ verwendet wenn „gewerbliche Dienstleistungen“ beschrieben werden. Die Bezeichnung „freiberufliche Leistungen“ steht für „freiberufliche Dienstleistungen“.

Von insgesamt 287 zur Verfügung stehenden Ansprechpartner:innen aus Unternehmen konnte insgesamt mit **103 Unternehmen** (38%) ein Interview terminiert und erfolgreich durchgeführt werden.

Aus Abbildung 4 lässt sich ablesen, wie viele der befragten Unternehmen sich an Vergabeverfahren in den verschiedenen **Leistungsarten** beteiligt haben (n=102). 52 Prozent der befragten Unternehmen beteiligten sich an bremischen Vergabeverfahren öffentlicher Auftraggeber für Bauleistungen. Zu 33 Prozent erfolgte die Beteiligung im Leistungsbereich Dienstleistungen und zu 26 Prozent im Bereich Lieferleistungen. Unternehmen, die sich an Vergaben von freiberuflichen Leistungen beteiligt haben, sind lediglich mit einem Anteil von 6 Prozent in der Umfrage repräsentiert. Die meisten Unternehmen waren in einem Leistungsbereich aktiv, was sich durch die Spezialisierung der Unternehmen auf eine spezifische Dienstleistung bzw. ein spezifisches Produkt erklären lässt. 15 Unternehmen beteiligten sich dennoch an Vergaben in verschiedenen Leistungsarten.



Kienbaum Telefonbefragung der Unternehmen 2022

Abbildung 4: Übersicht über von den befragten Unternehmen bediente Leistungsarten

Mit 78 Prozent fällt ein Großteil der befragten Unternehmen in die Kategorie kleinerer und mittelständischer Unternehmen (**KMU**) (n=102).⁶ Circa 17 Prozent überschritten die Grenzwerte von 250 Beschäftigten und einem Jahresumsatz von 50 Millionen Euro.

In der Befragung sind zudem sowohl **bremische als auch nicht-bremische Unternehmen** vertreten. Rund 38 Prozent der befragten Unternehmen haben entweder ihren Hauptsitz in Bremen oder aber eine bremische Niederlassung (n=103). 62 Prozent der befragten Unternehmensvertreter gaben an, keine Niederlassungen in Bremen zu haben.

Im Durchschnitt beteiligten sich die Unternehmen an 129,90 **deutschlandweiten Vergabeverfahren im Ober- und Unterschwellenbereich** pro Jahr (n=93). Dabei lassen sich deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Unternehmen feststellen. Insgesamt bewegt sich die Zahl der jährlichen Beteiligungen an Vergabeverfahren pro Unternehmen in einer Spannweite von 0 bis 1.500.

Bei den befragten Unternehmen stellten **bremische Vergaben** einen signifikanten Anteil der jährlichen Vergabebeteiligungen dar. Demnach beteiligen sich die Befragten an durchschnittlich 21,04 bremischen

⁶ Gemäß EU Definition Small and medium-sized enterprises (SMEs) https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-definition_de (letzter Zugriff: 10.05.2022)

Vergabeverfahren im Ober- und Unterschwellenbereich pro Jahr (n=98). Auch hier ergibt sich mit einem Minimalwert von 0 und einem Maximalwert von 500 eine hohe Varianz innerhalb der Stichprobe.

Ein ähnliches Bild zeigt sich für den Untersuchungsgegenstand der Vergabeverfahren im **Unterschwellenbereich**. Im Mittel gaben die befragten Unternehmen an, sich mit durchschnittlich 16 jährlichen Beteiligungen in Bremen an Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich einzubringen (n=95). Während sich einige Unternehmen eher nicht an Vergabeverfahren in diesem Bereich beteiligen (Minimum von 0), gibt es Unternehmen, die sich bei einer Vielzahl von Vergaben im Unterschwellenbereich einbringen (Maximum von 300).

Gefragt nach dem **Anteil erfolgreicher Beteiligungen** an bremischen Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich pro Jahr gaben die Unternehmen an, dass schätzungsweise 28,31 Prozent der Beteiligungen in einem erfolgreichen Auftragserhalt münden (n=89). Auch bezüglich der Erfolgsquote zeichnen sich deutliche Unterschiede zwischen den Unternehmen ab. Einige Unternehmen gaben an, keinen einzigen Auftrag in Folge einer Beteiligung an einem Vergabeverfahren erhalten zu haben (0 Prozent). Andere Befragte hingegen wiesen eine Erfolgsquote von 100 Prozent aus.

IV. Auswertung und Synthese

Mit Hilfe von univariaten Auswertungsmethoden wurden die Daten aus der Vergabestellen- und Unternehmensbefragung anhand der üblichen Verfahren der beschreibenden Statistik (Häufigkeiten, Prozente, Mittelwerte und Streuungsparameter) untersucht. Die Vertiefungsinterviews wurden inhaltsanalytisch ausgewertet und die Ergebnisse mit den standardisierten Befunden zusammengeführt (methodische Triangulation).

IV. Handlungsempfehlungen und Berichtslegung

Zur Ergänzung und Validierung der empirischen Ergebnisse wurde in der Abschlussphase der Evaluation ein Expert:innen-Workshop durchgeführt: Im Rahmen der Online-Veranstaltung am 28. April 2022 wurden zentrale Ergebnisse der Evaluation vorgestellt und Schlussfolgerungen sowie Handlungsempfehlungen, die ggf. daraus abgeleitet werden können, diskutiert. Am Workshop nahmen neben der Auftraggeberin (SWAE) und dem Evaluationsteam (Kienbaum und K&L Gates) sechs Vertreter:innen von Vergabestellen und Unternehmensverbänden sowie Prüfstellen teil. Die Ergebnisse flossen in den Abschlussbericht ein.

1.3. Überblick der Änderungen von TtVG und InvErlG

Insgesamt wurde das **TtVG** nach seiner Einführung 2009 dreimal angepasst (siehe Tabelle 2). Die Änderungen bezogen sich dabei auf unterschiedliche Aspekte:

- Die erste Änderung mit Gültigkeit zum 30.04.2016 hob alle in §§ 5 – 7 enthaltenen Wertgrenzen an, bzw. führte diese für beschränkte Ausschreibungen von Bauleistungen ohne Einzelfallbegründung neu ein.
- Die substanziellste Änderung des TtVG erfolgte mit Wirkung zum 19.12.2017 mit der Neustrukturierung von § 5. In diesem wurden sechs Ausnahmen für die Einholung von Vergleichsangeboten definiert, die sich sowohl auf Bau- als auch auf Liefer- und Dienstleistungen und zum ersten Mal auch auf freiberufliche Leistungen bezogen. Darüber hinaus wurden in den weiteren Paragraphen kleinere wörtliche Ergänzungen vorgenommen und in § 7 der Verweis auf die VOL/A durch die UVgO abgelöst.
- Die aktuelle Fassung des TtVG wurde am 22.09.2020 rechtskräftig und führte lediglich einen Verweis in § 5 Absatz 2 a) ein.

Als Reaktion auf die Corona-Pandemie mit dem Ziel, eventuelle wirtschaftliche Folgen für die bremischen Unternehmen abzufedern, trat am 03.10.2020 zeitlich begrenzt bis zum 31.12.2021 das **InvEriG** in Kraft. In diesem wurden die Wertgrenzen für alle Leistungsarten angehoben bis zu denen Aufträge in einem erleichterten Verfahren vergeben werden können. Darüber hinaus konnten zur Eindämmung der Pandemie besonders dringliche Leistungen bis zum EU-Schwellenwert ohne Einzelfallbegründung per Direktauftrag vergeben werden.

Tabelle 2: Übersicht über Änderungen der §§ 5 - 7 TtVG zwischen 2016 und 2020

	Fassung gültig bis 29.04.2016	1. Änderung 30.04.2016	2. Änderung 19.17.2017	3. Änderung 22.09.2020	Einführung InvEriG 03.10.2020
§ 5	<p>Wertgrenze für Vergabe von Bauleistungen oder über Leistungen im Wege einer freihändigen Vergabe ohne vorherige Bekanntmachung nach Einholung von Vergleichsangeboten: unter 10 000€</p> <p>Von der Einholung von Vergleichsangeboten kann in Fällen abgesehen werden, in denen der Teil A der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen oder der Teil A der Verdingungsordnung für Leistungen eine freihändige Vergabe zulassen. Dies ist zu begründen und in der Vergabeakte zu dokumentieren.</p>	<p>Wertgrenze für Vergabe von Bauleistungen oder über Leistungen im Wege einer freihändigen Vergabe ohne vorherige Bekanntmachung nach Einholung von Vergleichsangeboten: unter 50 000€</p>	<p>Neustrukturierung von § 5 (2) Ausnahmen für die Einholung von Vergleichsangeboten [Der Verzicht auf die Einholung von Vergleichsangeboten ist zu begründen.]: 6 Ausnahmen werden benannt, u.a.: d) Freiberufliche Leistungen, die nah Festbeträgen/Honorarordnung abgerechnet werden; e) Freiberufliche Leistungen, die nicht eindeutig beschreiben werden kann und der Aufwand der Einholung von Vergleichsangeboten im Missverhältnis zum erreichten Vorteil steht und die die Wertgrenzen von 50 000€ nicht überschreitet; f) ein Bauauftrag oder Auftrag über eine freiberufliche Leistung vergeben wird und dieser einen Auftragswert von 5 000 Euro nicht überschreitet.</p>	<p>In § 5 Absatz 2 Buchstabe a werden die Wörter „§ 3a Absatz 4 Nummer 1, 2 und 6“ durch „§ 3a Absatz 3 Nummer 1, 2 und 6“ ersetzt.</p>	<p>(2) Ausnahmen für die Einholung von Vergleichsangeboten [Der Verzicht auf die Einholung von Vergleichsangeboten ist zu begründen.]: 6 Ausnahmen werden benannt, u.a.: d) Freiberufliche Leistungen, die nah Festbeträgen/Honorarordnung abgerechnet werden; e) Freiberufliche Leistungen, die nicht eindeutig beschreiben werden kann und der Aufwand der Einholung von Vergleichsangeboten im Missverhältnis zum erreichten Vorteil steht und die die Wertgrenzen von 50 000€ nicht überschreitet; f) ein Bauauftrag oder Auftrag über eine freiberufliche Leistung vergeben wird und dieser einen Auftragswert von 5 000 Euro nicht überschreitet.</p>
§ 6	<p>(1) Anwendung Abschnitts 1 des Teils A Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen ab Auftragswert von 10 000€</p> <p>(2) Begründungspflicht für Vergabe nach Absatz 1 in einem anderen Verfahren als einer öffentlichen Ausschreibung</p>	<p>(1) Anwendung Abschnitts 1 des Teils A Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen ab Auftragswert von 50 000€</p> <p>(3) Wertgrenze für beschränkte Ausschreibungen ohne Einzelfallbegründung: unter 500 000€</p>	<p>(3) Ergänzung: beschränkte Ausschreibungen „ohne Teilnahmewettbewerb“</p>		<p>Durch Einführung der InvEriG werden zusätzliche Wertgrenzen eingefügt, wonach Aufträge, die an sich nach Maßgabe der VOB/A, 1. Teil, bzw. Unterschwellenvergabeordnung zu vergeben wären (§ 6 I und § 7 I), bis zu einer bestimmten Wertgrenze in erleichterten Verfahren vergeben werden können ohne Nachweis eines Ausnahmestandes wie folgt: - Bauleistungen: bis 100 000€ durch freihändige Vergabe; bis 1 000 000€ durch beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb - Liefer- und Dienstleistungen: bis 100 000€ durch Verhandlungsvergabe mit oder ohne TNW; bis 3 000 per Direktauftrag - Bau-, Liefer- oder Dienstleistungen können unter dem EU-Schwellenwert ohne Einzelfallbegründung per Direktauftrag vergeben werden, wenn Leistung zu Eindämmung der Pandemie besonders dringlich ist.</p> <p>„Der Auftraggeber soll zwischen den Unternehmen, die zur Abgabe eines Angebots aufgefordert werden, wechseln“</p> <p>Außerkräfttreten mit Ablauf des 31.12.2021</p>
§ 7	<p>(1) Wertgrenze für Anwendung des Abschnitts 1 des Teils A der Verdingungsordnung für Leistungen bei der Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen: 10 000€</p> <p>(2) Begründungspflicht für Vergabe nach Absatz 1 in einem anderen Verfahren als einer öffentlichen Ausschreibung</p> <p>(3) Aufträge nach Absatz 1, die einem Auftragswert von 40 000€ nicht erreichen, können ohne weitere Einzelfallbegründung im Wege der beschränkten Ausschreibung vergeben werden.</p>	<p>(1) Wertgrenze für Anwendung des Abschnitts 1 des Teils A der Verdingungsordnung für Leistungen bei der Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen: 50 000€</p> <p>(3) Aufträge nach Absatz 1, die einem Auftragswert von 100 000€ nicht erreichen, können ohne weitere Einzelfallbegründung im Wege der beschränkten Ausschreibung vergeben werden.</p>	<p>(1) UVgO löst VOL/A ab. Ausgenommen sind freiberufliche Leistungen</p> <p>(2) Ergänzungen von Begründungspflicht für Vergabe nach Absatz 1 für beschränkte Ausschreibungen mit Teilnahmewettbewerb</p> <p>(3) Ergänzung: beschränkte Ausschreibungen „ohne Teilnahmewettbewerb“</p>		<p>„Der Auftraggeber soll zwischen den Unternehmen, die zur Abgabe eines Angebots aufgefordert werden, wechseln“</p> <p>Außerkräfttreten mit Ablauf des 31.12.2021</p>
Quelle	<p>https://www.transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen2014_tp.c.70096.de&asl=bremen203_tpge-setz.c.55340.de&template=20_gp_ifg_meta_detail_d</p>	<p>https://www.transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen2014_tp.c.88688.de&asl=bremen203_tpge-setz.c.55340.de&template=20_gp_ifg_meta_detail_d</p>	<p>https://www.transparenz.bremen.de/vorschrift_detail/bremen2014_tp.c.109016.de</p>	<p>InvEriG 22. September 2020</p>	

2. Einschätzung zu Zielerreichung und Wirkungen des TtVG durch die Zielgruppen

Das TtVG setzt den gesetzlichen Rahmen für Vergaben öffentlicher Auftraggeber im Unterschwellenbereich. Die im Rahmen der Evaluation untersuchten Paragraphen 5 – 7 geben hierbei verschiedene Möglichkeiten für Vergabeverfahren und definieren die Wertgrenzen innerhalb der Leistungsart, bis zu welcher die einzelnen Verfahren angewandt werden können. Die untersuchten Paragraphen geben damit alternative Vergabeverfahren zur öffentlichen Ausschreibung vor.

Im folgenden Kapitel wird zum einen die **Anwendung des TtVG im Beobachtungszeitraum** dargestellt und zum anderen eine **Bewertung der Zielerreichung** vorgenommen. Grundsätzlich bezieht sich Kapitel 2.1 auf die Wahl der Verfahrensarten und die Vergabepaxis und Kapitel 2.2 auf die Zielerreichung (da im Rahmen der Erhebungen diese beiden Aspekte teilweise nicht trennscharf abzugrenzen waren finden sich teilweise auch bereits bewertende Aussagen in Kapitel 2.1).

Als Grundlage für die nachfolgenden Aussagen dient die aus den standardisierten Erhebungen mit Vergabestellen und Unternehmen gewonnene Empirie. In die Bewertung der Zielerreichung fließen darüber hinaus auch Erkenntnisse aus den Vertiefungsinterviews mit ein.

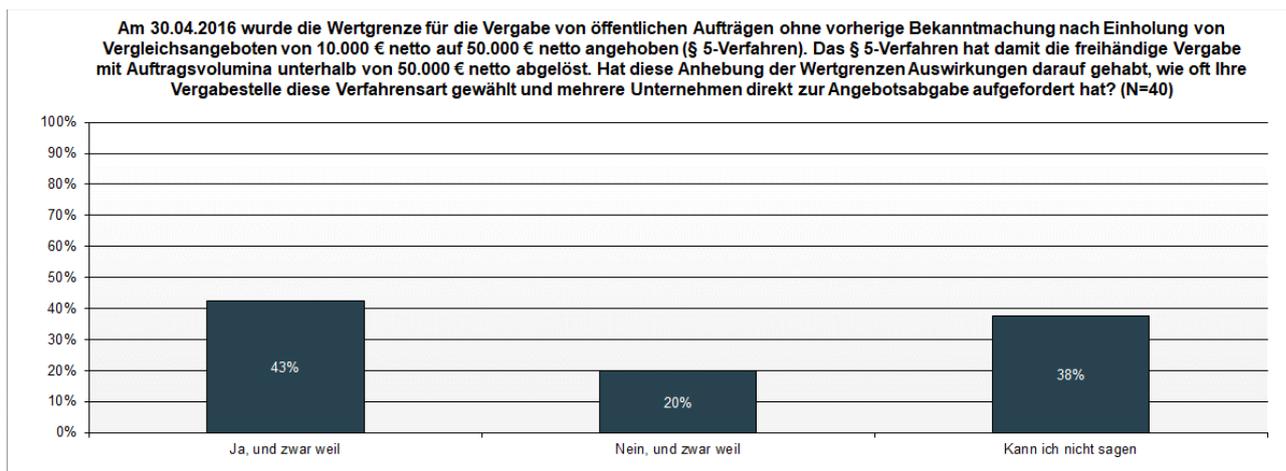
2.1. Darstellung der Umsetzung und Anwendungspraxis

2.1.1. Wahl der Verfahrensart und Vergabepaxis durch Vergabestellen

Im Zuge der ersten Änderung des TtVG im Beobachtungszeitraum der Evaluation wurde die Wertgrenze für die Vergabe von Bauleistungen oder über Leistungen im Wege einer freihändigen Vergabe ohne vorherige Bekanntmachung nach Einholung von Vergleichsangeboten von unter 10 000 € auf unter 50 000 € angehoben.

Über 40 Prozent der Befragten berichteten, dass diese **Anhebung der Wertgrenzen Auswirkungen darauf hatte, wie oft diese Verfahrensart gewählt wurde** und mehrere Unternehmen direkt zur Angebotsabgabe aufgefordert wurden (vgl. Abbildung 5). Gründe, die von Befragten für eine häufigere Wahl der Verfahrensart genannt wurden, sind eine „Vereinfachung“ und „Verschlankung“ der Verfahren (mehrere Nennungen). Diese ermöglicht, so die Beobachtung, eine bessere „Handhabung“ für Bieter und erhöht auch die „Akzeptanz der Bedarfsträger“ (jeweils einzelne Nennungen). Andere Befragte begründeten die Wahl der Verfahrensart schlichtweg damit, dass sie Vergaben im betreffenden Wertbereich durchführen.

Fast ebenso viele Befragte konnten zur Häufigkeit keine Aussage treffen. Weitere 20 Prozent beobachteten keine Auswirkungen auf die Wahl der Verfahrensart. Als Gründe hierfür wurden u. a. spezifische „Einkaufsrichtlinien“, mangelnde Erfahrung mit Vergaben vor der Änderung oder keine Vergaben im Beobachtungszeitraum angeführt (jeweils einzelne Nennungen).



