



# Evaluierung

der Landesverordnung über die Nachprüfung  
von Vergabeverfahren durch Vergabeprüfstellen  
vom 26. Februar 2021

---

## **Bericht über die Ergebnisse der Evaluierung**

### **Erstellt von:**

Referat 8206, MWVLW

21. November 2023

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>III</b>
<b>Zusammenfassung.....</b>	<b>IV</b>
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>1</b>
1.1 Hintergrund.....	1
1.2 Aufbau und Einrichtung der Vergabepfprüfstelle .....	2
1.3 Ziel und Zweck der Evaluierung .....	3
1.4 Ablauf der Evaluierung .....	5
<b>2 Interne Erkenntnisse aus der Praxis der Vergabepfprüfstelle .....</b>	<b>7</b>
2.1 Allgemeine Erkenntnisse .....	7
2.2 Statistische Daten zu den Nachprüfungsverfahren.....	8
2.3 Einleitung eines Nachprüfungsverfahrens .....	8
2.3.1 Vorabinformation gemäß § 4 NachprV.....	8
2.3.2 Auftraggeber als Adressat der Beanstandung / Verzichtsmöglichkeit des Beschwerdeführers.....	9
2.3.3 Übermittlung der vollständigen Vergabeakte an die Vergabepfprüfstelle.	10
2.4 Entscheidung der Vergabepfprüfstelle (Form und Frist) .....	11
2.4.1 Form der Entscheidung.....	11
2.4.2 Entscheidungsfrist.....	12
2.4.3 Inhalt der Entscheidung .....	13
<b>3 Erkenntnisse aus der Befragung und den Stellungnahmen.....</b>	<b>13</b>
3.1 Ergebnisse der Befragung.....	13
3.1.1 Teilnehmer der Befragung .....	13
3.1.2 Verständlichkeit und Praktikabilität der Landesverordnung .....	15
3.1.3 Stärken und Schwächen der Landesverordnung .....	17
3.1.4 Wirkung der Landesverordnung auf Vergabeverfahren .....	18
3.1.5 Erweiterung oder Reduzierung der Rechtsschutzmöglichkeiten.....	20

3.1.6	Informationswünsche zum Nachprüfungsverfahren .....	21
3.2	Ergebnis der Stellungnahmen .....	22
<b>4</b>	<b>Handlungsempfehlungen .....</b>	<b>22</b>
4.1.1	Entfristung der Landesverordnung empfohlen .....	23
4.2	Entscheidungsfrist der Vergabepflicht prüfen .....	23
4.3	Möglichkeit der Einleitung eines Nachprüfungsverfahrens vor Ablauf der Angebotsfrist prüfen .....	24
4.4	Pflicht zum Versenden eines Informationsschreibens bei Aufhebungen prüfen	24
<b>Anhang</b>	.....	<b>1</b>

**Anhang:**

Fragebogen zur Evaluation der Landesverordnung über die Nachprüfung von Vergabeverfahren durch Vergabepflichtstellen vom 26. Februar 2021 (GVBl. S. 123)

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Übersicht der internen Erkenntnisse der Vergabepflichtstelle aus der Anwendung der NachprV.....	7
Abbildung 2: Anzahl der ausgefüllten Fragebögen pro Personenkreis .....	14
Abbildung 3: Ergebnis zu Frage 3 des Fragebogens.....	14
Abbildung 4: Ergebnis zu Frage 14 des Fragebogens.....	15
Abbildung 5: Ergebnis zu Frage 15 des Fragebogens.....	15
Abbildung 6: Ergebnis zu Frage 8 des Fragebogens.....	16
Abbildung 7: Ergebnis zu Frage 12 des Fragebogens.....	17
Abbildung 8: Ergebnis zu Frage 7 des Fragebogens.....	18
Abbildung 9: Ergebnis zu Frage 9 des Fragebogens.....	19
Abbildung 10: Ergebnis zu Frage 11 des Fragebogens.....	19
Abbildung 11: Ergebnis zu Frage 18 des Fragebogens.....	20
Abbildung 12: Ergebnis zu Frage 19 des Fragebogens.....	20
Abbildung 13: Ergebnis zu Frage 20 des Fragebogens.....	21

## Zusammenfassung

Mit § 7 a Abs. 1 des Mittelstandsförderungsgesetzes vom 9. März 2011 (GVBl. S 66), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. April 2022 (GVBl. S. 119), BS 70-3, wurde die gesetzliche Grundlage geschaffen, dass das Land zur Prüfung von Vergabeverfahren unterhalb der EU-Schwellenwerte Vergabeprüfstellen einrichten und ein Nachprüfungsverfahren bestimmen kann. Von der Ermächtigung nach § 7a Abs. 3 des Mittelstandsförderungsgesetzes hat die Landesregierung Gebrauch gemacht und die Landesverordnung über die Nachprüfung von Vergabeverfahren durch Vergabeprüfstellen vom 26. Februar 2021 (GVBl. S. 123, BS 70-3-1) erlassen, welche am 1. Juni 2021 in Kraft getreten ist.

Für wirtschaftlich bedeutsame öffentliche Aufträge (Liefer-, Dienst- und Bauleistungen) wurde zum 1. Juni 2021 eine Vergabeprüfstelle in dem für die Angelegenheiten des öffentlichen Auftragswesens zuständigen Ministerium als zentrale Nachprüfbehörde für Vergabefahren von Behörden des Landes und der Kommunen eingerichtet.

Mit diesem Verordnungsvorhaben hat Rheinland-Pfalz im Hinblick auf die Einführung von Primärrechtsschutz für Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich Neuland betreten. Vor diesem Hintergrund wurden die Bestimmungen der vorbezeichneten Landesverordnung zunächst auf drei Jahre bis 30. Juni 2024 befristet eingeführt. Öffentliche Auftraggeber, insbesondere die Kommunen und die Unternehmen sollten sich zunächst auf den neuen Rechtsrahmen im Vergaberecht einstellen können.

Vor einer dauerhaften Etablierung des Nachprüfungsverfahrens in Rheinland-Pfalz sollten die Bestimmungen der Landesverordnung evaluiert werden. Die Ergebnisse einer Evaluierung im Laufe des Jahres 2023 sollten dann zeigen, ob sich die Bestimmungen bewährt haben und wie sie gegebenenfalls weiterentwickelt werden können.

Die Nachprüfung von Vergabeverfahren unterhalb der EU-Schwellenwerte wurde auf der Grundlage interner Erkenntnisse und extern durch eine Befragung der an Vergabeverfahren beteiligten Personen mittels eines Fragebogens evaluiert.

Bei der Vergabeprüfstelle wurden seit Inkrafttreten der Nachprüfungsverordnung am 1. Juni 2021 insgesamt 61 Nachprüfungsverfahren (2021: 16; 2022: 17; 2023: 28) abgeschlossen; davon betrafen 51 Nachprüfungen (83,6%) die Vergabe von Bauleistungen und zehn Fälle öffentliche Aufträge über Liefer- oder Dienstleistungen.

Die durchschnittliche Bearbeitungszeit nach Vorlage der vollständigen Vergabeakte betrug 22 Tage (2021: 17; 2022: 19; 2023: 27). Bei 43 Verfahren (70,5%) war eine Fristverlängerung erforderlich. In 19 Fällen (31,1%) wurde die Entscheidungsfrist nach § 9 NachprV überschritten; dabei ist in zwei Fällen durch den öffentlichen Auftraggeber der Zuschlag kurz vor Übermittlung der Entscheidung erteilt worden.

In 55,7% der Fälle (34) erging die Entscheidung zugunsten der öffentlichen Auftraggeber; in 32,8% (20 Fälle) fiel die Entscheidung zugunsten der Unternehmen aus. Bei 11,5% (sieben Fälle) ergab sich keine Zuständigkeit der Vergabepflichtstelle.