Kienbaum Online-Befragung der Vergabestellen 2022

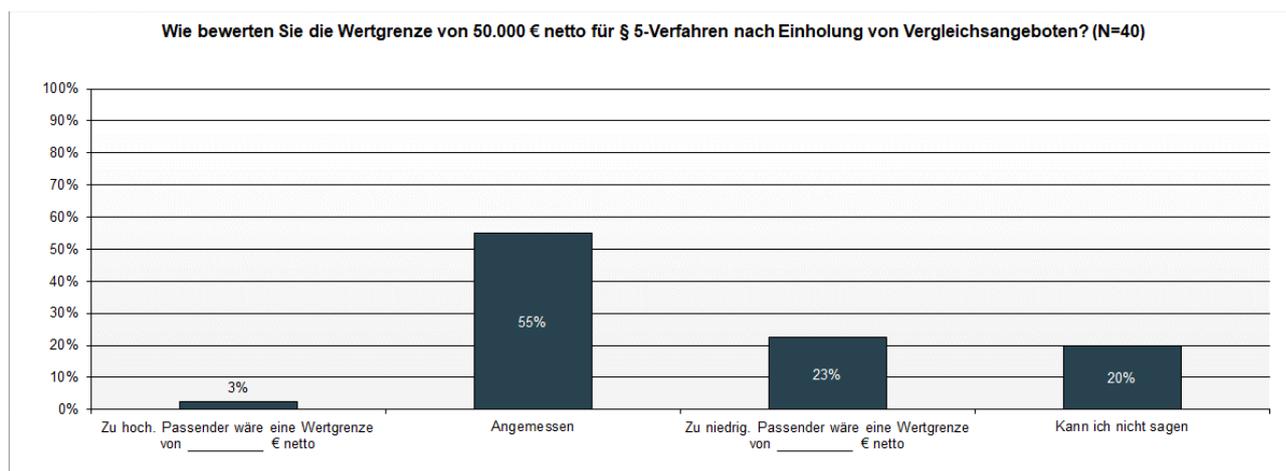
Abbildung 5: Auswirkung der Anhebung der Wertgrenzen auf Wahl der Verfahrensart und Aufforderung zur Angebotsabgabe durch Vergabestellen⁷

Zu den **Angaben zur absoluten Häufigkeit von § 5-Vergaben ohne vorherige Bekanntmachung nach Einholung von Vergleichsangeboten** in den Jahren ab 2016 ist einschränkend zu sagen, dass jeweils nur ein kleinerer Teil der Befragten Angaben machen konnte und die Befragten nur teilweise auf Daten Bezug nehmen konnten (d.h. dass es sich insbesondere bei den länger zurückliegenden Jahren um Schätzungen handelt). Inwiefern der sich abzeichnende Trend in einem kausalen Zusammenhang mit dem Evaluationsgegenstand steht, kann deshalb nicht beantwortet werden:

- 2016 lag der Mittelwert bei knapp 25 derartigen Vergaben (n=12) und stieg in den Jahren darauf an. 2021 lag die durchschnittliche Zahl der Vergaben deutlich höher bei fast 55 (n=19).
- Ein Fünftel der § 5-Vergaben nach Einholung von Vergleichsangeboten werden durchschnittlich im Jahr nach einer Verhandlung bzw. nach der Aufforderung, das abgegebene Angebot anzupassen, vergeben (Mittelwert von 20 Prozent, n=15).

Die **Wertgrenze von unter 50 000 € für § 5-Verfahren nach Einholung von Vergleichsangeboten** wird von mehr als der Hälfte der Befragten als angemessen bewertet (vgl. Abbildung 6). Begründet wird diese Einschätzung u.a. dadurch, dass „eine Vielzahl kleinteiliger, eher kurzfristig zu erteilender Aufträge“ damit abgedeckt sei und gleichzeitig „der Aufwand für formellere Verfahren nicht im Verhältnis zu der zu vergebenden Leistung“ stehe (mehrere ähnliche Nennungen). Mehrere Befragte bewerten die Wertgrenze auch deshalb als angemessen, weil viele ihrer Vergaben in diesem Wertbereich liegen. Rund ein Viertel plädiert für eine Erhöhung, um auch für größere Vergaben den Aufwand zu reduzieren (mehrere ähnliche Nennungen). Vorgeschlagen wird beispielsweise eine Wertgrenze von 100 000 €. Nur Einzelfälle sehen die Wertgrenze von unter 50 000 € als zu hoch an, als Begründung für diese Bewertung werden „Gesichtspunkte der Korruptionsprävention“ genannt (einzelne Nennung).

⁷ Aufgrund der Darstellung gerundeter Zahlen liegt der Gesamtwert in dieser und weiteren Abbildung(en) bei über 100%.



Kienbaum Online-Befragung der Vergabestellen 2022

Abbildung 6: Bewertung der Wertgrenze für § 5-Verfahren nach Einholung von Vergleichsangeboten durch die Befragten

Die **Flexibilität bei der Verfahrenswahl**, die sich aus der Erhöhung der Wertgrenze ergibt, wird mehrheitlich genutzt: 73 Prozent der Befragten gaben an, diese Flexibilität zu nutzen (n=40). 25 Prozent konnten hierzu keine Aussage treffen. Nur 3 Prozent gaben an, die Flexibilität nicht zu nutzen und begründeten es damit, dass die Wertgrenzen „nicht erreicht“ wurden.

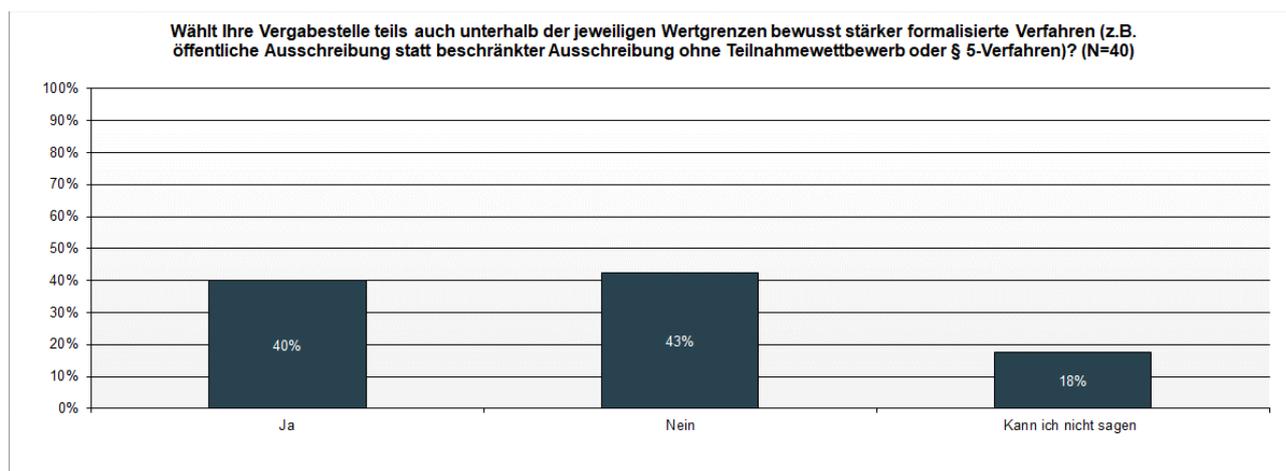
Ein beträchtlicher Teil von 40 Prozent der Befragten wählt teilweise jedoch auch unterhalb der jeweiligen Wertgrenzen bewusst **stärker formalisierte Verfahren**, wie öffentliche Ausschreibungen statt beschränkter Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb oder § 5-Verfahren (Abbildung 7). Hauptgründe für die Wahl stärker formalisierter Verfahren sind (jeweils mehrere Nennungen):⁸

- dass der Bieterkreis nicht hinlänglich bekannt ist und/oder
- der Bieterkreis bewusst erweitert werden soll, und
- über Ausschreibungen der Wettbewerb bzw. die Zahl der Angebote erhöht und somit die Wirtschaftlichkeit sichergestellt werden soll.

Ganz grundsätzlich wird auch „Transparenz“ genannt oder auf spezifische „Einkaufsrichtlinien“ verwiesen oder beschrieben, dass das Vergabeverfahren vom Auftragsgegenstand abhängt⁹ (einzelne Nennungen).

⁸ Zwei exemplarische Nennungen für die meist verschränkt genannten Gründe sind: „Öffentlichere Verfahren werden gewählt, wenn der Bieterkreis zu unbekannt ist, um ein beschränktes Verfahren zu nutzen. Zum Teil werden formale Verfahren auch genutzt, um Risiken abzuschwächen, z.B. - Sicherstellung der Eignung aller Bieter - "Verpassen" von wirtschaftlichen Angeboten durch beschränkter Bieterkreis - Erwartung, dass formale Verfahren rechtssicherer sind.“ „Es werden teilweise nicht mehr ausreichend Angebote abgegeben. Eine öffentliche Ausschreibung bedeutet häufig mehr Angebote zu erhalten und zu einem wirtschaftlicheren Ergebnis zu kommen. Beschränkte Ausschreibungen bieten eine (gefühlte) höhere Rechtssicherheit und somit geringere Angreifbarkeiten bei der Auftragsvergabe.“

⁹ Die Nennung bezieht sich auf die Komplexität: „Das ist abhängig von dem, mit dem Rahmenvertrag zu vereinbarenden, Regelwerk: Je komplexer dies ist, desto eher nehmen wir formale Vergabeararten.“



Kienbaum Online-Befragung der Vergabestellen 2022

Abbildung 7: Wahl von stärker formalisierten Verfahren durch Vergabestellen

Untersucht wurde auch, ob die Gesetzesänderungen Einfluss auf die **Häufigkeit von Rügen und Beschwerden** hatten: Aus den Umfrageergebnissen ist nicht ersichtlich, dass die rechtlichen Änderungen der §§ 5 – 7 TtVG vom 30.04.2016 bzw. 19.12.2017 bzw. des InvErlG zu einem erhöhten Aufkommen an Beschwerden bzw. Rügen geführt haben. Demnach haben 95 Prozent der Befragten einen derartigen Zusammenhang ausgeschlossen (n=40). Keine der befragten Vergabestellen konnte einen direkten Effekt der Gesetzesänderungen bzw. der Gesetzeseinführung auf das Vorbringen von Rügen bzw. Beschwerden durch Bieter erkennen.

90 Prozent der Befragten konnten zudem keine im Rahmen von Prüfungen (wie z.B. der Baufachlichen Zuwendungsprüfung, Prüfbehörde, Rechnungshof) erhobenen Rückfragen oder Beanstandungen feststellen, die in direktem Zusammenhang mit den rechtlichen Änderungen der §§ 5 – 7 TtVG bzw. des InvErlG standen.

Gemäß der Vorgabe, Vergabeverfahren in transparenter und nichtdiskriminierender Weise durchzuführen, sollen Auftraggeber bei Vergabeverfahren mit beschränktem Teilnehmerkreis¹⁰ zwischen Unternehmen, die zur Abgabe eines Angebots aufgefordert werden, wechseln (**regelmäßiger Anbieterwechsel**). (n=40).

Grundsätzlich sind öffentliche Auftraggeber im Sinne des Wettbewerbs und der wirtschaftlichen Verwendung von Haushaltsgeldern zu einer möglichst häufigen Rotation von Bietern verpflichtet. Das entsprechende Bemühen und auch die ggfls. nicht vorhandene Verfügbarkeit von anderen Bietern sind zu dokumentieren - je weniger eine Rotation stattfindet, desto höher sind hier auch die Begründungsanforderungen an die Auftraggeber.

Generell herrscht ein großes Bewusstsein über die Notwendigkeit der Rotation. Laut den Befragten wird eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Rotation von Bietern sicherzustellen. Unter den Befragten zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede im Formalisierungsgrad. Einige gaben an, dass bezüglich der Rotation der Auftragnehmer spezielle Vorgaben (bspw. Dienstanweisungen oder Handreichungen) vorliegen (mehrfache Nennung), deren Einhaltung auch teilweise regelmäßig kontrolliert wird (einzelne Nennung). Eine Vergabestelle merkte beispielsweise an, dass die ihr zugewiesene zentrale Vergabestelle regelmäßig in ihren Be-

¹⁰ § 5-Verfahren, freihändige Vergaben, beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb, Verhandlungsvergaben ohne Teilnahmewettbewerb, Direktvergaben

ratungen auch bei dezentral und formfrei abgewickelten Vergabeverfahren auf die Notwendigkeit zur Einhaltung von Vergaberechtsgrundsätzen und der möglichst häufigen Rotation von Bietern hinweist (einzelne Nennung).

Zum **Vorgehen der Vergabestellen bei der Auswahl von Unternehmen**, die zur Angebotsabgabe aufgefordert werden, lassen sich folgende Befunde festhalten:

- Die Mehrheit der Vergabestellen trifft ihre Auswahl von Unternehmen aus einem bestehenden Pool an Unternehmen, d.h. den Unternehmen, die bereits auf der Präqualifizierungsliste bzw. der Auftragnehmerliste der jeweiligen Vergabestelle stehen (mehrfache Nennung).
- Oftmals kommt es zur Einbeziehung neuer Angebotsnehmer auf der Basis von Markt- bzw. Online-recherchen, die von den Vergabestellen durchgeführt werden (mehrfache Nennung).
- Viele Vergabestellen verweisen zudem darauf, bestehende Erfahrungswerte mit bestimmten Auftragnehmern in ihrer Entscheidung zu berücksichtigen (mehrfache Nennung).

Teilweise wurden die Bestandslisten von Vergabestellen auch dazu genutzt, gezielt Unternehmen einzubeziehen, die explizit noch nicht in dem existierenden Pool an Auftragnehmern gelistet waren (einzelne Nennung). Eine weitere Vergabestelle gab an, bei der Aufforderung zur Angebotsabgabe gezielt Newcomer anzusprechen, um den Kreis der Angebotsnehmer zu erweitern und erste Erfahrungen (bspw. über kleinere Direktaufträge) mit den entsprechenden Unternehmen zu sammeln (einzelne Nennung). Eine Aktualisierung der bestehenden Auftragnehmerlisten findet basierend auf den mit neuen, aber auch bekannten Unternehmen gesammelten Erfahrungswerten statt (mehrfache Nennung). Entsprechend werden Unternehmen den Listen hinzugefügt oder aber von ihnen entfernt. Zudem werden auch Bieter, die im Rahmen von formelleren Verfahren gute Leistungen erbracht haben, in der Folge gezielt bei Vergaben mit beschränktem Teilnehmerkreis angesprochen (einzelne Nennung).

Andere Befragte verwiesen darauf, dass es keine formalisierten oder regelmäßig stattfindenden Prozesse bzw. Maßnahmen hierzu gebe (mehrfache Nennung). Einzelne Befragte begründeten die fehlende Rotation der Auftragnehmer bzw. die fehlende Formalisierung dieser mit folgenden Faktoren:

- Eingeschränkter Handlungsspielraum bei der Auswahl von Auftragnehmern bei Vergabeverfahren für (fach-)spezifische Leistungen, die nur von gewissen Unternehmen erbracht werden (mehrfache Nennungen).
- Eingeschränkte Auswahl von Unternehmen, die zur Einreichung von Angeboten aufgefordert werden, da aufgrund der konjunkturellen Lage bei anderen Firmen bereits abgesehen werden kann, dass sie kein Angebot abgeben würden (bspw. bei Bauleistungen).

In weiteren Fällen ergibt sich ohne gezielte Maßnahmen der Vergabestelle eine Rotation der Auftragnehmer, da mit der Aktualisierung der Leistungsverzeichnisse und deren Anforderungen neue Märkte und somit auch Hersteller und Händler angesprochen werden (einzelne Nennung).

Die zur Rotation von Auftragnehmern ergriffenen Maßnahmen ergeben sich aus den von den Vergabestellen zu Rate gezogenen **Quellen für die Auswahl** aufzufordernder Bieter.

Demnach berufen sich die Befragten häufig auf bestehende Kontakte und Erfahrungswerte in der Auswahl der Auftragnehmer:

- 85 Prozent der Befragten wählen Bieter aufgrund dessen aus, dass sie den Vergabestellen bereits als Auftragnehmer bekannt sind (n=40).
- Ein weiteres häufig herangezogenes Selektionskriterium ist die Bekanntheit der Bieter aus anderen Vergabeverfahren (75 Prozent).
- Dass Bieter bereits auf der Firmenliste einer Vergabestelle eingetragen sind, erscheint im Vergleich deutlich weniger relevant (23 Prozent). Die auf der Firmenliste eingetragenen Unternehmen müssen dabei nicht zwingend bereits als Auftragnehmer bekannt sein.

Weitere für die Vergabestellen zentrale Quellen sind die Präqualifizierungsliste (mehrfache Nennung) und Empfehlungen anderer Behörden (mehrfache Nennung).

Trotz der Inanspruchnahme verschiedener Quellen, die auf einen festen Bestandspool an Unternehmen verweisen, wird die Einbeziehung neuer, bisher unbekannter Unternehmen durch die Mehrheit der Vergabestellen selbst sichergestellt: Rund 68 Prozent der Befragten ermitteln die ausgewählten Bieter durch eine vorgehaltene Recherche.

Eigenwerbung der Unternehmen (mehrfache Nennung), eigene Internet- und Marktrecherchen (mehrfache Nennung) sowie Ausschreibungen auf der eigenen Homepage (einzelne Nennung) wurden von den Befragten zudem als relevante Informationsquellen bei der Auswahl von aufzufordernden Bietern genannt.

Relevante **Kriterien bei der Auswahl** von Bietern sind den Befragten zufolge vorrangig Erfahrungswerte mit den Bietern aus vorigen Aufträgen (83 Prozent), die regionale Nähe der Bieter (75 Prozent) sowie deren (angenommene oder bekannte) Fachexpertise bzw. Qualität (73 Prozent) (n=40). Eine Auswahl der Bieter erfolgt zudem nach dem Leistungsportfolio der Bieter (63 Prozent) sowie deren (angenommenen oder bekannten) Preisniveaus (53 Prozent). 48 Prozent der Befragten gaben an, dass im Fall von notwendigen Reparaturen bzw. Ersatzteilbeschaffungen die Lieferanten bzw. Dienstleister mit ausgewählt werden, die die ursprüngliche Lieferung bzw. Leistung erbracht haben. Weitere Selektionskriterien sind Umwelt- und Nachhaltigkeitskriterien bzw. Sozialstandards der angebotenen Produkte (mehrfache Nennung). Wie bereits oben genannt, sind Empfehlungen anderer Behörden sowie Referenzen aus bestehenden Kooperationen ebenfalls ein wichtiges Entscheidungskriterium (mehrfache Nennung).

Der Sitz des Unternehmens nach Bundesland hingegen scheint nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Im Mittel wurden in 53 Prozent der von den Befragten betrachteten Verfahren mit einem beschränkten Teilnehmerkreis die Aufträge an Unternehmen mit Sitz in Bremen vergeben (n=18).