An der externen Evaluierung im Rahmen der Befragung nahmen insgesamt 176 Institutionen und Personen (138 Auftraggeber; 32 Unternehmen und 6 beratende Berufe) teil. 65,2% der Auftraggeber und 56,3% der Unternehmen hatten sich bereits mehr oder weniger mit den Nachprüfungsvorschriften befasst. So hielten 71,0% der Auftraggeber die Bestimmungen der Nachprüfungsverordnung für nachvollziehbar und transparent; bei den Unternehmen stimmten dem knapp die Hälfte zu. Sowohl die Auftraggeber (71,8%) als auch die Unternehmen (68,8%) schätzten den Verwaltungs- und Bürokratieaufwand für die Umsetzung der Bestimmungen der Nachprüfungsverordnung deutlich überwiegend als gering oder angemessen ein.

Von den Unternehmen und auch den Auftraggebern wurde es als große Stärke der Landesverordnung angesehen, dass durch die Möglichkeit eines Nachprüfungsverfahrens mehr Transparenz bei der Durchführung von Vergabeverfahren geschaffen werde und den Bietern ein wirksamer Rechtsschutz gewähre. Dies wird auch dadurch deutlich, dass 75,4% der Auftraggeber und 87,5 % der Bieter den Rechtsschutz im Unterschwellenbereich für grundsätzlich richtig halten.

Eine Erweiterung oder Reduzierung der Rechtsschutzmöglichkeiten im Unterschwellenbereich beispielsweise durch Veränderung der Prüfungswertgrenze oder die Einbeziehung von de-facto-Vergaben halten die Befragten mehrheitlich für nicht erforderlich.

Neben der grundsätzlichen Akzeptanz wurden einige wenige Anregungen für eine Weiterentwicklung der Landesverordnung gegeben. So wurde angeregt, bereits auf eine Rüge vor Ablauf der Angebotsfrist, der von Seiten des öffentlichen Auftraggebers

nicht abgeholfen wird, ein Nachprüfungsverfahren einleiten zu können, damit möglichst schnell Klarheit geschaffen wird und nicht erst die Vorabinformation abgewartet werden muss.

Zusammengefasst wird die Landesverordnung über die Nachprüfung von Vergabeverfahren durch Vergabeprüfstellen vom 26. Februar 2021 von öffentlichen Auftraggebern und Bietern weit überwiegend als hilfreicher, praktikabler und verständlicher Rechtsrahmen wahrgenommen. Die Rechtsschutzmöglichkeit im Unterschwellenbereich wird von beiden Seiten nahezu einheitlich als richtig und wichtig eingestuft. Vor diesem Hintergrund wird eine Entfristung und behutsame Weiterentwicklung der Landesverordnung empfohlen.

# 1 Einleitung

## 1.1 Hintergrund

Das Vergaberecht ist gekennzeichnet durch seine Zweiteilung in die Bereiche oberhalb und unterhalb der unionsrechtlichen vorgegebenen Schwellenwerte. Zur Nachprüfung von Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich können die Vergabekammern ange-rufen werden (§§ 155 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. Oktober 2023 (BGBl. I Nr. 294“). Die gesetzliche Grundlage zur Bestimmung eines Nachprüfungsverfahrens und der Einrichtung einer Vergabeprüf-stelle zur Prüfung von Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich durch das Land wurde mit der Einführung von § 7a des Mittelstandsförderungsgesetzes vom 9. März 2011 (GVBl. S. 66), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. April 2022 (GVBl. S. 119, BS 70-3) geschaffen. Von der Ermächtigung nach § 7a Abs. 3 des Mittelstands-förderungsgesetzes hat die Landesregierung Gebrauch gemacht und die Landesver-ordnung über die Nachprüfung von Vergabeverfahren durch Vergabeprüfstellen be-schlossen.

Mit in Kraft treten der Landesverordnung über die Nachprüfung von Vergabeverfahren durch Vergabeprüfstellen vom 26. Februar 2021 (GVBl. S. 123, BS 70-3-1) am 1. Juni 2021 können in Rheinland-Pfalz Vergabeverfahren über wirtschaftlich bedeutsame öf-fentliche Aufträge im Unterschwellenbereich (Liefer-, Dienst- und Bauleistungen) über-prüft werden.

Das neu installierte Nachprüfungsverfahren im Unterschwellenbereich liegt im Span-nungsverhältnis zwischen dem Interesse des Auftraggebers, aber auch der Unterneh-men an einem zügigen Abschluss eines Vergabeverfahrens und dem Bedürfnis von Bieter-n und Bewerbern nach Kontrolle über die Einhaltung der Vergabevorschriften und bedeutet eine Zäsur für die Vergabepaxis im Land Rheinland-Pfalz. Daher wurde die Landesverordnung zunächst bis zum 30. Juni 2024 befristet und bestimmt, dass die Anwendung sowie die Auswirkungen ihrer Bestimmungen zu evaluieren sind, be-vor über den Fortbestand der Nachprüfungsmöglichkeit und gegebenenfalls eine Wei-terentwicklung entschieden wird. Die Evaluierung ist durch das für die Angelegenhei-ten des öffentlichen Auftragswesens zuständige Ministerium – dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (MWVLW) – durchzuführen.

## **1.2 Aufbau und Einrichtung der Vergabeprüfstelle**

Nach Nummer 5.1 der zwischenzeitlich außer Kraft getretenen Verwaltungsvorschrift „Öffentliches Auftrags- und Beschaffungswesen in Rheinland-Pfalz“ vom 24. April 2014 (MinBl. S. 48) hatten eine ganze Reihe von Landes- und Kommunalbehörden die Aufgabe der Vergabeprüfstelle wahrzunehmen. So ist auch in § 7a Abs. 1 des Mittelförderungsgesetzes noch bestimmt, dass das Land zur Prüfung von Vergabeverfahren bei Auftragsvergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte Vergabeprüfstellen einrichten kann. Erst im Laufe des Ordnungsverfahrens hatte man sich darauf verständigt, eine landesweit zuständige Vergabeprüfstelle beim MWVLW anzusiedeln.

Der Grund dafür lag darin, die vergaberechtliche Expertise an einer Stelle im Land zu konzentrieren. Schon seit vielen Jahren war die Vergabekammer Rheinland-Pfalz organisatorisch in das MWVLW eingegliedert, die für ihre Spruchpraxis bei Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich besondere Wertschätzung genießt. Dieses Know-how und die Erfahrung sollte genutzt werden, um vom ersten Tag an auch im Unterschwellenbereich vergleichbare Standards und Qualität zu etablieren. Damit sollte zugleich ein Signal an alle öffentlichen Auftraggeber und die Wirtschaft gesendet werden, auch im Unterschwellenbereich eine einheitliche, hochwertige und zuverlässige Spruchpraxis zu gewährleisten. Zudem gehörte auch das Referat für Grundsatzfragen zum öffentlichen Auftragswesen zur Organisation des MWVLW, in welches schließlich die Vergabeprüfstelle integriert wurde.

Da nur wirtschaftlich bedeutsame Vergaben von öffentlichen Aufträgen einer strukturierten Nachprüfung unterworfen werden sollten, verblieb es für alle anderen Vergabeverfahren auch weiterhin bei einer Kontrolle durch die Rechts- und Fachaufsichtsbehörden. Das bedeutet, dass auch die Landkreise Vergabeverfahren der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden, die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) Vergabeverfahren der kreisfreien Städte und Landkreise prüfen können und für Vergabeverfahren unterhalb der Prüfungswertgrenze ausschließlich zuständig sind.

Nach Inkrafttreten der Landesverordnung am 1. Juni 2021 waren zunächst die Arbeitsgrundlagen und Organisationsabläufe der neuen Vergabeprüfstelle einzurichten. Hierfür standen zwei Vollzeitbeschäftigte (eine Juristenstelle und eine Stelle einer Sachbearbeitung im 3. Einstiegsamt) zur Verfügung. Die ersten zentralen Aufgaben waren:

- die sichere Übermittlung der Vergabeakten von den Vergabestellen des Landes oder der Kommunen an die Vergabeprüfstelle,
- die Einrichtung eines zentralen Posteingangsfachs für die Nachprüfungsfälle,
- die Erstellung von Musterschreiben und Checklisten für die Verfahrensabläufe in der Vergabeprüfstelle und für die Vergabestellen,
- die Erstellung der äußeren Form der Entscheidungsentwürfe
- Erstellung eines Gebührenbescheides sowie die Entwicklung einer Gebührentabelle einschließlich der zugrundeliegenden Richtlinie zur Ermittlung der Gebührenhöhe für die Nachprüfungsverfahren.