Viele der Befragten arbeiten bei der Auswahl von Bietern mit internen Firmenlisten (mehrfache Nennung). Auf **bisher unbekannte potenzielle Bieter** werden die Vergabestellen vor allem durch gezielte Marktbeobachtung (mehrfache Nennung), Internetrecherchen (mehrfache Nennung) sowie Empfehlungen anderer Behörden bzw. Fachgremien (mehrfache Nennung) aufmerksam. Viele der Befragten gaben zudem an, dass sich neue potenzielle Bieter auch durch Initiativbewerbungen und das Einreichen von Firmenportfolios hervortun (mehrfache Nennung). Geeignete Bieter werden in der Folge dessen oftmals der bestehenden Firmen- bzw. Bieterliste hinzugefügt.

2.1.2. Vergabepaxis durch Vergabestellen differenziert nach Leistungsarten (Bau-, Liefer-/Dienst- und freiberufliche Leistungen)

Wie in Kapitel 1.2 zur Datengrundlage dargestellt, beschaffen die befragten Vergabestellen im Unterschwellenbereich unterschiedliche Leistungsarten:

- Bauleistungen (vergeben 55 Prozent von n=40 Befragten),
- Lieferleistungen (83 Prozent),
- Dienstleistungen (73 Prozent) und
- Freiberufliche Leistungen (55 Prozent).

Da die Paragraphen des TtVG sich teilweise auf einzelne Leistungsarten beziehen, erfolgte die Abfrage spezifisch für die Leistungsarten. Die entsprechenden Ergebnisse werden in den folgenden Abschnitten dargestellt.

In den Ergebnissen wird deutlich, dass nicht alle der Vergabestellen, die die entsprechenden Leistungsarten abdecken, zu den gestellten Fragen Auskunft geben konnten. Dadurch sind die Fallzahlen bei einigen Antworten relativ gering (dies wird jeweils ausgewiesen). Ein Grund liegt darin, dass nicht alle Vergabestellen über den gesamten Zeitraum hinweg tätig waren. Ein weiterer Grund hierfür ist, dass Befragte insbesondere zu frühen Jahren des Beobachtungszeitraums (2016, 2017...) oftmals keine Datengrundlage vorliegen hatten und keine Angaben machen konnten. Ein Teil der Befragten griff explizit auf Schätzungen zurück.

2.1.2.1. Bauleistungen

Die Vergabe von Bauaufträgen, die nicht ohne vorherige Bekanntmachung nach Einholung von Vergleichsangeboten vergeben werden, wird in § 6 TtVG geregelt. § 5 Abs. 2 enthält zudem einzelne Ausnahmeregelungen, nach denen für die einzelnen Leistungsarten innerhalb von bestimmten Wertgrenzen auf das Einholen von Vergleichsangeboten verzichtet werden kann. Ausnahmeregelungen für Bauleistungen sind in § 5 Abs. 2 a) und f) festgehalten.

22 Befragte gaben an, Bauleistungen zu vergeben. Das entspricht 55 Prozent der Befragten (n=40).

42 Prozent der Befragten im Bereich der Bauleistungen sagten aus, **§ 5-Verfahren ohne Vergleichsangebote im Zeitraum seit 2017** genutzt zu haben, während 75 Prozent diese Verfahren mit Vergleichsangeboten angewandt haben. Außerdem gaben mehr Befragte an, Freihändige Vergaben mit Vergleichsangeboten (79 Prozent) als ohne Vergleichsangebote (62 Prozent) durchzuführen.

- Dennoch ist ein Trend zu beobachten, nach dem § 5-Verfahren ohne Vergleichsangebote im Beobachtungszeitraum stark zugenommen haben. Lag der Mittelwert in den Angaben der Befragten im Jahr 2017 noch bei 0,29 durchgeführten Vergabeverfahren, lag er im Jahr 2020 bei 22,57 und 2021 bei 152,43. Allerdings gab es auch Vergabestellen, die in einem oder mehreren Jahren diese Art der Vergabe nicht angewandt haben.
- Auch § 5-Verfahren mit Vergleichsangeboten stiegen im Mittelwert in der Anwendung, jedoch deutlich weniger stark. Die meisten Befragten (86 Prozent) nutzten die öffentliche Ausschreibung und beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb.

In absoluten Zahlen betrachtet wurde kein anderes Verfahren häufiger genutzt als die § 5-Verfahren ohne Vergleichsangebote. Dieses wurde im Jahr 2021 im Maximum 900-mal durchgeführt.

Die zum 30.4.2016 **erhöhte Wertgrenze von unter 500 000 Euro** bis zu welcher Bauleistungen beschränkt ohne Teilnahmewettbewerb ausgeschrieben werden dürfen, hat laut Umfrage eher nicht dazu geführt, dass Vergabestellen häufiger von der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb Gebrauch machen. Lediglich **18 Prozent** der Befragten (n=22) gaben an, aufgrund der daraus resultierenden Verschlan-
kung des Beschaffungsvorgangs häufiger von der Regelung Gebrauch zu machen. 36 Prozent nutzen die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb nicht häufiger, insbesondere weil bisher die Relevanz fehlte oder man prinzipiell nur öffentlich ausschreibe.

Die absolute Zahl der Nutzung dieser Verfahrensart hält sich in Grenzen: diejenigen Befragten, die häufiger beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb durchführen führten seit 2016 im Mittelwert zwischen 2 und 5 solcher Verfahren im Jahr durch. Allgemein wird die Wertgrenze jedoch als angemessen bewertet.

Die Möglichkeit die Einholung von Vergleichsangeboten im Rahmen der **in § 5 Abs. 2 f) festgelegten Wertgrenze** für die Vergabe von Bauleistungen von bis zu 5 000 Euro zu unterlassen, wird allgemein von den Vergabestellen genutzt. Etwa die Hälfte der Befragten (45 Prozent) gaben an, beim Unterschreiten dieser Wertgrenze von der Ausnahmeregelung Gebrauch gemacht zu haben. Der Tenor gab hier wieder, dass insbesondere kleinere Verfahren von einer schnellen und unkomplizierten Auftragsabwicklung profitieren würden und so Aufwand und Ertrag im Einklang stünden. Nur vier Befragte sagten aus, die Ausnahmeregelung nicht zu nutzen, was jedoch zumeist auf freiwilliger Basis erfolgte (z.B. zwecks Preisvergleichs).

Im Mittelwert lag die Anzahl dieser durchgeführten Verfahren bei 22, wobei die Spanne von 0 bis 300 reichte. Allerdings sagten neben sechs Befragten, die diese Wertgrenze als angemessen erachten, auch weitere sechs aus, dass diese zu niedrig angesetzt sei. Die meisten sehen eine angemessene Wertgrenze in diesem Fall bei 10 000 Euro (Mittelwert: 9 583 Euro). Begründet wird dies dadurch, dass für 5 000 Euro keine nennenswerte Bauleistung einzuholen sei und es sich daher eher um Reparaturen oder Nachbesserungen handeln würde. Auch die gestiegenen Lohnkosten seien zu bedenken.

55 Prozent der Befragten gaben an, gemäß **§ 5 Abs. 2 a) auf die Einholung von Vergleichsangeboten aus den in der VOB/A genannten Einzelfallgründen zu verzichten**. Nur drei nutzten im Beobachtungszeitraum diese Ausnahmeregelung nicht, was jedoch damit begründet wird, dass es keinen Fall gegeben habe, der einen Verzicht auf Vergleichsangebote gerechtfertigt hätte. Die übrigen Vergabestellen konnten keine Angabe machen. 50 Prozent der Befragten finden die Ausnahme sinnvoll. Insbesondere die Vereinfachung von Abläufen sowie die Sinnhaftigkeit der Ausnahmeregelung in dringenden Vergabefällen ließen die Befragten zu ihrer positiven Einschätzung kommen. 45 Prozent konnten keine Aussage tätigen.

2.1.2.2. Liefer- und Dienstleistungen

Vergaben von Liefer- und Dienstleistungen werden im TtVG nach § 7 geregelt. Außerdem bestehen, ähnlich wie bei Bauleistungen, in § 5 Abs. 2 eine Reihe von Ausnahmeregelungen, nach denen auf die Einholung von Vergleichsangeboten verzichtet werden kann. Explizit können diese Leistungsarten nach § 5 Abs. 2 b) und c) ohne Vergleichsangebote vergeben werden.

33 Befragte (d. h. 83 Prozent aller Befragten aus Vergabestellen) gaben an, Lieferleistungen zu vergeben und 29 Befragte (d. h. 73 Prozent) gaben an, Dienstleistungen zu vergeben (n=40).

Die **am häufigsten verwendeten Vergabeverfahren seit 2016** waren

- § 5-Verfahren mit (20 Befragte, 87 Prozent) und
- ohne (14 Befragte, 67 Prozent) Vergleichsangebote sowie
- öffentliche Ausschreibungen und beschränkte Ausschreibungen mit Teilnahmewettbewerb (14 Befragte, 74 Prozent).

Die **am seltensten genutzten Verfahren** sind der Umfrage nach die Verhandlungsvergabe mit (5 Befragte, 28 Prozent) und ohne Teilnahmewettbewerb (8 Befragte, 50 Prozent) sowie die bis zum Inkrafttreten der UVgO in 2017 noch mögliche Freihändige Vergabe nach VOL/A ohne Vergleichsangebote (9 Befragte, 41 Prozent). **Einschränkend** sei hier erwähnt, dass die Befragten teilweise ältere Datenlagen nur geschätzt angeben konnten. Dennoch wird aus den Ergebnissen ersichtlich, dass die sog. § 5-Verfahren seit ihrer Einführung stetig ansteigen, wobei dies insbesondere auf Verfahren ohne Vergleichsangebote zutrifft. Hier lag der Mittelwert im Jahr 2016 von 18 dieses Verfahren anwendenden Befragten bei 12 Vergaben, während im Jahr 2021 257 solcher Vergabeverfahren von den Befragten durchgeführt wurden.

Die **Wertgrenze von unter 100 000 Euro für beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb** wird von den Befragten überwiegend als angemessen beurteilt (43 Prozent). Lediglich 6 Prozent sagten aus, die Wertgrenze für zu niedrig zu halten, während 51 Prozent keine konkrete Äußerung tätigten. Ebenfalls 51 Prozent konnten keine Aussage zu einer Häufung dieser Art von Vergaben seit der Anhebung der Wertgrenze von unter 40 000 auf unter 100 000 Euro machen. Hier sagten von insgesamt 35 Befragten 7 (20 Prozent), dass seit dieser Erhöhung in ihrer Vergabestelle häufiger beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb durchgeführt werden. Insbesondere die Verkürzung und Verschlangung von Abläufen wurden hier als Gründe genannt. Auf der anderen Seite gaben 10 Befragte (29 Prozent) an, das Verfahren trotz Erhöhung der Wertgrenze nicht häufiger zu verwenden. Die **Begründungen** hierfür waren u.a.

- Überwiegende Nutzung der § 5 Verfahren
- Die Mehrzahl an Ausschreibungen lag unter 40 000 Euro
- Die Wertgrenze für langjährige Rahmenverträge war zu niedrig.

Von der **Ausnahmeregelung in § 5 Abs. 2 b) auf die Einholung von Vergleichsangeboten aus den in der UVgO genannten Einzelfallgründen zu verzichten**, machten laut Umfrage 54 Prozent der 35 Befragten Gebrauch. Als Gründe gaben die Vergabestellen u.a. an, hierdurch Vergaben zu vereinfachen, Produktgleichheit zu garantieren, oder dass z.T. nur ein geeigneter Bieter in Frage kam. Die 7 Befragten (20 Prozent), die von der Ausnahmeregelung keinen Gebrauch machten gaben an, die nötigen Wertgrenzen nicht zu erreichen, einen fairen Wettbewerb sicherstellen zu wollen, oder schlicht keine Begründung für einen Verzicht auf Vergleichsangebote gehabt zu haben. Zur Sinnhaftigkeit der Regelung äußerten sich die Befragten überwiegend positiv. 49 Prozent halten die Ausnahmeregelung für sinnvoll und nur 3 Prozent (eine befragte Person) gab das Gegenteil an, da § 5 Abs. 2 b) lediglich auf die UVgO verweise und damit überflüssig sei.

Die in **§ 5 Abs. 2 c) festgelegte Ausnahmeregelung zum Verzicht auf Einholung von Vergleichsangeboten bei geschätzten Auftragswerten von bis zu 1 000 Euro gemäß § 14 UVgO** werden von 74 Prozent der Befragten genutzt. Die Vergabestellen gaben mehrheitlich an, bei einer so geringen Summe die Möglichkeit eines schnellen Verfahrens zu nutzen und dass Unternehmen teils auch keine Angebote für kleine

Vergaben dieser Art abgeben würden. Die Befragten, die angaben, das Verfahren nicht zu nutzen (11 Prozent), taten dies mangels Aufträge in dieser Größenordnung. Allerdings bewerten 51 Prozent der Befragten diese Wertgrenze als zu niedrig. Für viele Dienstleistungen wie z.B. in der IT würde dieser Betrag nicht ausreichen, so der Tenor. Die Wertgrenze i.H.v. 3 000 Euro des InvErlG sei näher an der Realität und würde viele Vergaben erleichtern. 1/3 der Befragten auf der anderen Seite bewertet die Grenze als angemessen, da diese bereits eine allgemeine Vereinfachung der Verfahren bedeute und eine höhere Wertgrenze dazu führen könnte, Direktaufträge zu "missbrauchen".

2.1.2.3. Freiberufliche Leistungen

Freiberufliche Leistungen wurden erst mit der letzten Gesetzesänderung am 19.12.2017 in den Anwendungsbereich des TtVG aufgenommen. Sie dürfen nach § 5 Abs. 2 d), e) und f) ohne die Einholung von Vergleichsangeboten vergeben werden.

22 Befragte gaben an, freiberufliche Leistungen zu vergeben. Das entspricht 55 Prozent der Befragten (n=40).

Für Vergabeverfahren im Bereich unterhalb der EU-Schwellenwerte sind **§ 5-Verfahren mit oder ohne Vergleichsangebote** die einzigen Verfahrensarten mit Bezug zu freiberuflichen Leistungen. In der Umfrage gaben 79 Prozent der Befragten an, diese Verfahren sowohl mit als auch ohne Vergleichsangebote zwischen 2017 und 2021 genutzt zu haben (n=14). Während die Häufigkeit von § 5-Verfahren **ohne Vergleichsangebote** konstant von 2017 bis 2021 im Mittelwert gestiegen ist (6,36 in 2017, 15 in 2021), ist die durchschnittliche Nutzung von § 5-Verfahren **mit Vergleichsangeboten** über die Jahre stabil geblieben (9,2 in 2017, 8,6 in 2021). Generell werden aber jährlich deutlich weniger Vergabeverfahren für freiberufliche Leistungen als für andere Leistungsarten durchgeführt. Das Maximum an durchgeführten Verfahren einer Vergabestelle lag im Jahr 2020 bei 83.

Trotz einer **hohen Nutzung der § 5-Verfahren ohne das Einholen von Vergleichsangeboten** unter den Vergabestellen, gaben 50 Prozent der Befragten an, freiwillig Vergleichsangebote eingeholt zu haben, obwohl sie hierauf hätten verzichten dürfen. Gründe waren hier u.a.

- Absicherung für eventuelle Prüfungen
- Erhalt des Wettbewerbs und Preisvergleich
- Interne, strengere Regelungen

Mit der Aufnahme von freiberuflichen Leistungen in den Anwendungsbereich des TtVG wurde in § 5 Abs. 2 e) auch eine **Wertgrenze von 50 000 Euro** eingeführt, **unterhalb derer auf die Einholung von Vergleichsangeboten für freiberufliche Leistungen, die nicht eindeutig beschrieben werden können und bei denen der Aufwand der Einholung von Vergleichsangeboten im Missverhältnis zum erreichten Vorteil steht, verzichtet werden kann**. Hier ist die Anwendung der Vergabestellen gemischt. 32 Prozent der Befragten gaben jeweils an, von dieser Ausnahmeregelung Gebrauch, bzw. keinen Gebrauch zu machen, während 36 Prozent keine genaue Auskunft gaben. Vergabestellen, die aussagten die Regelung anzuwenden, nannten als hauptsächliche Gründe die Unvorhersehbarkeit von Planungsleistungen sowie die generelle Möglichkeit, das Verfahren zu beschleunigen. Vergabestellen auf der anderen Seite, die von dieser Ausnahmeregelung keinen Gebrauch machen gaben u.a. an, dass eine Rechtsunsicherheit in Bezug auf die hier einbezogenen Tatbestände existiert. Hier wird eine Konkretisierung gefordert, die den Anwendungsbereich genauer definiert. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, zwischen verschiedenen Leistungen zu unterscheiden. Für eine

Rechtsberatung solle es beispielsweise eine Wertgrenze von 50 000 Euro geben, während eine Wertgrenze für Planungsleistungen gestaffelt nach Leistungsbereich eingeführt werden sollte. Auch eine generelle Verminderung der Wertgrenze bei gleichzeitiger Reduktion der Anforderung sei erdenklich. Die momentane Formulierung ziehe eine Prüfung des antizipierten Aufwandes nach sich, um abschätzen zu können, ob dieser im Missverhältnis zum erreichten Vorteil stehen könnte. Eine Umformulierung würde eine Prognose anstelle einer detaillierten Prüfung setzen. Die Wertgrenze an sich wurde aber von 55 Prozent der Befragten als angemessen bezeichnet. 50 Prozent sahen sie darüber hinaus auch als praxistauglich an. Ein Argument für eine Erhöhung der Wertgrenzen wie sie von zwei Befragten gefordert wird ist der generelle Anstieg von Baupreisen und damit auch der höheren anrechenbaren Planungskosten die schnell über der aktuellen Wertgrenze liegen können.

Die **Ausnahmeregelung in § 5 Abs. 2 d)** wird eher selten verwendet. 50 Prozent der Befragten können hier nichts zu sagen. Diejenigen, die die Regelung verwenden, tun dies aus Gründen der Wirtschaftlichkeit. Die anderen verweisen insbesondere auf den seit dem EuGH-Urteil und zSKS-Erlass^{11 12} fehlenden Praxisbezug.

Die Wertgrenze i.H.v. 5 000 Euro, definiert in § 5 Abs. 2 f), bis zu der bei Aufträgen über freiberufliche Leistungen von der Einholung von Vergleichsangeboten abgesehen werden kann wurde nur von 41 Prozent, oder neun Befragten, als angemessen erachtet. 32 Prozent bewerteten diese Wertgrenze als zu niedrig. Die sieben Befragten schlugen verschiedene Wertgrenzen in einer Spanne von 7 000 bis 25 000 Euro als neue Wertgrenze vor. Der Mittelwert liegt bei 13 857 Euro und der Median bei 10 000 Euro. Die Begründungen hierfür sind unterschiedlich. So gaben die Vergabestellen an, dass

- Freiberufliche Leistungen häufig sehr aufwendig sind und die Qualität entscheidend vom Personal abhängt
- Honorare für Rechtsanwälte, Ingenieure, etc. schnell die Wertgrenze von 5 000 Euro überschreiten
- der Aufwand für ein Wettbewerbsverfahren für Freiberufler und kleine Büros häufig höher als der Nutzen einer Teilnahme ist.

2.1.3. Beteiligung an Verfahren und Bewertung von Verfahrensarten durch Unternehmen

Die punktuellen Änderungen der Wertgrenzen sowie der Verfahrensarten des TtVG zielten u.a. darauf ab, Vergabeprozesse für die Unternehmen schlanker zu gestalten und vermehrt niedrigschwellige Verfahren wie z.B. die direkte Aufforderung zur Angebotsabgabe mit oder ohne Teilnahmewettbewerb zu ermöglichen. In der Telefonbefragung im Rahmen der Evaluation konnten 103 Unternehmen zu ihrer Beteiligung an bzw. ihren Erfahrungen in Vergabeverfahren befragt werden.

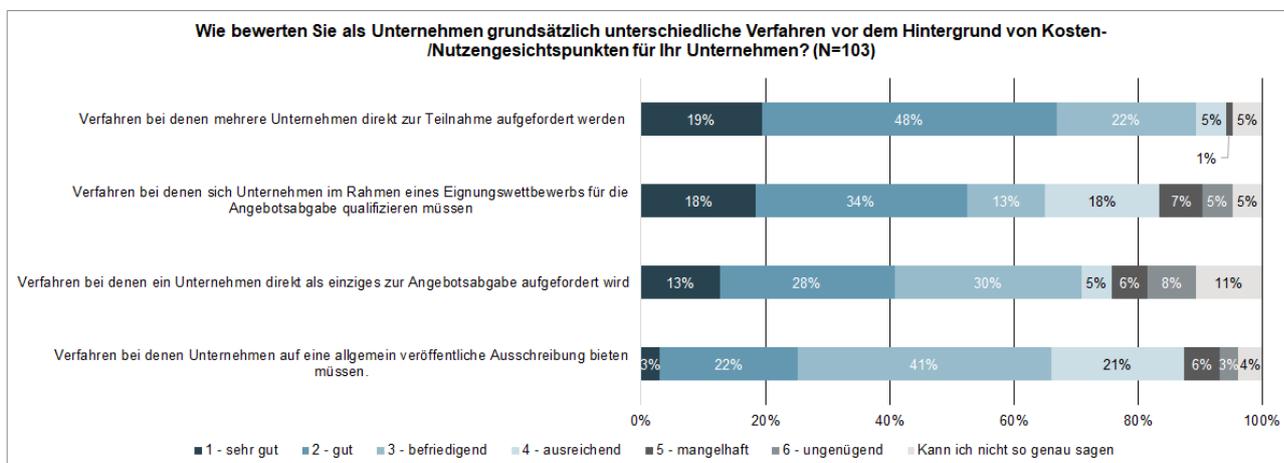
35 Prozent der befragten Unternehmen gaben an, seit 2016 **Veränderungen in der Ausschreibungspraxis** wahrgenommen zu haben. Aus den Umfragewerten lässt sich weiter schließen, dass diese Unternehmen in diesem Zeitraum häufiger als vor 2016 als eines von mehreren zur Angebotsabgabe aufgefordert wurden. Eine Häufung der Angebotsaufforderung an nur ein Unternehmen kann jedoch nicht festgestellt werden.

Bei der **Bewertung der unterschiedlichen Verfahrensarten vor dem Hintergrund von Kosten-/Nutzens Gesichtspunkten** schneiden niedrigschwellige Verfahren, bei denen ein Mindestmaß an Wettbewerb herrscht, am besten ab (vgl. Abbildung 8). So erhalten Verfahren, bei denen mehrere Unternehmen direkt zur Teilnahme aufgefordert werden und Verfahren, bei denen sich Unternehmen im Rahmen eines Eignungswettbewerbs für die Angebotsabgabe qualifizieren müssen, jeweils von über 50 Prozent der Unternehmen die

¹¹ EuGH, Urteil v. 04.07.2019 – Rs. C – 377/17 (HAOI-Urteil)

¹² zSKS Erlass 01/2021 HAOI-Vergabe Erlass II: zSKS_sub1a - Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (bremen.de)

Note „sehr gut“ oder „gut“ (vgl. Abbildung 8). Am schlechtesten werden Verfahren bewertet, auf die Unternehmen über eine allgemein veröffentlichte Ausschreibung bieten müssen.



Kienbaum Telefonbefragung der Unternehmen 2022

Abbildung 8: Bewertung unterschiedlicher Verfahren aus einer Kosten-Nutzen-Perspektive von Seiten der Unternehmen

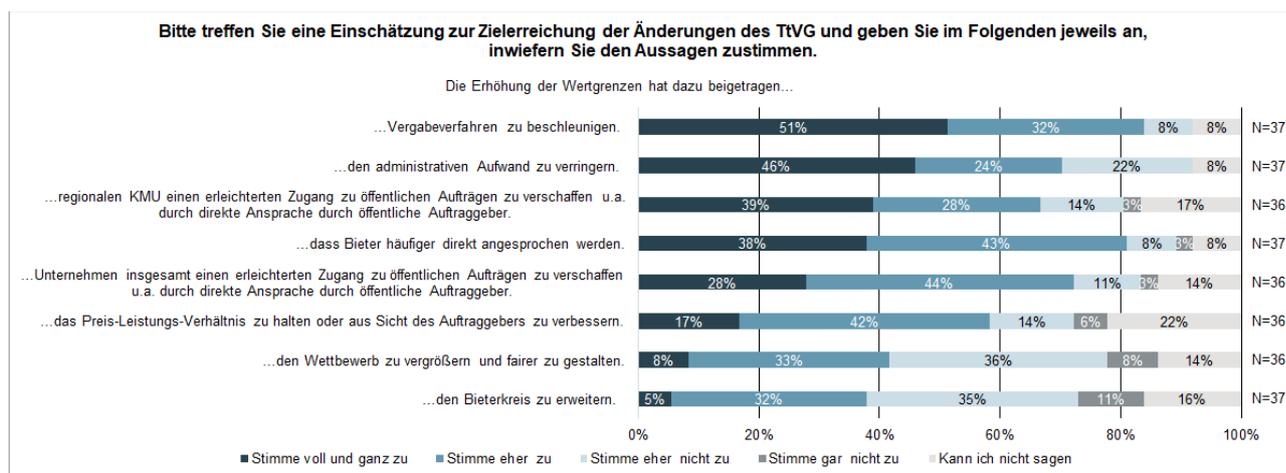
Um sich bei öffentlichen Auftraggebern für die Aufforderung zur Angebotsabgabe bekannt zu machen, stützen sich Unternehmen in hohem Maße darauf, den Vergabestellen aus vergangenen Vergabeverfahren bekannt zu sein (81 Prozent), teils (auch) auf persönliche Kontakte (50 Prozent). Aufgrund der Möglichkeit zur Mehrfachnennung wurden hier mehrfach höhere Werte erzielt. Weitere 21 Prozent der Unternehmen haben öffentliche Auftraggeber aktiv angeschrieben, um ihre Bekanntheit unter den Auftraggebern zu erhöhen. Lediglich 9 Prozent gaben an, sich nicht aktiv bekannt zu machen.

2.2. Bewertung der Zielerreichung

Mit der Einführung der neuen Wertgrenzen im Zuge des überarbeiteten TtVG zielte der Gesetzgeber auf verschiedene Zieldimensionen ab: Primäres Ziel war die Erleichterung und Beschleunigung von Vergaben geringwertiger Aufträge für öffentliche Auftraggeber. Dies sollte unter der Prämisse eines ausgewogenen Preis-Leistungsverhältnis erreicht werden. Weitere Zielsetzungen der aufgenommenen Wertgrenzen sind die Sicherstellung eines regelmäßigen Anbieterwechsels sowie die Stärkung regionaler Bieter. Auf Seiten der Auftragnehmer sowie Auftraggeber erhoffte sich der Gesetzgeber im Ergebnis einen sparsameren Ressourceneinsatz hinsichtlich des Vergabeprozesses als auch der anschließenden Vertragsabwicklung.

2.2.1. Zielerreichung aus Perspektive von Vergabestellen

Abbildung 6 gibt einen Überblick über die Einschätzungen der Befragten aus Vergabestellen zur **Zielerreichung des TtVG** in Bezug auf verschiedene Zielsetzungen. Die höchste Zustimmung erreichte die Aussage, dass die **Erhöhung der Wertgrenzen** dazu beigetragen hat die Vergabeverfahren zu beschleunigen (83 Prozent der Befragten, n=37).



Kienbaum Online-Befragung der Vergabestellen 2022

Abbildung 9: Zielerreichung der Änderung des TtVG aus Sicht der Vergabestellen

Wie in der Abbildung ersichtlich konnten weitere 70 Prozent eine Verringerung des administrativen Aufwands im Zuge der erhöhten Wertgrenzen beobachten. Manche Befragte konnten dies quantitativ beschreiben:

- Demnach wurde im Durchschnitt eine Aufwandsverringerung von 33 Prozent pro Verfahren erreicht (n=10), wobei einzelne Befragte Verringerungen von bis zu 80 Prozent vermerkten.
- Substanziell entspricht dies einer Zeiteinsparung von durchschnittlich rund 5 Stunden pro Verfahren (n=4).

Laut Angaben der Befragten hat die Erhöhung der Wertgrenzen im Rahmen der Änderungen des TtVG dazu beigetragen, dass Unternehmen (72 Prozent) sowie regionalen KMU (67 Prozent) ein erleichtertes Zugang zu öffentlichen Aufträgen offensteht. Zudem stellten 81 Prozent der Befragten fest, dass Bieter in Folge der erhöhten Wertgrenzen häufiger angesprochen wurden. Mit Blick auf die Zielsetzung eines vergrößerten und faireren Wettbewerbes bzw. eines erweiterten Bieterkreises konnten die meisten Befragten keinen positiven Beitrag der heraufgesetzten Wertgrenzen erkennen (44 Prozent bzw. 46 Prozent). Darüber hinaus gaben einzelne Vergabestellen an, dass die Erhöhung der Wertgrenzen eine höhere Akzeptanz für Ausschreibungsverfahren innerhalb der eigenen Vergabestelle begünstigte (einzelne Nennung).

Die Erhöhung der Wertgrenzen hat 59 Prozent der Befragten zufolge ebenfalls dazu geführt, dass das **Preis-Leistungs-Verhältnis** aus Sicht des Auftraggebers gehalten oder aber verbessert wurde.

- Tendenziell hat sich das Preis-Leistungs-Verhältnis bei weniger formellen Verfahren¹³ im Vergleich zu Verfahren mit unbeschränktem Teilnehmerkreis (z.B. öffentliche Ausschreibung) verbessert: So haben 21 Prozent der Befragten angegeben, dass sich das Verhältnis verbessert hat und dies direkt auf die Änderungen des TtVG zurückzuführen ist (n=22). Ausschlaggebend für das verbesserte Preis-Leistungs-Verhältnis weniger formeller Verfahren war laut 86 Prozent der Befragten die Möglichkeit der Verhandlung nach § 5 TtVG. Weitere 71 Prozent führten dies auf die Möglichkeit zur Direktvergabe nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 b) InvErlG zurück und 50 Prozent auf die Möglichkeit zur Verhandlung nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 b) und Nr. 2 a) InvErlG. Tendenziell wird der positive Einfluss auf das Preis-Leistungsverhältnis vorrangig dem TtVG zugeschrieben. 24 Prozent der Befragten beobachteten Änderungen im Preis-Leistungsverhältnis, führten diese jedoch nicht auf Änderungen des TtVG zurück.

¹³ § 5-Verfahren, freihändige Vergabe, beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb, Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb, Direktvergaben

- 17 Prozent der Befragten sehen keine Veränderung im Preis-Leistungs-Verhältnis im Vergleich zu Verfahren mit unbeschränktem Teilnehmerkreis.
- Eine Verschlechterung des Verhältnisses wurde von keiner der Vergabestellen beobachtet (0 Prozent).

Neben den oben genannten Effekten bzgl. Zielsetzungen des TtVG, wurden von den Befragten darüberhinausgehende **Nebeneffekte der Regelungen der §§ 5 – 7 TtVG** identifiziert (n=40).

- 8 Prozent nannten positive Nebeneffekte wie etwa die Erweiterung des Bieterkreises um (regionale) KMU in Folge der Direktansprachen (mehrfache Nennung) sowie eine verbesserte Zusammenarbeit mit Auftragnehmern (ehemaligen Bietern).
- Andere Befragte zeichneten ein ambivalentes Bild (5 Prozent): Positiv beurteilt wurde u.a. die Möglichkeit zu Verhandlungen (einzelne Nennung) sowie eine allgemeine Verkürzung der Verfahren (einzelne Nennung). Negative Nebeneffekte ergaben sich laut Vergabestellen aus Unklarheiten bei der Anwendung zusätzlicher und dem Verständnis Befragter zufolge sich überschneidender Begriffe wie „freihändig“ und „Verhandlungsverfahren“ (einzelne Nennung) sowie eine durch die Berücksichtigung von Online-Shops ausbleibende Stärkung der Region und von KMU (einzelne Nennung).
- Ausschließlich negative Effekte wurden von den Vergabestellen nicht genannt, jedoch beobachteten 28 Prozent der Befragten überhaupt keine Nebeneffekte der Regelungen der §§ 5 – 7 TtVG.

Zu den **Auswirkungen der Änderungen der §§ 5 – 7 TtVG vom 30.04.2016 bzw. 19.12.2017 auf die Vergabeverfahren** konnten rund 58 Prozent der Befragten keine Aussage treffen (n=40), was verdeutlicht, dass zu den abgefragten Dimensionen i. d. R. keine systematische Datengrundlage vorliegt.

38 Prozent der Befragten beobachteten eine **Veränderung des Verwaltungsaufwandes** für die Durchführung von Vergabeverfahren. Hiervon gaben 71 Prozent an, dass der Aufwand eher gesunken sei, während weitere 21 Prozent sogar auf starke Absenkungen verwiesen (n=14). Als Grund hierfür wurde u.a. der Wegfall von Eignungsprüfungen nach Angebotseingang sowie die zahlenmäßige Beschränkung der Bieter angegeben (einzelne Nennung).

Direkte Effekte der Gesetzesänderungen auf bremische Unternehmen sind den Einschätzungen der Vergabestellen nach zufolge weniger ausgeprägt. 13 Prozent der Befragten stellten eine **Veränderung des Anteils bremischer Unternehmen** an den Aufgeforderten fest, 8 Prozent eine Veränderung des Anteils bremischer Unternehmen an den Auftragnehmern sowie 5 Prozent eine Veränderung des Anteils bremischer Unternehmen an den Bietenden. Demnach ist der Anteil bremischer Unternehmen in allen Kategorien tendenziell jedoch eher gestiegen.

Weitere Änderungen betreffen den **Anteil neuer Bieter** (10 Prozent), den Anteil erfolgreich bietender KMU (8 Prozent), den Anteil bietender Unternehmen (8 Prozent). Während der Anteil erfolgreich bietender KMU eher gestiegen ist (n=3), zeichnet sich ein gemischtes Bild für die beiden anderen Kategorien. 50 Prozent der Vergabestellen sahen eher einen Anstieg in der Anzahl neuer Bieter, während 50 Prozent eher ein Absinken der Neubieterzahl beobachteten (n=4). Auch die Anzahl bietender Unternehmen wurde von jeweils 33 Prozent der Befragten als eher steigend bzw. abnehmend beschrieben (n=3).

In nur sehr geringem Umfang haben sich die Änderungen der §§ 5 – 7 TtVG auf preisliche Faktoren ausgewirkt. 5 Prozent der Befragten gaben eine Veränderung des Preis-Leistungs-Verhältnisses im Vergleich zu Verfahren mit unbeschränktem Teilnehmerkreis an, wobei alle ausführenden Einschätzungen auf ein eher

gesunkenes Verhältnis verweisen (n=2). Zudem haben sich die Preise für Bau-, Liefer-, und Dienstleistungen im Zuge der Gesetzesänderungen verändert. Ergänzend wurde angemerkt, dass sich auf Grund schnellerer Bearbeitungsvorgänge insgesamt mehr Projekte bzw. Vorhaben umsetzen ließen (einzelne Nennung).

Insgesamt wurden die **§§ 5 – 7 TtVG in ihrer Gesamtheit** von einer deutlichen Mehrheit der Befragten (64 Prozent) **positiv bewertet** (n=36).

- Insbesondere die Praktikabilität der Anwendung der Regelungen insgesamt (53 Prozent) sowie praxisrelevante Ausnahmeregelungen von der Einholung von Vergleichsangeboten nach § 5 (2) TtVG (50 Prozent) wurden von rund der Hälfte der Befragten als gut bzw. sehr gut bewertet.
- Vergleichsweise kritischere Bewertungen wurden für die Höhe der Wertgrenzen sowie die Verständlichkeit der Regelungen insgesamt (d.h. Leistungsbereich-übergreifend) vergeben.
 - Besonders die Höhe der Wertgrenzen wurde von Seiten der Vergabestellen als zu niedrig ausgewiesen (mehrfache Nennung). Gegenüber den einzelnen Befunden der spezifischen Datenerhebung zu jeder Leistungsart wird hier ein kritischeres Bild gezeichnet. Zur Einordnung sei hier erwähnt, dass Vergabestellen die für ihre Leistungsbereiche relevanten Wertgrenzen überwiegend als angemessen erachten. Nach Einschätzung der Evaluation sind die Leistungsbereich-spezifischen Angaben valider. Einer der Gründe für die vergleichsweise kritischere übergeordnete Bewertung der Wertgrenzen könnte die geringe Flexibilität der Wertgrenzen sein. Demnach sollten die gesetzten Wertgrenzen auch Preisdynamiken am Markt in Betracht ziehen und eine wiederholte Anpassung bzw. eine Indexierung berücksichtigen (mehrfache Nennung). Auch differenzierte Ausnahmetatbestände (bspw. bei freiberuflichen Leistungen) wurden als potenzielle Verbesserung genannt.
 - Bezüglich der Verständlichkeit der Regelungen wurde kritisch angemerkt, dass die Lektüre des Gesetzes bereits umfangreiches vergaberechtliches Wissen (insb. Kenntnisse des GWB, UVgO, VOB/A) voraussetze (einzelne Nennung).
- Verbesserungsvorschläge beinhalteten u.a. eine strukturiertere Aufbereitung sowie die Einführung einer einführenden Präambel zur Darlegung der Erwägungs- und Hintergründe (einzelne Nennung).

Die erreichten Durchschnittsnoten für die Bewertung der §§ 5 – 7 TtVG in den einzelnen Dimensionen bewegen sich im Spektrum von 2,2 (für die Bewertung der Regelungen insgesamt) bis 2,8 (für die Bewertungen der Verständlichkeit).

In § 5 (2) TtVG werden verschiedene **Ausnahmetatbestände** bezüglich der Einholung von Vergleichsangeboten eingeführt. Nach Einschätzung der Befragten werden diese überwiegend (56 Prozent) als ausreichend bzw. passend empfunden (n=26). Lediglich 12 Prozent der Befragten gaben an, dass die Ausführungen in § 5 (2) TtVG nicht ausreichend seien.

Rund 23 Prozent der Befragten sprechen sich für Anpassungen der eingeführten Ausnahmetatbestände aus (n=26). Forderungen beinhalten fachbezogene Anpassungen bei freiberuflichen Dienstleistungen (einzelne Nennung) und Ausnahmen bei nachgefragtem Spezialwissen (einzelne Nennung). Zudem wird eine Anpassung der Wertgrenzen gefordert sowie ein Ablassen von starren Grenzwerten (jeweils einzelne Nennung). Laut Angabe einer Vergabestelle, sollte das Eingehen von drei Angeboten zudem als ausreichende Begründung für eine Auftragsvergabe zählen (einzelne Nennung). Die meisten Befragten jedoch halten die Einführung von weiteren Ausnahmen bzw. Anpassungen an bestehende Ausnahmetatbeständen für nicht notwendig (42 Prozent) oder konnten hierzu keine Einschätzung geben (35 Prozent).