Diese Arbeits- und Organisationsgrundlagen wurden im Laufe der Zeit immer weiter verfeinert und ausgebaut, um nicht nur der Vergabeprüfstelle, sondern auch den Vergabestellen die Arbeit mit etwaigen Nachprüfungen zu erleichtern.

### **1.3 Ziel und Zweck der Evaluierung**

Ein Baustein der im Jahr 2021 zum Abschluss gekommenen Vergaberechtsreform im Unterschwellenbereich war die Einführung des strukturierten Nachprüfungsverfahrens. Vor dem Hintergrund, dass über 90% aller Vergaben im Unterschwellenbereich stattfinden, wurde das strukturierte Nachprüfungsverfahren als ein besonderer Akt rechtsstaatlichen Handelns der öffentlichen Hand angesehen. Als Beitrag zur Mittstandsförderung wurde es konsequenterweise im Mittelstandsförderungsgesetz verankert. Es gab zwar in drei ostdeutschen Bundesländern (Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt) Nachprüfungen von Auftragsvergaben im Unterschwellenbereich, jedoch mit eher rudimentären Verfahrensregelungen. Mit der Landesverordnung über die Nachprüfung von Vergabeverfahren durch Vergabeprüfstellen hatte Rheinland-Pfalz als erstes Bundesland eine eigene verbindliche Verfahrensordnung beschlossen.

Das Nachprüfungsverfahren sollte allen Akteuren in einem Vergabeprozess, den Vergabestellen und den Unternehmen, aber auch den Rechts- und Fachaufsichtsbehörden mehr Verfahrens- und Rechtssicherheit im Umgang mit Beschwerden in einem Vergabeverfahren geben.

Unternehmen sollten nicht weiter nur auf Sekundärrechtsschutz angewiesen sein. Im Spannungsverhältnis von Beschaffungsinteresse des öffentlichen Auftraggebers und dem Interesse der Unternehmen an einem fairen und transparenten Zugang zu öffentlichen Aufträgen sollte möglichst schnell Rechtssicherheit und Rechtsfrieden in einem Vergabeverfahren geschaffen werden.

So beinhaltet die Landesverordnung im Wesentlichen vier Stellschrauben, die zu einer ausgewogenen und praxistauglichen Nachprüfung von Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich beitragen sollten.

Die erste Stellschraube betrifft die Festsetzung einer Prüfungswertgrenze. Denn es sollten nicht alle Vergabeverfahren überprüft werden, sondern nur wirtschaftlich bedeutsame Aufträge. So unterliegen seit 1. Juli 2022 öffentliche Aufträge über Liefer-, Dienst- und Bauleistungen erst ab einem Nettoauftragswert von 75.000 Euro dem Nachprüfungsverfahren, wobei nicht auf den Gesamtauftragswert, sondern auf das einzelne Los abzustellen ist. Damit sollte sichergestellt werden, dass es nicht zu unüberschaubaren Fallzahlen kommt. Wie im Oberschwellenbereich wurden besonders dringliche Beschaffungen – wie bei akuten Schadensfällen – von dem Nachprüfungsverfahren ausgenommen.

Die zweite Stellschraube betrifft die Informations- und Wartepflicht. Vor Zuschlagerteilung durch die Vergabestelle sind die nicht zum Zuge kommenden Unternehmen zu unterrichten. Sie müssen sich dann innerhalb von sieben Kalendertagen entscheiden, ob sie gegen die beabsichtigte Vergabeentscheidung vorgehen wollen. Auch der Kreis der Beanstandungsberechtigten wurde auf Bieter und Bewerber begrenzt. So sollten nur Unternehmen das Nachprüfungsverfahren anstrengen können, die bereits Interesse am Auftrag bekundet haben.

Die dritte Stellschraube setzt bei der Dauer der Prüfungszeit an, die der Vergabeprüfstelle zur Verfügung steht. Auch diese sollte im Interesse aller am Vergabeverfahren

Beteiligten möglichst kurz sein und wurde auf zwei Wochen festgesetzt. Nur in besonders begründeten Ausnahmefällen sollte um eine Woche verlängert werden dürfen. Praktisch hatte man eine Entscheidung nach Aktenlage vor Augen.

Die vierte Stellschraube betrifft die Gebührenregelung. Die Verordnung sieht einen Gebührenrahmen von 100 Euro bis 2.500 Euro vor. Bieter und Bewerber, die eine solche Nachprüfung in die Wege leiten können, sind ausdrücklich über dieses Kostenrisiko zu informieren. Die Gebührenregelung sollte dazu dienen, dass nur ernsthafte Nachprüfungen angestrengt werden. Eine Verwaltungsgebühr wird jedoch nicht erhoben, wenn das Vergabeverfahren zurecht beanstandet wurde.

Mit der Einführung des strukturierten Nachprüfungsverfahrens von wirtschaftlich bedeutsamen öffentlichen Aufträgen im Unterschwellenbereich betrat Rheinland-Pfalz für Beschaffungen von Landesdienststellen und Kommunen Neuland. Öffentliche Auftraggeber, insbesondere die Kommunen und die Unternehmen sollten sich zunächst auf den neuen Rechtsrahmen im Vergaberecht einstellen können. Wenngleich die Länder Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt mit einem in Teilen vergleichbaren System seit Jahren gute Erfahrungen gemacht haben, wurde die neu installierte Nachprüfung zunächst auf drei Jahre befristet (bis 30. Juni 2024) eingeführt. Die Ergebnisse einer Evaluierung im Laufe des Jahres 2023 sollten dann zeigen, ob sich die Bestimmungen bewährt haben und wie sie gegebenenfalls weiterentwickelt werden können.

#### **1.4 Ablauf der Evaluierung**

Die Evaluierung erfolgte in vier Schritten. Im ersten Schritt haben die Mitarbeitenden der Vergabeprüfstelle ihre Erfahrungen aus der Praxis der durchgeführten Nachprüfungsverfahren reflektiert.

Im zweiten Schritt wurde auf Basis der internen Erkenntnisse der Vergabeprüfstelle durch das Vergaberechtsreferat des MWVLW ein Fragebogen entwickelt und eine landesweite Befragung von an Vergabeverfahren unmittelbar und mittelbar Beteiligten vorbereitet. Die Befragung sollte Aufschluss darüber geben, ob und welche Bestimmungen der Landesverordnung sich bewährt haben und welche einer Weiterentwicklung bedürfen. Die Fragen waren als Multiple-Choice-Fragen und offene Fragen konzipiert. Die offenen Fragen ermöglichten individuelle Antworten zu verschiedenen Aspekten der Befragung. Aus organisatorischen Gründen wurde ein Fragebogen für alle

Teilnehmer entwickelt. Einige Fragen waren jedoch auf einen bestimmten Personenkreis zugeschnitten. Bei diesen Fragen wurde angegeben, welcher Personenkreis sie beantworten sollte. Für die anderen Personenkreise gab es zusätzlich eine separate Antwortmöglichkeit „*kein Adressat der Frage*“. Dies sollte zusätzlich darauf aufmerksam machen, dass sich diese Frage nur an einen bestimmten Personenkreis richtet.

Der Fragebogen umfasste insgesamt 21 Fragen und war in drei Abschnitte eingeteilt:

- I. Allgemeine Fragen
- II. Fragen zur Wirkung der Nachprüfungsverordnung auf Vergabeverfahren und deren Beteiligten
- III. Fragen zum Inhalt und Ablauf eines Nachprüfungsverfahrens.

Der Fragebogen ist dem Bericht als Anhang beigelegt.

Adressaten der Befragung waren öffentliche Auftraggeber, Unternehmen und sonstige Personen (beratend tätige Institutionen), die an Vergabeverfahren beteiligt sind, welche in den Anwendungsbereich der Landesverordnung fallen.

Im dritten Schritt wurde die Befragung durchgeführt. Dazu versandte das Vergaberechtsreferat des MWVLW den Fragebogen an die kommunalen Spitzenverbände, die Verbände und Kammern der Wirtschaft sowie an die Ministerien in Rheinland-Pfalz. Die genannten Institutionen wurden gebeten, den Fragebogen an ihre Mitglieder bzw. ihre nachgeordneten Geschäftsbereiche weiterzuleiten, die ausgefüllten Fragebögen zu sammeln und schließlich an das Vergaberechtsreferat des MWVLW zu übermitteln. Darüber hinaus wurde den genannten Institutionen die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben.