Potenzielle negative Auswirkungen der Änderungen des TtVG bzw. der Einführung des InvErlG auf die **Beteiligung von Unternehmen an öffentlichen Ausschreibungen bzw. an Auftragsverfahren** lassen sich nicht erkennen. 43 Prozent der Befragten waren keine Unternehmen bekannt, die seit der Änderung des TtVG vom 30.04.2016 oder vom 19.12.2017 bzw. der Einführung des InvErlG nicht mehr auf öffentliche Ausschreibungen bieten bzw. sich nicht an Verfahren beteiligen, zu denen sie aufgefordert werden. Lediglich 3 Prozent der Befragten gaben zwar an, dass ihnen derartige Fälle bekannt sind, dieses Verhaltensmuster sich jedoch nicht auf die Änderungen des TtVG bzw. die Einführung des InvErlG zurückführen lässt. 55 Prozent konnten zu den Auswirkungen der Gesetzesänderungen bzw. der Gesetzes Einführung keine Angaben machen.

Zur **Aufnahme der freiberuflichen Leistungen** in den Anwendungsbereich des TtVG zogen die befragten Vergabestellen eine überwiegend positive Bilanz. Demnach stimmen 86 Prozent der Befragten mit der Aussage überein, dass die Aufnahme der freiberuflichen Leistungen dazu beigetragen hat Verfahren zu vereinfachen (n=21). Die Befragten sehen zudem einen positiven Beitrag zur Standardisierung von Vergaben von freiberuflichen Leistungen (62 Prozent) sowie zur rechtssicheren Gestaltung von Vergaben von freiberuflichen Leistungen (57 Prozent). Dementsprechend halten 77 Prozent der Befragten eine Aufnahme freiberuflicher Leistungen in den Anwendungsbereich des TtVG für sinnvoll (n=22). Die Sinnhaftigkeit der Aufnahme hingegen bestreitet keine der Vergabestellen (0 Prozent).

In Folge der **Änderung der Wertgrenzen für Bauaufträge** in §§ 5 und 6 TtVG hat sich die Anzahl der Bieter auf öffentliche Ausschreibungen nicht signifikant verändert.

- 23 Prozent der Befragten zufolge ist die Zahl der Bieter konstant geblieben (n=22).
- Weitere 18 Prozent gaben an, dass die Bieterzahl eher gesunken sei, wobei davon 75 Prozent der Befragten dies nicht auf die Anhebung der Wertgrenzen des TtVG zurückgeführt haben (n=4) und keine Vergabestelle einen direkten Zusammenhang sah (0 Prozent).
- Insgesamt konnten jedoch rund 59 Prozent der Befragten hierzu keine Angaben machen, weshalb sich keine klaren Befunde zum Effekt der geänderten Wertgrenzen auf die Zahl der Bieter ableiten lassen.

2.2.2. Zielerreichung aus Perspektive von Unternehmen

Die Änderungen des TtVG zielten auf Effekte ab, die direkte Auswirkungen auf die bietenden Unternehmen haben sollten. Die Unternehmensbefragung der Evaluation fokussierte auf Auswirkungen als Folge der Anhebung der Wertgrenzen.



Kienbaum Telefonbefragung der Unternehmen 2022

Abbildung 10: Auswirkungen der angehobenen Wertgrenzen aus Sicht der Unternehmen

Im Ergebnis zeigt sich übergreifend, dass die **Ziele aus Perspektive der Unternehmen tendenziell erreicht** wurden. Insbesondere wurden Vergabeverfahren beschleunigt und der Bürokratieabbau vorangetrieben. Zusätzlich zu den beschleunigten Verfahren gaben über 50 Prozent der Teilnehmenden auch an, sich häufiger an Verfahren zu beteiligen, in denen sie direkt zur Angebotsabgabe aufgefordert wurden und dass der generelle Zugang zu öffentlichen Aufträgen erleichtert werden konnte. Jedoch gab nur eine Minderheit an, dass die Anhebung der Wertgrenzen einen faireren Wettbewerb gefördert hat. Dieses Bild ergibt sich auch aus den Ausführungen der Unternehmen, die teilweise anmerken, dass die vermehrte direkte Aufforderung zur Angebotsabgabe dazu führen kann, dass eine Verengung des Wettbewerbs provoziert wird. Dies sei jedoch besser, als wenn Angebote nur eingeholt würden, weil dies rechtlich vorgegeben ist, aber der letztlich Zuschlagbekommende bereits feststeht. Die im Rahmen der Tiefeninterviews befragten Unternehmen zeichneten ein ähnliches Bild. Auf der einen Seite hat die Möglichkeit, ausgewählte Unternehmen zu einer Angebotsabgabe aufzufordern dazu geführt, das Preisniveau stabil zu halten, bzw. zu erhöhen indem kleinere, günstigere Bieter vom Wettbewerb de facto ausgeschlossen werden. Auf der anderen Seite wird so der Wettbewerb verengt. Die Bewertung dieser Praxis hängt stark von der Erfahrungsbasis der befragten Unternehmen ab – spezialisierte Unternehmen die regelmäßig im Kreis der Aufgeforderten zu finden sind, geben eine positivere Bewertung ab als Unternehmen, die sich weiter in öffentlichen Ausschreibungen einem größeren Wettbewerb stellen müssen.

Neben den intendierten Zielen des TtVG sah die Mehrheit der Unternehmen keine weiteren Effekte. 68 Prozent der Befragten geben an, weder positive noch negative Nebeneffekte durch die Anhebung der Wertgrenzen für Verfahren, in denen mehrere Unternehmen direkt zur Angebotsabgabe aufgefordert werden zu beobachten. 21 Unternehmen stellten jedoch positive Nebeneffekte fest. Hier wurden z.B. eine Beschleunigung der freihändigen Vergabe, Erleichterungen des Vergabeverfahrens, erhöhte Zuschlagschancen für kleinere und mittelständische Unternehmen und eine höhere Auftragsqualität aufgeführt. Negative Nebeneffekte wurden von nur drei Unternehmen genannt, die sich ausschließlich auf eine Verschlechterung des Wettbewerbs beziehen.

2.2.2.1. Freiberufliche Leistungen

Unternehmen, die freiberufliche Leistungen anbieten (n=6), gaben ein gemischtes Meinungsbild zur Aufnahme der freiberuflichen Leistungen in den Anwendungsbereich des TtVG ab.

- Auf der einen Seite gab eine deutliche Mehrheit (67 Prozent) an, der Aussage zuzustimmen, dass Verfahren zur Vergabe von freiberuflichen Leistungen stärker standardisiert wurden.
- Auf der anderen Seite sagten zwei Drittel aus, dass diese Verfahren eher nicht oder gar nicht vereinfacht wurden.

In den Tiefeninterviews mit den Unternehmen wurde dies insofern erläutert, als dass die Standardisierung durch die Aufnahme in das TtVG zu begrüßen sei, dies jedoch auch neue bürokratische Hürden für Freiberufler bedeuten. Je kleiner ein Unternehmen sei, desto schwieriger sei es, die gesetzlichen Vorgaben im Ausschreibungswesen zu erfüllen. Die Hürde, an Vergabeverfahren teilzunehmen sei daher zu hoch, zumal die Auftragslage bei privaten Auftraggebern deutlich besser sei.

Die Häufigkeit der Teilnahme an Vergabeverfahren nach entsprechender Aufforderung ist daher auch etwa gleichgeblieben. Kein Unternehmen gab an, sich häufiger zu beteiligen.

2.2.3. Vorschläge zur Weiterentwicklung vonseiten Vergabestellen und Unternehmen

Der Abschluss der Befragungen zielte darauf ab, etwaige konkrete Verbesserungsvorschläge der befragten Vergabestellen bzw. Unternehmen zur Weiterentwicklung der Vergabeverfahren und damit der untersuchten Paragraphen des TtVG zu erfassen.

Gefragt nach **Verbesserungsvorschlägen zur Weiterentwicklung der §§ 5 – 7 TtVG** machte die Hälfte der befragten Vergabestellen Freitextangaben (n=20). Rund zehn Nennungen bezogen sich auf Vorschläge zu **Veränderungen der Wertgrenzen:**

- Zum einen sprechen sich einige Vergabestellen für eine Erhöhung der Wertgrenzen für Direktaufträge aus (mehrfache Nennung). Konkrete Vorschläge hierzu beinhalteten (jeweils einzelne Nennung):
 - Regelmäßige Anpassung der Wertgrenzen an die aktuelle Preisentwicklung inklusive laufender Evaluierung
 - Orientierung der Wertgrenzen für Direktaufträge an dem InvErlG
 - Höhere Wertgrenzen für Liefer- und Dienstleistungen
 - Dauerhafte Anhebung der Minimal-Wertgrenze von 1 000 € auf 5 000 €
 - Erhöhung der Wertgrenzen für Direktaufträge auf 10 000 € für Bau- und freiberufliche Leistungen und mind. 3 000 € für Lieferdienstleistungen
- Weitere die Wertgrenzen betreffende Vorschläge waren (jeweils einzelne Nennung):
 - Direktaufträge bis 7 500 € mit Verhandlungsvergaben mit beschränkter Ausschreibung zur Auswahl gleichstellen.
 - Verfahren mit Teilnahmewettbewerb bis 100 000 € mit öffentlicher Ausschreibung zur Auswahl gleichstellen.
 - Absenkung der Wertgrenze auf 250 000 € für beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb bei Bauleistungen.

Weitere Vorschläge betrafen Verbesserungspotenziale bezüglich der Hilfestellung bei der Gesetzesauslegung. So wurde eine übersichtlichere und verständlichere Darstellung der rechtlichen Hintergründe zu Vergabeverfahren gewünscht (mehrfache Nennung).

Weitere, spezifische Verbesserungsvorschläge betrafen:

- Klarer Hinweis (im Gesetz), „dass die Ausnahmen nach UVgO und VOB/A jeweils quer angewandt werden dürfen“
- Eindeutige Formulierungen bzw. Definitionsvorlagen zu den Ausnahmetatbeständen zu allen Leistungsarten (mehrfache Nennung).
- Prüfung, ob statt dynamischen Verweisen möglicherweise die Regelung aus der UVgO und VOB/A abgeschrieben werden sollten, um mehr Verständlichkeit herzustellen und ggf. nicht von der Änderung abhängig zu sein
- Klare Definition von Dienstleistungen für Forschungsvorhaben
- Definition und Abgrenzung von Marktrecherchen sowie deren Berücksichtigung in Vergabeverfahren
- Konkretisierung oder Streichung des Paragraphen 5 Abs. 2 e) TtVG
- Klarere Rahmenbedingungen für Verhandlungen im Rahmen von § 5-Verfahren

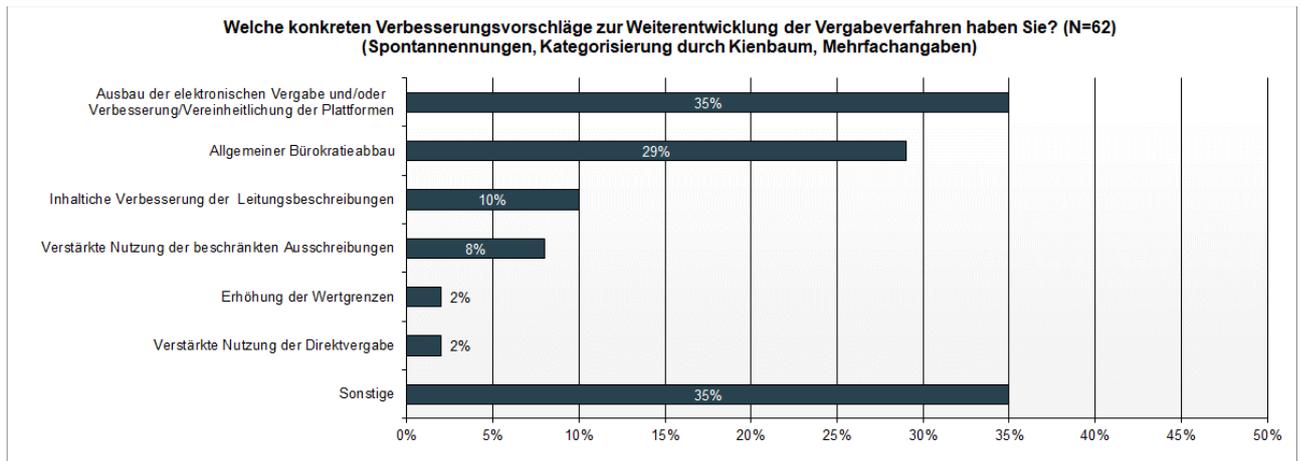
Nach Einschätzung der Evaluation sind insbesondere die drei ersten Punkte von Bedeutung. Eine Ergänzung des Gesetzestextes um den Hinweis, dass Ausnahmen nach UVgO und VOB/A jeweils quer angewandt werden dürfen, erscheint hilfreich, da dies nach dem Willen des Gesetzgebers eine der zentralen beabsichtigten Vereinfachungen war, welche aber für die Gesetzesanwender nicht auf den ersten Blick ersichtlich ist. In diesem Zusammenhang sind auch der zweite und dritte Punkt zu sehen, da die Systematik der Ausnahmetatbestände im TtVG nicht immer eindeutig geregelt ist. Die weiteren aufgeführten Punkte lassen sich hingegen nur bedingt nachvollziehen bzw. wären über die Berücksichtigung der ersten Punkte abgedeckt.

Eingereichte Verbesserungsvorschläge der Vergabestellen, die sich nicht auf die Wertgrenzen bzw. die Auslegung des Gesetzestextes bezogen, umfassten technische Abläufe (Ermöglichung von Angebotsabgaben via E-Mail, Verbesserung technischer Unterstützung insgesamt) und die Berücksichtigung von Umweltaspekten in Ausschreibungen (jeweils einzelne Nennung):

Auch die Befragung der **Unternehmen** beinhaltete die Möglichkeit zur Nennung von Vorschlägen zur Weiterentwicklung. Von den 103 Befragten konnten 62 spontan eine Einschätzung abgeben, wobei einschränkend erwähnt werden muss, dass aufgrund der Spontanität nicht alle Aussagen verwertbar waren, bzw. nicht in den Anwendungsbereich des TtVG fielen. Diese wurden im Rahmen der Kategorisierung (vgl. Abbildung 11) unter „Sonstige“ zusammengefasst.

Jene 62 Unternehmen, die Vorschläge machten (Spontannennungen), sehen vor allem Bedarf an einem Ausbau der elektronischen Vergabe sowie einer Verbesserung und Vereinheitlichung von Vergabeplattformen. Oftmals ist damit auch die Forderung nach einem Bürokratieabbau verbunden. Jeweils mehrere Unternehmen geben an, inhaltliche Verbesserungen in Leistungsbeschreibungen würden Vergabeverfahren verbessern.

In Bezug auf die explizit durch die Evaluation untersuchten Aspekte gab es nur wenige Vorschläge: Wenige Unternehmen sehen Potential in einer verstärkten Nutzung beschränkter Ausschreibungen, eine weitere Erhöhung der Wertgrenzen oder mehr Direktvergaben nennen jeweils nur ein Unternehmen.



Kienbaum Telefonbefragung der Unternehmen 2022

Abbildung 11: Verbesserungsvorschläge von Unternehmen zur Weiterentwicklung der Vergabeverfahren

3. Einschätzung zu Zielerreichung und Wirkungen des InvErlG durch die Zielgruppen

Wie bereits einleitend dargestellt, trat das InvErlG am 03.10.2020 zur Verbesserung der konjunkturellen Lage nach Auftreten der Covid-19-Pandemie in Kraft. Die Maßnahme sollte auf der einen Seite die wirtschaftlichen Folgen für die Unternehmen abfedern und auf der anderen Seite Vergabeverfahren für zur Bekämpfung der Pandemie notwendige Leistungen erleichtern und beschleunigen.

§ 2 InvErlG legt für die einzelnen Leistungsarten neue, im Vergleich zum TtVG angehobene, Wertgrenzen fest, bis zu denen Vergabeverfahren ohne den Nachweis eines Ausnahmetatbestandes durchgeführt werden dürfen. Die Vereinfachungen bis zu bestimmten Wertgrenzen gelten für die folgenden Verfahrensarten:

- Bauleistungen
 - Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb
 - Freihändige Vergabe
- Liefer- und Dienstleistungen
 - Verhandlungsvergabe mit oder ohne Teilnahmewettbewerb
 - Direktaufträge

Darüber hinaus können alle der Eindämmung der Pandemie zuträglichen Leistungen bis zu den jeweiligen EU-Schwellenwerten ohne Einzelfallbegründung im Wege eines Direktauftrages vergeben werden.

Das folgende Kapitel stellt zuerst die Anwendung nach Leistungsart dar und nimmt dann eine Bewertung der Zielerreichung vor. Die empirische Grundlage stellen primär die standardisierten Erhebungen bei den Vergabestellen und Unternehmen dar, in die Bewertung der Zielerreichung fließen auch Erkenntnisse aus den Vertiefungsinterviews mit Prüfungsstellen und Verbänden ein.

3.1. Darstellung der Umsetzung und Anwendungspraxis

3.1.1. Wahl der Verfahrensart und Vergabepaxis durch Vergabestellen nach Leistungsart

Die Abfrage der Evaluation zur Wahl der Verfahrensart und Vergabepaxis erfolgte differenziert nach Leistungsarten. Dies führt in Kombination damit, dass viele Befragte wenig Anwendungserfahrung des InvErlG hatten (siehe unten, es waren i. d. R. nur wenige Vergabestellen, die die entsprechenden Verfahren tatsächlich angewendet haben) dazu, dass für einige abgefragten Aspekte die Fallzahlen wieder relativ gering sind (auf sehr kleine Subgruppen wird im Folgenden jeweils explizit hingewiesen).

3.1.1.1. Bauleistungen

Im Zuge des InvErlG durften öffentliche Auftraggeber ohne Nachweis eines Ausnahmetatbestandes öffentliche Aufträge über Bauleistungen mit einem **Auftragswert von bis zu 100 000 € netto** im Wege der **freihändigen Vergabe** vergeben (InvErlG § 2 Nr. 1 b).

- Lediglich 14 Prozent der Befragten, die Vergabeverfahren von Bauleistungen im Unterschwellenbereich durchführten, berichteten, dass sie von der Regelung gebraucht gemacht haben (n=22). Die Vorteile der Anwendung eines freihändigen Vergabeverfahrens liegen demnach u.a. in der Möglichkeit zum Verhandeln sowie in einer allgemeinen Aufwandsreduktion (jeweils einzelne Nennungen).
- Dem gegenüber stehen rund 32 Prozent der Befragten, die das erleichterte Vergabeverfahren nicht in Anspruch genommen haben. Einige der Befragten verwiesen darauf, dass ein entsprechender Anwendungsfall nicht eingetreten sei (mehrfache Nennung) bzw. die durchgeführten Verfahren oberhalb der Wertgrenze von 100 000 € lagen (mehrfache Nennungen). Andere Befragte gaben als Grund ihre mangelnde Erfahrung in diesem Bereich (einzelne Nennung) sowie eine subjektiv als höher wahrgenommene Rechtssicherheit von beschränkten Ausschreibungen n bei der Vergabe von hochpreisigen Aufträgen (einzelne Nennung) an.
- Die Mehrheit der Befragten (55 Prozent) machte keine Angabe, ob sie die Regelung angewendet haben. Die Ursachen hierfür sind nicht bekannt.