Diese Vorgehensweise wurde gewählt, um eine möglichst breite und große Teilnehmeranzahl zu erreichen; auch eine anonyme Abgabe der Fragebögen war möglich. Für die Teilnahme an der Befragung stand die Zeit vom 1. März 2023 bis 10. April 2023 zur Verfügung. Die Verbände und Kammern konnten ihre Stellungnahme bis 24. April 2023 abgeben.

Schließlich wurden knapp 180 ausgefüllte Fragebögen und vier Stellungnahmen beim Vergaberechtsreferat des MWVLW eingereicht.

Im letzten und vierten Schritt wurden die Ergebnisse aus den internen Erkenntnissen der Vergabepfprüfstelle und der externen Befragung ausgewertet, zusammengefügt und dieser Bericht über die Ergebnisse der Evaluierung erstellt.

## 2 Interne Erkenntnisse aus der Praxis der Vergabepfprüfstelle

### 2.1 Allgemeine Erkenntnisse

Im ersten Schritt der Evaluierung reflektierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Vergabepfprüfstelle, wie die Vorschriften der Landesverordnung bei der Durchführung von Nachprüfungsverfahren in der Praxis bisher angewendet wurden. Aufgrund des Evaluierungsauftrags in der Landesverordnung wurde die Anwendung und Handhabung in der Praxis bereits unmittelbar nach Inkrafttreten der Nachprüfungsregelungen besonders in den Blick genommen. So sollte zeitnah festgestellt werden, an welchen Stellen eines Vergabeverfahrens bzw. Nachprüfungsverfahrens die Vorschriften der Landesverordnung gut umgesetzt werden und wo Schwierigkeiten auftreten.



Abbildung 1: Übersicht der internen Erkenntnisse der Vergabepfprüfstelle aus der Anwendung der NachprV

Die Erkenntnisse aus der Praxis der Vergabepfprüfstelle zeigen, dass die Möglichkeit der Einleitung eines strukturierten Nachprüfungsverfahrens bei der Vergabepfprüfstelle die Rechtssicherheit von Vergabeverfahren für alle Beteiligten nachhaltig erhöht. Darüber hinaus ist die etablierte und klare Struktur des Nachprüfungsverfahrens bis zur Entscheidung geeignet, dieses angemessen und transparent durchzuführen. Insbesondere hat sich die Form, der Inhalt und die Tiefe der Entscheidung der Vergabepfprüfstelle bewährt und die Akzeptanz in der Praxis gefördert.

Andererseits ergab die Reflexion der Praxis der Vergabeprüfstelle auch, dass es bei der Bearbeitung eines Nachprüfungsverfahrens nicht selten an substantiierten Stellungnahmen der Verfahrensbeteiligten mangelte. Zudem war es für die Vergabeprüfstelle regelmäßig schwierig festzustellen, ob die Vergabeakte durch den Auftraggeber vollständig vorgelegt wurde. Schließlich hat sich die Einhaltung der Entscheidungsfrist von zwei Wochen für die Vergabeprüfstelle besonders im Kalenderjahr 2023 häufiger als schwierig erwiesen.

## **2.2 Statistische Daten zu den Nachprüfungsverfahren**

Bei der Vergabeprüfstelle wurden seit Inkrafttreten der Nachprüfungsverordnung am 1. Juni 2021 insgesamt 61 Nachprüfungsverfahren (2021: 16; 2022: 17; 2023: 28) abgeschlossen; davon betrafen 51 Nachprüfungen (83,6%) die Vergabe von Bauleistungen und zehn Vergaben über Liefer- oder Dienstleistungen.