Da lediglich drei Befragte angaben, in ihren Vergabestellen in den Jahren 2020 und 2021 freihändige Vergabeverfahren von Bauleistungen bis zu einem Auftragswert von 100 000 € netto durchgeführt zu haben, können nur sehr begrenzt Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit der Vergabestellen gezogen werden.¹⁴

32 Prozent der Befragten empfinden die **Anhebung der Wertgrenze als angemessene Reaktion** auf die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie (n=22). Die Vergabestellen hoben hier insbesondere die Vorteile höherer Flexibilität, gesteigerter Wirtschaftlichkeit sowie vereinfachter Abläufe (jeweils einzelne Nennungen) hervor. Eine befragte Person (5 Prozent) sieht die Anhebung der Wertgrenze aufgrund „erhöhter Dokumentationspflichten“ im Zuge einer freihändigen Vergabe als überflüssig an. Aus Sicht der Evaluation lässt sich ein derartiger Mehraufwand nicht über den rechtlichen Begründungsaufwand für die Verfahrenswahl bis zur Höhe der angehobenen Wertgrenze erklären (die sich daraus ergebenden Dokumentationspflichten sollten tatsächlich geringer ausfallen). Ähnlich wie zuvor konnte die überwiegende Mehrheit (64 Prozent) der Befragten keine Bewertung zur Wirksamkeit der Maßnahme abgeben.

Eine weitere im InvErlG vorgesehene Erleichterung bezog sich auf die Erhöhung der in § 6 Abs. 3 TtVG festgelegten Wertgrenze für **beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb für Bauleistungen von unter 500 000 € auf bis zu 1 000 000 € netto** (InvErlG § 2 Abs. 1 Nr. 1 a)).

- Zu 23 Prozent gaben die Befragten an, von der im InvErlG festgelegten Änderung Gebrauch gemacht zu haben (n=22). Begründet wird dies u.a. dadurch, dass ein derartiges Verfahren mit einer deutlichen Einsparung an Arbeitsaufwand einhergeht (mehrfache Nennung) und die meisten Vergaben ohnehin in diesen Bereich fallen (einzelne Nennung). Weitere Vergabestellen führten in ihrer Begründung auf, dass dadurch Bieterkreise, zu denen bereits ein Vertrauensverhältnis besteht, angesprochen werden konnten (einzelne Nennung) und gezielte Anfragen von Bietern in der Pandemiesituation als sinnvoll erachtet wurden (einzelne Nennung).
- Bei 27 Prozent der Befragten wurden die erhöhten Wertgrenzen für beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb für Bauleistungen nicht in Anspruch genommen. Einige Vergabestellen gaben an, dass kein entsprechender Anwendungsfall im entsprechenden Zeitraum auftrat (mehrfache Nennung), während eine Vergabestelle es vorzog einen Preisvergleich einzuholen (einzelne Nennung).

¹⁴ Aus den vorliegenden Daten ergibt sich für das Jahr 2020 ein Mittelwert von 33,76 durchgeführten freihändigen Vergabeverfahren, wobei eine deutliche Varianz in der Anwendung zu verzeichnen ist (Minimum von 1, Maximum von 99). Ein ähnliches Bild zeigt sich für 2021, wo durchschnittlich 31,33 freihändige Vergabeverfahren bis zu einem Auftragswert von 100 000 € netto durchgeführt wurden (Minimum von 0, Maximum von 88).

- Die Hälfte der Befragten (50 Prozent) gab an, hierzu keine Angaben machen zu können.

Eine beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für Bauleistungen mit einem Auftragswert von bis zu 1 000 000 € kam in den Jahren 2020 und 2021 nur selten zur Anwendung. Aus der erhobenen Datengrundlage ergibt sich, dass in beiden Jahren durchschnittlich 3,20 derartige Verfahren durchgeführt wurden (n=5).

Die **Bewertung der angehobenen Wertgrenzen** durch die Vergabestellen fällt zugunsten der Änderung aus:

- So äußerten rund 23 Prozent der Befragten, dass die Erhöhung der Wertgrenzen eine angemessene Reaktion auf die Corona-Pandemie war. In ihrer Begründung verwiesen die Vergabestellen auf die damit einhergehenden Zeit- und Aufwandsparungen (mehrfache Nennung) sowie die Schaffung eines angemessenen Ermessensspielraums in der angespannten Pandemiesituation (einzelne Nennung).
- Eine befragte Person (5 Prozent) hielt die Änderung mit Verweis auf einen eingeschränkten Wettbewerb bei gleichzeitig ausbleibendem Effizienzgewinn bzw. ausbleibender Verfahrensbeschleunigung für überflüssig (einzelne Nennung). Eine weitere Person (5 Prozent) äußerte, dass die Wertgrenze zu hoch angesetzt wurde.
- Ein hoher Anteil von rund 68 Prozent der Befragten konnte jedoch die Erhöhung der Wertgrenze nicht bewerten.

3.1.1.2. Liefer- und Dienstleistungen

Mit der Anpassung der Bestimmungen für Liefer- und Dienstleistungen konnten **Liefer- und Dienstleistungen mit einem Auftragswert von bis zu 100 000 €** ohne Umsatzsteuer im Wege der Verhandlungsvergabe mit oder ohne Teilnahmewettbewerb vergeben werden (InvErlG §2 Abs. 1 Nr. 2 a)).

Nach Auskunft der Befragten haben rund 37 Prozent von der Regelung Gebrauch gemacht (n=35). Maßgebender Beweggrund war demnach u.a. die Möglichkeit zu Verhandlungen im Rahmen des Vergabeverfahrens (mehrfache Nennung). Weitere Vorteile sahen die entsprechenden Vergabestellen in der schnellen Umsetzbarkeit der Vergaben (mehrfache Nennung). Einzelne Vergabestellen nutzten die Ausweitung der Wertgrenzen, um „neue Rahmenvertragsthemen“ mit Verhandlungsverfahren umzusetzen, „deren sachliche Begründung ansonsten aber schwierig gewesen wäre“ (einzelne Nennung) sowie Aufträge aus Fördermitteln bzw. Corona-Hilfen zu realisieren (einzelne Nennung). Bei 43 Prozent der Befragten wurde keine Verhandlungsvergabe mit oder ohne Teilnahmewettbewerb bei Ausschöpfung der erhöhten Wertgrenzen durchgeführt. Die meisten Vergabestellen gaben hier einen ausbleibenden Bedarf für höhere Wertgrenzen bzw. die fehlende Durchführung von Verhandlungsvergaben an (mehrfache Nennung). Einzelne Stellen verweisen auf eine erhöhte Rechtssicherheit von beschränkten Ausschreibungen bei hochpreisigen Vergaben (einzelne Nennung) sowie die Präferenz zur Durchführung eines Preisvergleichs (einzelne Nennung). 20 Prozent der Befragten konnte keine näheren Angaben zum Gebrauch der im InvErlG festgelegten Regelungen machen.

Die absolute Anzahl der jährlich durchgeführten Verfahren dieser Art liegt nur für sechs Befragte vor (n=6): Innerhalb dieser Vergabestellen wurden auch nur wenige Verfahren durchgeführt.¹⁵

Mit Blick auf die Corona-Pandemie wurde die angepasste Wertgrenze eher positiv bewertet:

¹⁵ Während im Jahr 2020 durchschnittlich 0,17 Verhandlungsvergaben mit Teilnahmewettbewerb durchgeführt wurden, ergibt sich für das Jahr 2021 ein Mittelwert von 0,33 Vergaben. Die durchschnittliche Anzahl der Verhandlungsvergaben ohne Teilnahmewettbewerb belief sich auf 1,50 im Jahr 2020 und 2,67 im Jahr 2021.

- 43 Prozent der Befragten haben die Anpassung als angemessen empfunden (n=35). Die Befragten verwiesen auf die Praktikabilität der erhöhten Wertgrenze (mehrfache Nennung).
- Während keine der Vergabestellen die Wertgrenze als zu hoch wahrnahm, sahen rund 9 Prozent der Befragten die Wertgrenze als zu niedrig an. Als alternative Wertgrenze wurde ein Auftragswert zwischen 150 000 € und 250 000 € vorgeschlagen. Einerseits wurde die Notwendigkeit für höhere Wertgrenzen durch die Pandemiebekämpfung begründet (einzelne Nennung). Andererseits könnten die entstandenen Verhandlungsmöglichkeiten einen Beitrag dazu leisten, dass Aufhebungen und Neuausschreibungen von Vergaben in Einzelfällen vermieden werden können (einzelne Nennung).
- 6 Prozent der Befragten sahen die Erhöhung der Wertgrenze als überflüssig an. Als Begründungen wurden hier unter anderem die Abwesenheit von Pandemie-bedingten Beschaffungen (außer Masken/Tests) angegeben (einzelne Nennung). Weitere Vorbehalte betreffen die durch das RS 04/2020¹⁶ bereits geschaffenen erleichterten Möglichkeiten zur Anwendung des Verhandlungsverfahrens im Zuge der Corona-Pandemie (einzelne Nennung) sowie resultierende Wettbewerbsbeschränkungen für Leistungen, die nicht im Zusammenhang mit dem Pandemiegeschehen stehen (einzelne Nennung).
- Insgesamt 43 Prozent konnten hierzu keine Einschätzung geben.

Im Zuge des InvErlG wurde des Weiteren festgelegt, dass **öffentliche Aufträge über Liefer- und Dienstleistungen mit einem Auftragswert von bis zu 3 000 € netto** auf dem Wege eines Direktauftrages vergeben werden dürfen (InvErlG §2 Abs. 2 b)).

- Mit 51 Prozent hat die Mehrheit der Befragten Direktaufträge für Liefer- und Dienstleistungen unter Inanspruchnahme der erhöhten Wertgrenze vergeben (n=35). Ein Großteil der Vergabestellen begründete die Inanspruchnahme mit dem deutlich erleichterten Vergabeverfahren und resultierenden Zeiteinsparungen (mehrfache Nennung). Zudem wurde die Möglichkeit zur direkten Auftragsvergabe an Firmen, die sich durch gute Erfahrungswerte oder aber ein gutes Preis-Leistungsverhältnis auszeichnen, hervorgehoben (einzelne Nennung). Einzelne Vergabestellen verwiesen zudem auf die Eilbedürftigkeit der Aufträge (einzelne Nennung) sowie die Deckung von Pandemiebedarfen (einzelne Nennung) als ausschlaggebende Beweggründe.
- Insgesamt 20 Prozent haben von der Regelung keinen Gebrauch gemacht, da ein entsprechender Fall entweder nicht eingetreten ist (mehrfache Nennung) oder aber Direktaufträge eigenständig von den Fachabteilungen durchgeführt wurden (einzelne Nennung).
- Rund 29 Prozent der Befragten konnten hierzu keine Angaben machen.

Zur absoluten Häufigkeit von Direktaufträgen bis zu 3 000 € liegen Angaben von insgesamt 5 Befragten vor (n=5). Im Durchschnitt wurden in den Jahren 2016 bis 2021 jährlich rund 668,44 Direktaufträge vergeben, wobei sich kein klarer Trend über den Zeitverlauf bzw. im Hinblick auf den Zeitraum des InvErlG feststellen lässt.¹⁷

Von den Befragten, die Liefer- und Dienstleistungen im Unterschwellenbereich beschafft haben gibt es eine tendenziell positive Bewertung zur Wertgrenze:

- Rund 37 Prozent schätzen die Wertgrenze im Kontext der Corona-Pandemie als angemessen ein (n=35). Auch hier wurde in der Begründung die deutliche Vereinfachung der Verfahrensabläufe in

¹⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020). Rundschreiben zur Anwendung des Vergaberechts im Zusammenhang mit der Beschaffung von Leistungen zur Eindämmung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/rundschreiben-anwendung-vergaberecht.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (letzter Zugriff: 10.05.2022)

¹⁷ Insgesamt lässt sich mit einem Minimalwert von 0 im Jahr 2020 und einem Maximalwert von 4.011 im Jahr 2021 (jeweils für eine Vergabestelle) eine hohe Spannweite in der Auftragsvergabe über Direktaufträge feststellen. Im Median variierte die Anzahl der Direktaufträge pro Jahr zwischen 17 und 24.

den Vordergrund gestellt (mehrfache Nennung). So konnte beispielsweise beim Nachweis der Wirtschaftlichkeit auf eine formelle Angebotseinholung verzichtet werden (einzelne Nennung).

- Ähnlich wie zuvor wurde die Wertgrenze für Direktaufträge von keiner der befragten Vergabestellen als zu hoch befunden. 20 Prozent der Befragten empfanden diese jedoch als zu niedrig. Der Vergabeaufwand stehe bei geringen Auftragssummen nicht im Verhältnis zu der zu vergebenden Leistung (einzelne Nennung). Zudem werde bei Direktkäufen für in der Pandemie erforderliche Einzelmaßnahmen die Wertgrenze zu schnell erreicht (einzelne Nennung). Die Vergabestellen schlugen erhöhte Wertgrenzen im Bereich bis 7 500 € vor. Ein:e Befragte sah die temporäre Erhöhung der Wertgrenze als überflüssig an, da sie sich generell für eine erhöhte Wertgrenze für Direktaufträge ungeachtet der Corona-Pandemie aussprach (einzelne Nennung).
- 40 Prozent der Befragten konnten keine Angaben machen.

3.1.1.3. Alle Leistungsarten

Gemäß InvErIG § 2 Abs. 2 konnten **öffentliche Aufträge zur Beschaffung von Bau-, Liefer- oder Dienstleistungen** ohne weitere Einzelfallbegründung im Wege eines Direktauftrags vergeben werden, wenn die Leistung mit Blick auf die Pandemieeindämmung besonders dringlich ist, und der EU-Schwellenwert nach § 106 des GWB unterschritten wird.

- Insgesamt 23 Prozent der Befragten haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht (n=40). 50 Prozent haben im Geltungszeitraum keine dringenden Leistungen zur Eindämmung der Pandemie vergeben und deshalb die Möglichkeit nicht in Anspruch genommen. Eine Entscheidung zugunsten eines anderen Vergabeverfahrens trotz Vergabe von dringenden Leistungen zur Eindämmung der Pandemie gab es unter den befragten Vergabestellen nicht.
- Rund 28 Prozent der Befragten konnten diesbezüglich keine Angabe machen.

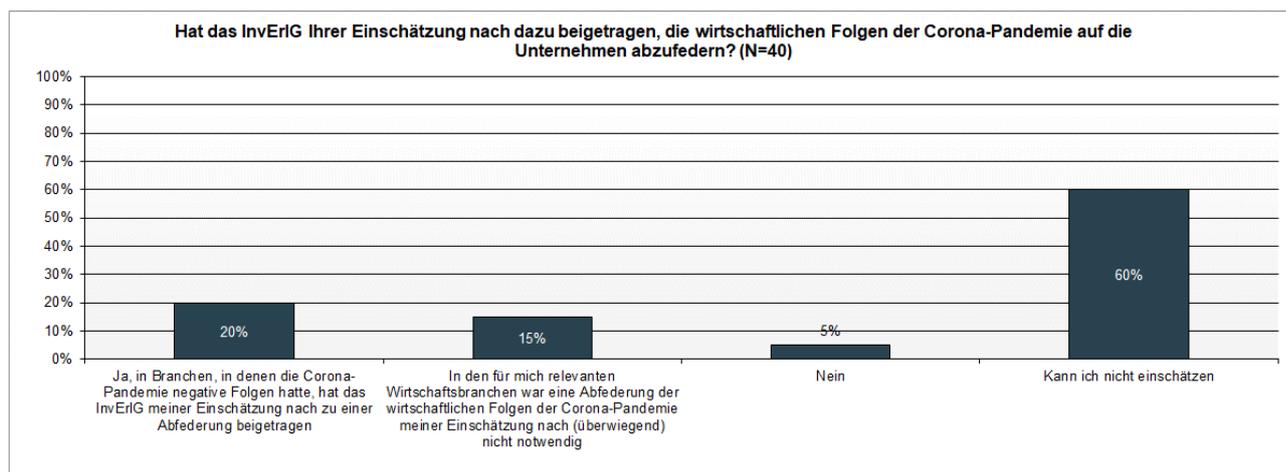
Die Möglichkeit zur Vergabe von besonders dringlichen und zur Pandemieeindämmung erforderlichen Leistungen per Direktauftrag wird von der Mehrheit der Befragten (48 Prozent) als sinnvoll angesehen. Zum einen ergab sich aus der Pandemie die Notwendigkeit von kurzfristigen und zeitkritischen Beschaffungen, deren Verzögerung nicht zweckdienlich oder aber auch unverhältnismäßig gewesen wäre (mehrfache Nennung). Andererseits wurde Anwendern durch das bremische Gesetz **Rechtssicherheit** gegeben, was insbesondere für jene Anwender, bei denen evtl. noch Unsicherheit bezüglich der Zulässigkeit bzw. Ausgestaltung von **Vergabeverfahren zur Eindämmung der Covid-Pandemie** bestand, wichtig war (mehrfache Nennung). Kritisch angemerkt wurde, dass das bremische Gesetz eher spät kam. 5 Prozent der Befragten bewerteten die im InvErIG geschaffene Möglichkeit zur Direktvergabe als überflüssig, ohne diese Einschätzung jedoch näher auszuführen.

Absolute Zahlen zu den jährlich gemäß InvErIG § 2 Abs. 2 durchgeführten Direktaufträgen wurden lediglich von vier Befragten angegeben (n=4). Gegenüber dem Durchschnittswert von 7,25 vergebenen Direktaufträgen pro Vergabestelle für das Jahr 2020, lässt sich im Jahr 2021 mit durchschnittlich 9,25 Aufträgen ein leichter Anstieg verzeichnen.

3.2. Bewertung der Zielerreichung

3.2.1. Zielerreichung aus Perspektive von Vergabestellen

Aus den Angaben der befragten Vergabestellen lässt sich keine eindeutige Bewertung des InvEriG bezüglich seines Beitrags zur **Abfederung der wirtschaftlichen Pandemiefolgen auf die Unternehmen** ableiten. Dies liegt vor allem daran, dass viele Befragte (60 Prozent) keine Einschätzungen dazu abgaben (vgl. Abbildung 12).



Kienbaum Online-Befragung der Vergabestellen 2022

Abbildung 12: Wirksamkeit des InvEriG in Bezug auf die Mediation wirtschaftlicher Folgen der Corona-Pandemie auf die Unternehmen aus Sicht der Befragten aus Vergabestellen

20 Prozent der Befragten bejahten die Aussage, dass das InvEriG die wirtschaftlichen Folgen in den negativ betroffenen Branchen abmildern konnte. 15 Prozent hingegen konnten keine Notwendigkeit zur Abfederung wirtschaftlicher Pandemiefolgen in den für sie relevanten Branchen ausfindig machen. Betriebe in diesen Branchen waren laut Vergabestellen keinem Rückgang in der Marktnachfrage ausgesetzt (mehrfache Nennung) oder haben im Zuge der Corona-Pandemie sogar Zusatzaufträge erhalten (einzelne Nennung). Lediglich laut 5 Prozent der Befragten konnte das InvEriG keinen Beitrag zur Mediation der negativen Pandemieauswirkungen auf die Wirtschaft leisten.

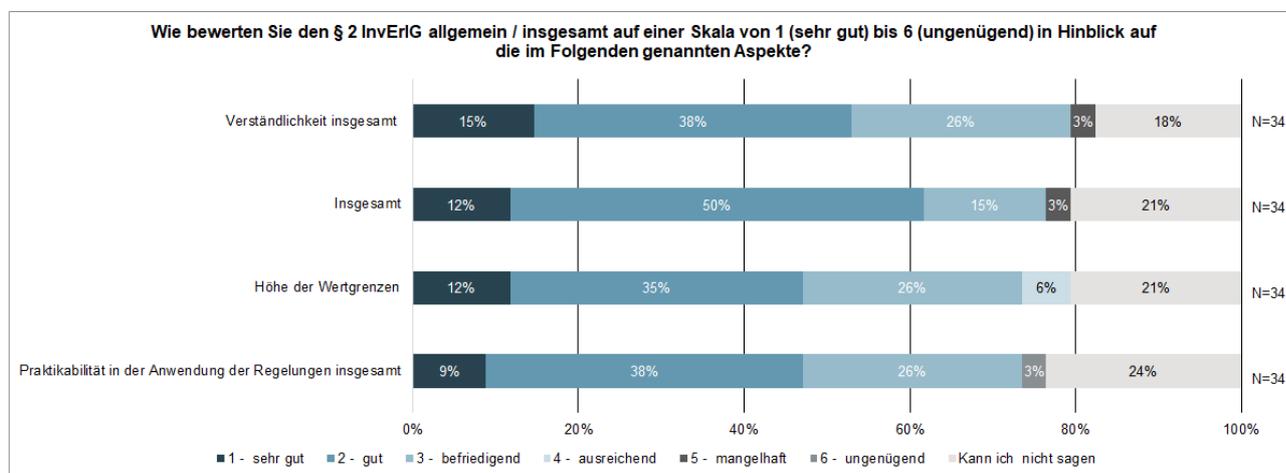
Auch zu anderweitigen (Neben-)Effekten des InvEriG konnten nur wenige Befragte Aussagen treffen:

- 15 Prozent der Befragten konnten **positive Nebeneffekte des InvEriG** identifizieren (n=40), wobei insbesondere die erleichterten Vergabeverfahren und die damit einhergehende Aufwandreduktion auf Seiten der Vergabestellen hervorgehoben wurde (mehrfache Nennung).
- Rund 3 Prozent beobachteten **negative Nebeneffekte**. Einer erläuternden Ausführung lässt sich der Vorwurf eines überstürzten sofortigen Handelns entnehmen (einfache Nennung).
- Weitere 3 Prozent der Befragten sehen sowohl negative als auch positive Nebeneffekte, welche sich jeweils den oben genannten Effekten zuweisen lassen.
- 5 Prozent der Befragten konnten keine über das Ziel der Abfederung negativer wirtschaftlicher Effekte hinausgehenden Nebeneffekte erkennen.
- 75 Prozent der Befragten trafen keine Einschätzung.

Ein **Beibehalten der pandemiebedingt eingeführten Wertgrenzen und beschleunigten Verfahren** über den Geltungszeitraum des InvErIG (31.12.2021) wird von 63 Prozent der Befragten befürwortet (n=40). Begründet wurde dies vor allem mit den anhaltenden Auswirkungen der Corona-Pandemie (mehrfache Nennung). Einige Vergabestellen sprachen sich auch für generell erhöhte Wertgrenzen bzw. beschleunigte Verfahren ungeachtet der Pandemie aus (mehrfache Nennung). Insbesondere die Beibehaltung der erhöhten Wertgrenzen bei Direktvergaben (v.a. die erhöhte Wertgrenze von 3 000 €) wurde besonders von Seiten der befragten Vergabestellen empfohlen. Des Weiteren wurde eine verbesserte Balance zwischen dem Aufwand für die Durchführung eines Verfahrens einerseits und dem Nutzen aus der Vergabe bzw. dem Wettbewerb andererseits genannt (mehrfache Nennung). Positiv beurteilt wurde zudem, dass unter den erleichterten Regelungen mehr Angebote erhalten wurden und Firmen sich bereitwilliger an den Vergabeverfahren beteiligten (einzelne Nennung).

Dem gegenüber steht eine kleine Minderheit unter den Befragten (5 Prozent), die eine Fortführung der im Zuge des InvErIG eingeführten Änderungen ablehnen. 33 Prozent der Befragten konnten hierzu keine Einschätzung geben.

Abbildung 13 verschafft einen Überblick zur **Bewertung des InvErIG** anhand verschiedener Dimensionen. Erreichte Durchschnittsnoten für die einzelnen Zieldimensionen liegen zwischen 2,2 (für die gesamte Bewertung) und 2,4 (für die Praktikabilität der Anwendung der Regeln). Einzelne Bewertungen des InvErIG als ausreichend oder schlechter waren die deutliche Ausnahme (3 bis 6 Prozent je Bewertungsdimension) und wurden u.a. mit ausbleibenden Vereinfachungen für die Vergabestelle (einzelne Nennung), zu niedrigen Wertgrenzen für Verhandlungsvergaben (einzelne Nennung) oder einem zu hohen Aufwand (einzelne Nennung) begründet.



Kienbaum Online-Befragung der Vergabestellen 2022

Abbildung 13: Gesamtheitliche Bewertung des § 2 InvErIG aus Sicht der Vergabestellen

Zu den **Auswirkungen der Einführung des § 2 InvErIG auf die Vergabeverfahren** konnte die Mehrheit der Befragten (53 Prozent) keine Einschätzung abgeben (n=40). Die verbleibenden Vergabestellen konnten eine Vielzahl von Effekten feststellen, wobei sich die Veränderung des Verwaltungsaufwandes für die Durchführung von Vergabeverfahren und/oder Aufträgen als deutlichste Auswirkung aus Sicht der Befragten abzeichnet (38 Prozent). Laut 80 Prozent der Befragten ist der Verwaltungsaufwand eher gesunken, wobei weitere 7 Prozent von einer starken Absenkung des Aufwands ausgehen. Zudem hat sich laut 13 Prozent der Befrag-

ten die Anzahl der bietenden Unternehmen verändert und laut 10 Prozent der Befragten der Anteil neuer Bieter. Weitere Effekte betreffen die Veränderung des Anteils bremischer Unternehmen an den Auftragnehmern (8 Prozent), des Anteils bremischer Unternehmen an den Aufgeforderten (8 Prozent), der Preise für Bau-, Liefer- und Dienstleistungen (5 Prozent), des Anteils von erfolgreich bietenden KMU (5 Prozent) sowie des Anteils bremischer Unternehmen an den Bietenden (5 Prozent). Für alle Veränderungen gaben die Vergabestellen einen tendenziellen Anstieg des jeweiligen Anteils an, wobei der Anteil bremischer Unternehmen an den Auftragnehmern nach Einschätzung von 33 Prozent der befragten Vergabestellen sogar stark gestiegen ist. 3 Prozent der Befragten gab an, dass sich das Preis-Leistungsverhältnis im Vergleich zu Verfahren mit unbeschränktem Teilnehmerkreis verändert hat. Die Vergabestellen gaben an, dass die Preise hier eher gestiegen bzw. stark gestiegen sind. Eine Veränderung im Umgang mit Losen bzw. deren Wert konnte von keiner der Vergabestellen festgestellt werden.

3.2.2. Zielerreichung aus Perspektive von Unternehmen

Auch die Unternehmen wurden gefragt, ob die mit dem InvErlG eingeführten erhöhten Wertgrenzen auch nach Auslaufen des Gesetzes beibehalten werden sollten.

- 69 Prozent der Befragten sprachen sich dafür aus, die Wertgrenzen des InvErlG dauerhaft zu behalten,
- während 15 Prozent dies ablehnten.
- 17 Prozent konnten keine genaue Einschätzung abgeben.

Die generelle Möglichkeit, Aufträge zur Eindämmung der Pandemie als Direktauftrag zu vergeben bewerteten 78 Prozent der Unternehmen positiv. Besonders sinnvoll wurde die Beschleunigung der Verfahren gesehen, was nicht nur einen verringerten administrativen Aufwand, sondern auch eine direktere Abwicklung von Aufträgen insbesondere für kleinere Unternehmen ermöglicht.

Insgesamt werden die Wertgrenzen und die beschleunigten Vergabeverfahren von den Unternehmen als positiv aufgefasst.

4. Zusammenfassung der Ergebnisse und Handlungsempfehlungen

Die Evaluation hatte den Auftrag die §§ 5 – 7 TtVG sowie den § 2 InvErlG hinsichtlich der durch die Auftraggeberin gesetzten Ziele zu untersuchen und zu bewerten. Das TtVG definiert im Unterschwellenbereich die Wertgrenzen und Verfahrensarten, die für Vergaben von Bau-, Liefer-, Dienst- und freiberuflichen Leistungen angewandt werden dürfen.

Der Beobachtungszeitraum der Evaluation erstreckte sich von der Einführung des bremischen TtVG am 01.12.2009 bis einschließlich 2021 und beinhaltete somit neben der aktuell wieder nach außerkrafttreten des InvErlG seit dem 01.01.2022 gültigen Fassung auch die einzelnen, inzwischen außer Kraft getretenen, Gesetzesänderungen (verschiedene Fassungen im Zeitraum vom 01.12.2009 bis 29.04.2016; 30.04.2016 bis 18.12.2017; 19.12.2017 bis 02.10.2020) sowie das InvErlG (03.10.2020 bis 31.12.2021).

Die Evaluation wurde von Juni 2021 bis Mai 2022 durchgeführt. Zur empirischen Untersuchung der Fragestellungen wurden Vertreter:innen von Vergabestellen (n=40) und Unternehmen (n=103) unterteilt nach den im Anwendungsbereich des TtVG liegenden Leistungsarten mit Hilfe einer Online- bzw. Telefonbefragung befragt. Darüber hinaus wurden auf Basis der daraus resultierenden Ergebnisse vertiefende Interviews geführt (n=12), in denen neben den Perspektiven von Vergabestellen und Unternehmen auch jene von Unternehmensverbänden sowie Prüfstellen miteinbezogen und die Ergebnisse in einem abschließenden Workshop mit Expert:innen der genannten Stellen diskutiert wurden.

Die Befragungen der Unternehmen, der Vergabestellen und der weiteren zentralen Akteur:innen zeichnen insgesamt ein positives Bild hinsichtlich Zielerreichung, Höhe der Wertgrenzen sowie Praktikabilität der Verfahrensarten. **Bezüglich der Bewertung der Ergebnisse muss jedoch einleitend darauf hingewiesen werden, dass bei zahlreichen untersuchten Aspekten von jeweils einem signifikanten Anteil der befragten Unternehmen und Vergabestellen (tw. über die Hälfte der Befragten) keine konkreten Aussagen getroffen werden konnten.** Es wird vermutet, dass dies daran liegt, dass die Änderungen des TtVG und des InvErlG in vielen Fällen keine spürbaren Auswirkungen auf die Vergabepaxis hatten oder, wenn Veränderungen wahrgenommen wurden, diese nicht eindeutig bewertet werden konnten. Auch das Fehlen einer systematischen Datengrundlage ist, insbesondere mit Bezug auf Veränderungen in der Vergabepaxis als Folge einzelner Gesetzesänderungen, Grund für die eingeschränkte Auskunftsfähigkeit der Befragten.

Auf Basis der empirischen Erhebungen und der Analysen im Rahmen der Evaluation lassen sich die im Folgenden dargestellten zentralen Ergebnisse festhalten und Schlussfolgerungen ziehen.

4.1. Zentrale Ergebnisse zum TtVG

Ziel der Erhöhung der **Wertgrenzen** waren Vereinfachung und Beschleunigung der Vergabeverfahren sowohl für die Vergabestellen als auch letztendlich für die Unternehmen. Die Höhen der Wertgrenzen im TtVG sind für die verschiedenen Leistungs- und Verfahrensarten individuell definiert. Im Bereich der Bauleistungen liegen in der aktuellen Fassung des TtVG die Wertgrenzen bei ab 50 000 € für die Anwendung der VOB/A sowie unter 500 000 € für beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb (§ 6 TtVG). Darüber hinaus können Bauaufträge bis 5 000 € ohne Einzelfallbegründung als Direktaufträge vergeben werden. Bei der Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen wird ab einer Wertgrenze von 50 000 € die UVgO angewandt

(§ 7 TtVG). Für beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb gilt die Wertgrenze von 100 000 €, bis zu der keine Einzelfallbegründung der Verfahrenswahl nötig ist. Freiberufliche Leistungen wurden in die 2017 eingeführten § 5-Verfahren aufgenommen und können bis zu 5 000 € Wert als Direktauftrag oder, unter bestimmten Umständen, bis zu einem Wert von 50 000 € ohne Einholung von Vergleichsangeboten vergeben werden (§ 5 Abs. 2 e), f) TtVG). § 5 Abs. 2 c) TtVG beinhaltet außerdem einen Verweis auf § 14 UVgO, der eine Wertgrenze von 1000 € für Direktaufträge festlegt.

Die Wertgrenzen werden **über alle Leistungsarten hinweg prinzipiell als angemessen beurteilt**. Die hohen Wertgrenzen im Bereich der Bau-, Liefer- und Dienstleistungen werden sowohl von Unternehmen als auch Vergabestellen gleichermaßen gut angenommen und in den Vergabeverfahren ausgenutzt. Lediglich die Wertgrenzen im Bereich der Bau- und freiberuflichen Leistungen für Direktvergaben (festgehalten in § 5 Abs. 2 f): 5 000 Euro) sowie im Bereich der Liefer- und Dienstleistungen (§ 5 Abs. 2 c): 1 000 €) werden zwar genutzt, jedoch allgemein als zu niedrig bewertet.

Grundsätzlich wird vor dem Hintergrund i. d. R. begrenzter personeller Kapazitäten auf Seiten der Vergabestellen eine Vereinfachung vergleichsweise niedrigpreisiger Vergabeverfahren über eine weitergehende Hochsetzung der Wertgrenzen befürwortet. Somit könnten auf Seite der Vergabestellen Ressourcen für Vergabeverfahren mit vergleichsweise hohen Auftragsvolumen geschaffen werden. Eine solche Anhebung hätte zudem eine Entlastung insbesondere kleinerer Unternehmen zur Folge.

Bezüglich der absoluten Höhe der Wertgrenzen wurde im Rahmen der Evaluation deutlich, dass aufgrund der herrschenden Dynamik der Preisentwicklung von Gütern, z. B. hohen Preissteigerungen bei Bauleistungen, die geltenden Wertgrenzen rasch erreicht werden und die Möglichkeit, vereinfachte Verfahren anzuwenden, damit schwindet. Deshalb wird, beispielsweise im Bauleistungsbereich, Bedarf für eine regelmäßige oder anlassbezogene Anpassung der Wertgrenzen gesehen. Aus Perspektive der Evaluation ist zu empfehlen, hierzu Modelle einer rechtlich abgesicherten und praktikablen Vorgehensweise zu entwickeln. Eine regelmäßige Überprüfung der Wertgrenzen in Relation zu der langfristigen Entwicklung von Preisen im Lohn- und Materialbereich erscheint sinnvoll. So kann auf eine permanente Preissteigerung in preisintensiven Leistungsbereichen mit einer angemessenen Erhöhung bestimmter Wertgrenzen in festgelegten Intervallen reagiert werden. Dies sollte explizit auf längere Sicht geschehen. Hiervon unberührt ist jedoch die Möglichkeit der Nutzung von Preisgleitklauseln, mittels derer sich der Leistungserbringer das Recht vorbehält, bei Erhöhung seiner Kosten durch externe Umstände den Preis seiner Leistung anzupassen.

Unabhängig von der absoluten Höhe der Wertgrenzen haben die jeweiligen Erhöhungen der Wertgrenzen vom 30.04.2016 und 19.12.2017 sowohl aus Sicht der Vergabestellen als auch aus Sicht der Unternehmen **tendenziell dazu beigetragen, die intendierten Ziele wie Bürokratieabbau, Beschleunigung der Verfahren, Preisstabilität und Wettbewerb zu erreichen**. Einige Aspekte werden positiver wahrgenommen als andere, z.B. wird eine Beschleunigung der Verfahren oder ein verringerter administrativer Aufwand beobachtet. Die Tiefeninterviews deuten darauf, dass die Bewertung sehr stark von der Erfahrungsbasis abhängt, d. h. ob und wie häufig Unternehmen direkt zur Angebotsabgabe aufgefordert werden. Insbesondere die Einschätzung bzgl. eines faireren Wettbewerbs ist hiervon betroffen.

Das TtVG bietet zwar nun einen vereinfachten Zugang zu Vergabeverfahren, allerdings hat sich nach Angaben der Vergabestellen der **Bieterkreis kaum oder gar nicht erweitert**. Hier könnte nur eine ständige und überwachte Rotation zu einer Vereinheitlichung führen und mehr Unternehmen an den Zielen des TtVG teilhaben lassen. Dies wurde auch deutlich in den von den Unternehmen und Vergabestellen festgestellten Ne-

benefekten. Obwohl es nur wenige Meldungen von negativen Nebeneffekten gab, bezogen sich diese ausschließlich auf eine Verschlechterung des Wettbewerbs. Weitere Vorgaben (z. B. zusätzliche Dokumentationspflichten) zur Umsetzung des Rotationsprinzips wurden insbesondere von Seiten der Vergabestellen allerdings als nicht zielführend abgelehnt. Eine verbesserte Rotation könnte primär über eine Sensibilisierung der Akteure erreicht werden: Erstens müssen in Vergabestellen Notwendigkeit sowie Vorzüge eines regelmäßigen Bieterwechsels klar kommuniziert werden. Zweitens sollen Unternehmen animiert werden, sich bei Vergabestellen aktiv bekannt zu machen und hierfür bestehende Möglichkeiten zur Eigenwerbung wahrzunehmen (z.B. Direktansprachen von Institutionen auf Messen, schriftliche Bekanntmachung direkt bei Vergabestellen). Bei der Bewertung der Zielerreichung auch zu berücksichtigen ist das faktische Problem, dass es in bestimmten Markt Bereichen nicht ausreichend fachlich qualifizierte Unternehmen oder Unternehmen mit Interesse bzw. Kapazitäten für die Beteiligung an Vergabeverfahren gibt und das Rotationsprinzip aus diesem Grund nicht angewendet werden kann.

Im Rahmen der Evaluation wurden weitere Möglichkeiten diskutiert, die Attraktivität von Vergabeverfahren für Unternehmen zu erhöhen und darüber den Bieterkreis zu erweitern. Eine Hinzunahme von weiteren Kriterien (bspw. Sozialstandards) zu dem existierenden Wirtschaftlichkeitskriterium wurde in diesem Kontext jedoch nicht für zielführend befunden. Die Berücksichtigung von vergabefremden Kriterien würde gegenteilige Effekte für Rechtssicherheit und Komplexität der Vergabeverfahren mit sich bringen.

Ziel der Evaluation war es auch zu untersuchen, inwiefern die einzelnen Erhöhungen der Wertgrenzen einen Einfluss auf die Vergabepaxis der Vergabestellen hinsichtlich der **Wahl einzelner Verfahrensarten** hatte. Darüber hinaus wurde untersucht, welche Verfahrensarten besser oder schlechter von den Akteuren angenommen wurden und ob insbesondere die Einführung der in § 5 TtVG festgehaltenen Ausnahmetatbestände die Verfahren vereinfacht und beschleunigt hat.

Es zeigt sich kein **eindeutiger Trend dahingehend, dass erhöhte Wertgrenzen zu einer häufigeren Nutzung einzelner Verfahrensarten** geführt haben. Dies gilt für alle Leistungsarten.

So haben die erhöhten Wertgrenzen für beschränkte Verfahren ohne Teilnahmewettbewerb bei Bauleistungen unter e.H.v. 500 000 Euro und bei Liefer- und Dienstleistungen unter e.H.v. 100 000 Euro nicht zu einer vermehrten Nutzung dieser Verfahrensart geführt. Stattdessen war die Einführung der § 5-Verfahren von Bedeutung (und die Erhöhung der Wertgrenzen dazu nachrangig): Die Vergabestellen entschieden sich vermehrt für die in § 5 TtVG verankerten Ausnahmeregelungen und ersetzten hierdurch insbesondere Verfahren ohne Teilnahmewettbewerb. D. h. die erhöhten Wertgrenzen in § 6 Abs. 3 und 7 Abs. 3 spielen keine, oder nur eine sehr untergeordnete Rolle in der Wahl der Verfahrensart.

Betrachtet man die erste Anpassung des TtVG von 2016 wird diese Entwicklung weiter verdeutlicht. Die Anhebung der Wertgrenze in § 5 TtVG für freihändige Vergaben ohne vorherige Bekanntmachung nach Einholung von Vergleichsangeboten von Bauleistungen und Leistungen nach VOL/A führte dazu, dass diese Verfahrensart von Vergabestellen häufiger gewählt wurde. Da dieser Zusammenhang jedoch vor der Einführung der Ausnahmetatbestände in § 5 bestand und seitdem keine bedeutende Anzahl an Vergabestellen angibt, bestimmte Verfahrensarten aufgrund erhöhter Wertgrenzen häufiger durchgeführt zu haben, erhärtet sich der Eindruck einer untergeordneten Rolle in Bezug auf die Erhöhung der Wertgrenzen. Die weiteren Begründungen (Abdeckung von Leistungen durch Rahmenverträge; Auftragswerte übersteigen zu selten die ehemals gültigen Wertgrenzen) lassen darüber hinaus auf eine mangelnde Relevanz der Höhe der Wertgrenzen in Kombination mit der daran gekoppelten Verfahrensart schließen.

Durch die Erhöhung der Wertgrenzen bis zu denen bestimmte Verfahren angewandt werden dürfen ergibt sich allerdings eine **höhere Flexibilität in der Verfahrenswahl**. Diese wird von den Vergabestellen genutzt. Zu beobachten ist dabei, dass ein beträchtlicher Anteil der Vergabestellen trotz der Möglichkeit des Verzichts auf Teilnahmewettbewerbe oder das Einholen von Vergleichsangeboten nach § 5 bewusst auch stärker formalisierte Verfahren nutzt. Die Gründe hierfür sind vielfältig, zielen aber häufig auf Preisvergleiche und Wettbewerbsförderung ab.

Die neu eingeführten § 5-Verfahren inklusive der Ausnahmetatbestände für Direktvergaben werden mehrheitlich gut angenommen. I.d.R. verzichten mehr als 50 Prozent der Befragten aus Vergabestellen zumindest teilweise auf die Einholung von Vergleichsangeboten. Die Möglichkeit, in dringenden Vergabefällen prinzipiell auf Vergleichsangebote verzichten zu können, bietet neben der zuvor angesprochenen Anhebung der Wertgrenzen weitere Flexibilität und stellt eine Beschleunigung der Vergabeverfahren dar. Auch für Folgeaufträge erwies sich diese Verfahrensart als nützlich um beispielsweise Produktgleichheit zu garantieren oder auf bewährte Bieter zurückgreifen zu können.

Die verschiedenen Gesetzesänderungen haben sich **nicht negativ auf die Anzahl der Rügen oder Beschwerden bei Vergabestellen** ausgewirkt. Die vertieft befragten Prüfstellen führen keine Auswertung hinsichtlich möglicher Zusammenhänge zwischen eingegangenen Beschwerden oder Rügen und den Gesetzesänderungen durch. Ihrer – nicht systematischen – Beobachtung nach gab es keine Auffälligkeiten.

Sehr deutlich wurde von befragten Akteur:innen, die das TtVG anwenden, die **Komplexität des Gesetzes** hervorgehoben. So betonte beispielsweise eine Prüfstelle, dass angesichts der komplexen Vergabesituation Vergabestellen grundsätzlich empfohlen wird, Beratung bei Vergabeverfahren hinzuzuziehen. Auch überregional tätige Vergabestellen merkten an, dass das bremische TtVG im Vergleich zu anderen Bundesländern komplizierter sei. Die vielen Querverweise auf andere Verordnungen würden ein zu hohes Wissen von Vergabestellen verlangen und so zur Komplexität des Gesetzes beitragen. Die Evaluation empfiehlt hier eine genaue Prüfung hinsichtlich Vereinfachungen durch den Gesetzgeber, z.B. durch genaue Wiedergabe der Inhalte von relevanten Paragraphen anderer Verordnungen im Gesetzestext. Konkret sollte dem Gesetzestext ein klarer Hinweis auf die bestehende Möglichkeit zur Queranwendung der Ausnahmen nach UVgO und VOB/A hinzugefügt werden. Ein weiterer Vorschlag zur Vereinfachung der §§ 5 – 7 TtVG zielt auf eine eindeutiger Formulierung bzw. bereitzustellende Definitionsvorlagen zu den Ausnahmetatbeständen der verschiedenen Leistungsarten ab. Eine bessere Verständlichkeit könnte ebenfalls erreicht werden, indem die anzuwendenden Regelungen der UVgO und VOB/A direkt in den Gesetzestext aufgenommen würden.

Das Ziel des TtVG, Vergaben von **freiberuflichen Leistungen** durch die Aufnahme in den Anwendungsbereich **zu standardisieren und zu vereinfachen wurde teilweise erreicht**. Auch wenn die Befragung der Vergabestellen eine positive Bilanz bzgl. Vereinfachung und Standardisierung zeichnet, negieren Unternehmen und Unternehmensverbände insbesondere eine Vereinfachung der Verfahren. Hier haben die tätigen Freiberufler angegeben, oftmals weder das Knowhow noch die Zeit mitbringen zu können, um sich mit der Bürokratie eines öffentlichen Vergabeverfahrens auseinanderzusetzen. Private Aufträge, das wird in der Befragung deutlich, sind auch aufgrund der Zeitersparnis in der Angebotslegung noch deutlich attraktiver als öffentliche. Im Speziellen wird die Ausnahmeregelung für den Verzicht auf die Einholung von Vergleichsangeboten im Falle eines Missverhältnisses zum erreichten Vorteil oder nicht eindeutig beschreibbarer Leistungen allgemein eher schlecht angenommen. Die fehlende Rechtssicherheit durch das Ausbleiben von Definitionen lässt einige Vergabestellen von der Anwendung dieser Regelung eher Abstand nehmen.

4.2. Zentrale Ergebnisse zum InvErlG

Das InvErlG regelte vom 02.10.2020 bis 31.12.2021 für nationale Vergabeverfahren über Bau-, Liefer- und Dienstleistungen, vom TtVG abweichende Wertgrenzen zur Durchführung beschränkter Ausschreibungen, freihändiger Vergaben, Verhandlungsvergaben sowie Direktaufträgen. Über die festgelegten Vereinfachungen sollte ein Beitrag zur **Abfederung der konjunkturellen Auswirkungen der Corona-Pandemie** geleistet werden. Die Auftragsvergabe gemäß der vor Inkrafttreten des InvErlG geltenden Rechtslage blieb zu jedem Zeitpunkt unverändert möglich.

Insgesamt wurden die mit dem InvErlG eingeführten Erleichterungen in den Vergabeverfahren positiv von Seiten der Vergabestellen angenommen. Über alle Verfahrensarten und Wertgrenzen hinweg konnten sich laut Angaben der befragten Vergabestellen **sichtbare Arbeitsaufwandsparungen** realisieren lassen. Nach Einschätzung der Vergabestellen stellten die Maßnahmen aufgrund dieser Vereinfachungen sowie einer erhöhten Flexibilität bei der Beschaffung von Leistungen eine angemessene Reaktion auf die wirtschaftlichen Folgen für Unternehmen im Zuge der Pandemie dar. Die Nichtanwendung der erleichterten Regelungen ließ sich meist darauf zurückführen, dass ein entsprechender Anwendungsfall bei den entsprechenden Vergabestellen ausblieb.

Bei Vergaben im **Leistungsbereich Bauleistungen** kam es **nur im begrenzten Umfang zur Anwendung** der temporär eingeführten Erleichterungen (InvErlG § 2 Abs. 1 Nr. 1 a) und b)). Abseits des genannten Nichteintretens von entsprechenden Anwendungsfällen wurde in einzelnen Fällen auf die Möglichkeit einer freihändigen Vergabe aufgrund geringerer Rechtssicherheit, bzw. auf die Möglichkeit einer beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb aufgrund von ausbleibenden Preisvergleichen verzichtet. Allgemein lässt sich sowohl eine häufigere Anwendung von als auch eine höhere Zustimmung zu den erleichterten Möglichkeiten (Bauleistungen bis zu 100 000 € netto) beobachten.

Von den erleichterten Verfahren für die Beschaffung von **Liefer- und Dienstleistungen** wurde **häufiger Gebrauch gemacht** (InvErlG § 2 Abs. 1 Nr. 2 a) und b)). Ähnlich wie bei den erleichterten Vergabeverfahren im Leistungsbereich Bauleistungen wurden neben den generell realisierten Erleichterungen insbesondere die Möglichkeit zur Verhandlung im Rahmen von Verhandlungsvergaben mit oder ohne Teilnahmewettbewerb hervorgehoben (InvErlG § 2 Abs. 1 Nr. 2 a)). Auch hier wurden in Einzelfällen die regulären Vergabeverfahren den durch das InvErlG geschaffenen Erleichterungen aus Gründen der Rechtssicherheit bzw. des Preisvergleiches vorgezogen. Als **wesentlicher Vorzug** von Direktvergaben (InvErlG § 2 Abs 2 b)) wurde die mögliche **Berücksichtigung von Erfahrungswerten mit Unternehmen** sowie deren Leistungsangebot beschrieben. Beide Verfahrenserleichterungen genossen aufgrund ihrer Praktikabilität große Zustimmung unter den befragten Vergabestellen. Bezüglich der Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen bis zu 3 000 € netto per Direktauftrag wurde jedoch von einem Fünftel der Vergabestellen angemerkt, dass die erhöhte Wertgrenze nach wie vor zu niedrig sei. Die **Forderung nach einer erhöhten Wertgrenze** für Direktvergaben bezog sich jedoch nicht auf die durch die Pandemie herbeigeführte Sondersituation, sondern war genereller Natur. Dies lässt sich auch dadurch begründen, dass mit durchschnittlich beinahe 700 durchgeführten Vergabeverfahren pro Jahr, Direktaufträge mit Abstand die häufigste Art der Vergabe darstellen.

Die geschaffene **Möglichkeit der Vergabe von öffentlichen Aufträgen zur Beschaffung von dringlichen Bau-, Liefer- oder Dienstleistungen ohne Einzelfallbegründung** (InvErlG § 2 Abs. 2) wurde von den Vergabestellen positiv aufgenommen. Die Änderung wurde mehrheitlich als sinnvoll erachtet und von den Vergabestellen konsequent angewendet, wenn Vergaben auf die Eindämmung der Pandemie abzielten.

Auch auf Seiten der Unternehmen stieß die Maßnahme aufgrund deutlich beschleunigter Verfahren auf große Zustimmung.

Die vom Gesetzgeber vorgesehene Zielsetzung des InvErlG war es, über eine zügige und kontinuierliche Beauftragung von Wirtschaftsunternehmen zur Verbesserung der konjunkturellen Lage in Folge der Corona-Pandemie beizutragen. In Bezug auf die **Zielerreichung** zeigt sich ein durchwachsenes Bild unter den Vergabestellen. Einige Befragte sahen diese erfüllt, andere konnten keine Notwendigkeit der Maßnahmen bei ihren Beschaffungen erkennen. In seiner Gesamtbewertung aber auch Bewertung im Hinblick auf dessen Praktikabilität, Verständlichkeit, und der festgesetzten Höhe der Wertgrenzen schnitt das InvErlG unter den Vergabestellen insgesamt gut ab.

Positive Nebeneffekte der Gesetzeseinführung wurden insbesondere in der Reduktion des Verwaltungsaufwandes bei der Durchführung von Vergabeverfahren bzw. Erteilung von Aufträgen gesehen. In deutlich geringerem Umfang bedingte die Einführung der im § 2 InvErlG festgelegten Regelungen ebenfalls einen Anstieg der Zahl bietender Unternehmen, des Anteils neuer Bieter sowie des Anteils bremischer Unternehmen an den Aufgeforderten und Auftragnehmern.

Die Mehrheit der Befragten aus Vergabestellen und Unternehmen sprach sich für eine **Beibehaltung der eingeführten Wertgrenzen und beschleunigten Verfahren über den Gesetzesgeltungszeitraum** hinaus aus. Dies wurde durch die Vergabestellen entweder mit den – zum Zeitpunkt der Erhebungen – anhaltenden Beeinträchtigungen der Corona-Pandemie begründet oder aber mit der Notwendigkeit von höheren Wertgrenzen allgemein.

Ein alternativer Vorschlag war, ähnlich zum InvErlG zukünftig einen gesetzlichen Rahmen zu schaffen, der in **Krisensituationen durch den Landesgesetzgeber reaktivierbar** ist. Die Kompetenzen zur Bestimmung einer Krisensituation bzw. der Aktivierung eines derartigen Krisenmechanismus sollten jedoch ausdrücklich auf Ebene des Gesetzgebers angesiedelt werden, um Rechtssicherheit zu gewährleisten und gleiche Wettbewerbsbedingungen über verschiedene Vergabestellen hinweg sicherzustellen.

4.3. Handlungsempfehlungen

Die Erhebungen und Analysen der Evaluation haben verdeutlicht, dass die mit den Gesetzesänderungen verbundenen Ziele der Vereinfachung und Beschleunigung von Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich grundsätzlich erreicht wurden. Dennoch zeigten sich auch Entwicklungs- und Optimierungspotenziale, die sich zum einen auf die konkrete Ausgestaltung und Anwendung der §§ 5 – 7 TtVG und des § 2 InvErlG sowie zum anderen auf noch spürbarere Vereinfachungen der Vergabeverfahren insgesamt beziehen.

Empfehlungen mit Bezug auf die §§ 5 – 7 TtVG und den § 2 InvErlG umfassen:

- **Höhe der Wertgrenzen:** Mit dem Ziel, einen signifikanten Anteil der Vergabeverfahren unter Inanspruchnahme der vereinfachten Verfahren zu realisieren sollte beraten werden, inwiefern die Wertgrenzen im Bereich der Bau- und freiberuflichen Leistungen für Direktvergaben von derzeit 5000 € netto (§ 5 Abs. 2 f) TtVG) sowie der Liefer- und Dienstleistungen von derzeit 1000 € netto (§ 5 Abs. 2 c) TtVG) angehoben werden sollten. Mittels Direktvergaben lassen sich deutliche Aufwands- und Zeiteinsparungen auf Seiten der Unternehmen und Vergabestellen verwirklichen. Darüber hinaus sollte, um beabsichtigte Verfahrenserleichterungen auch in Leistungsbereichen mit

stark steigenden Preisen für Güter und Dienstleistungen dauerhaft zu gewährleisten, ein Mechanismus entwickelt werden, mit dem bestehende Wertgrenzen und langfristige Preistrends abgeglichen werden und ggf. Anpassungen der Höhe der Wertgrenzen vorgenommen werden können.

- **Gesetzestext:** Das TtVG sollte mit Blick auf eine bessere Leserführung und vereinfachte Auslegbarkeit für die Anwender:innen des Gesetzes überarbeitet werden. Dies könnte u. a. durch den expliziten Hinweis auf die Möglichkeit der Queranwendung von Ausnahmen nach UVgO und VOB/A sowie die Formulierung von eindeutigen Ausnahmetatbeständen bzw. Definitionsvorlagen zu Ausnahmetatbeständen in allen Leistungsarten erreicht werden.
- **Krisenmechanismus:** Die positive Bewertung des § 2 InvErlG zeigt die unterstützende Rolle erleichterter Vergabeverfahren in Krisenzeiten. Der Landesgesetzgeber könnte einen langfristigen und allgemein gefassten gesetzlichen Rahmen schaffen, der in zukünftigen Krisensituationen behördlich schnell abrufbar ist und flexibel eingesetzt werden kann. Die Aktivierung eines solchen Krisenmechanismus sollte genau definiert werden und beispielsweise nur in Ausnahmesituationen angewandt werden, von denen die Wirtschaft branchenübergreifend betroffen ist.

Aus der Evaluation abzuleitende Empfehlungen, die auf das Vergabewesen insgesamt abzielen, sind:

- **Wettbewerb:** Um in Verfahren einen ausreichend großen Kreis an Bietern zu erhalten bzw. den Kreis der Bieter zu erweitern, sollte sowohl auf Ebene der Vergabestellen als auch auf Ebene der Unternehmen angesetzt werden. In Vergabestellen bedarf es Sensibilisierung aller Beteiligten für die Notwendigkeit der Bieterrotation, Unternehmen sollten aktiv Möglichkeiten zur Bekanntmachung bei Vergabestellen nutzen.
- **Standardisierung, Digitalisierung und Nutzerfreundlichkeit:** Eine grundsätzliche Vereinfachung von Vergabeverfahren kann vor allem über die Einführung bundeseinheitlicher Regelungen sowie digitalisierter Vergabeprozesse erreicht werden. Dahingehend sollten weitere Anstrengungen unternommen werden. Nicht zuletzt ist zu empfehlen, kontinuierlich und niedrigschwellig zu evaluieren, inwiefern Vergabeverfahren möglichst nutzerfreundlich und damit auch weniger fehleranfällig gestaltet werden können. Hierzu sind auch sehr pragmatische Ansätze zur Vereinfachung von Komplexität zu zählen, wie z. B. eine strukturiertere Aufbereitung von Formularen (etwa durch Hervorhebung relevanter Passagen) und vereinfachte Möglichkeiten zur Einreichung und Speicherung von Unterlagen und Formblättern (Once-Only-Prinzip).