Die durchschnittliche Bearbeitungszeit nach Vorlage der vollständigen Vergabeakte betrug 22 Tage (2021: 17; 2022: 19; 2023: 27). Bei 43 Verfahren (70,5%) war eine Verlängerung der nach § 9 NachprV vorgesehenen Entscheidungsfrist (zwei Wochen) erforderlich. In 19 Fällen (31,1%) wurde auch die Verlängerung von höchstens einer Woche überschritten. In zwei Fällen ist durch den öffentlichen Auftraggeber der Zuschlag kurz vor Übermittlung der Entscheidung erteilt worden, wobei in einem Fall der Auftraggeber den Zuschlag wieder zurückgenommen hat.

In 55,7% der Fälle (34) erging die Entscheidung zugunsten der öffentlichen Auftraggeber; in 32,8% (20 Fälle) fiel die Entscheidung zugunsten der Unternehmen aus. Bei 11,5% (sieben Fälle) ergab sich keine Zuständigkeit der Vergabeprüfstelle. Die durchschnittliche Gebührenhöhe der durchgeführten Nachprüfungsverfahren betrug knapp 1.300 Euro.

## **2.3 Einleitung eines Nachprüfungsverfahrens**

### **2.3.1 Vorabinformation gemäß § 4 NachprV**

Nach den Bestimmungen des Teils 2 der Landesverordnung kann ein Nachprüfungsverfahren von Bietern und Bewerbern angestoßen werden. Zunächst hat der Auftraggeber eine Vorabinformation nach § 4 NachprV zu versenden. Daraufhin muss ein

Bieter oder Bewerber das Vergabeverfahren form- und fristgerecht beanstanden, um ein Nachprüfungsverfahren vor der Vergabeprüfstelle in die Wege zu leiten. Adressat der Beanstandung ist der Auftraggeber.

Für die nach § 4 NachprV zu versendende Vorabinformation wurde den Auftraggebern von der Vergabeprüfstelle eine Vorlage zur Verfügung gestellt, die im Laufe der Zeit nochmals nachjustiert wurde. In den bisher durchgeführten Nachprüfungsverfahren hat sich gezeigt, dass die Vorlage von einer Vielzahl der beteiligten Auftraggeber verwendet wird. Die Vorlage scheint damit ein praxistaugliches Instrument für Auftraggeber zu sein, um die Vorschriften der Landesverordnung rechtskonform umzusetzen. Zudem werden mit dieser Vorlage den Vergabestellen die Arbeitsabläufe bei wirtschaftlich bedeutsamen öffentlichen Aufträgen vereinfacht.

### **2.3.2 Auftraggeber als Adressat der Beanstandung / Verzichtsmöglichkeit des Beschwerdeführers**

Es hat sich als sinnvoll und sachgerecht erwiesen, dass die Beanstandung an den Auftraggeber zu richten ist (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 1 NachprV). Die Auftraggeber sind dadurch in die Lage versetzt, bereits vor Einschaltung der Vergabeprüfstelle der Beanstandung abzuwehren bzw. bei einer Nichtabhilfemitteilung, den beanstandeten Sachverhalt oder die Rechtsauffassung nochmals näher zu begründen. Im Falle der Nichtabhilfe des Auftraggebers steht es der Beschwerde führenden Person frei, gleichwohl auf ein Nachprüfungsverfahren zu verzichten (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 2 NachprV). Dies ist nach Erkenntnissen der Vergabeprüfstelle unter anderem dann geschehen, wenn die Beschwerde führende Person aufgrund der weiteren Erläuterungen des Auftraggebers zu der Beanstandung, diese besser nachvollziehen und schließlich akzeptieren konnte. Beide Regelungen ermöglichen es, dass Auftraggeber und Beschwerde führende Person vor Einleitung des Nachprüfungsverfahrens bei der Vergabeprüfstelle nochmals in den Austausch gehen und die Auseinandersetzung beilegen können.

Soweit der Auftraggeber der Beanstandung nicht abhilft und die Beschwerde führende Person auf ein Nachprüfungsverfahren vor der Vergabeprüfstelle nicht verzichtet, hat der Auftraggeber unmittelbar die Möglichkeit, die Vergabeakte zur Übermittlung an die Vergabeprüfstelle vorzubereiten und die weiteren Bieter über das Nachprüfungsverfahren zu informieren sowie eine Verlängerung der Bindefrist in die Wege zu leiten.

Die Adressierung des Auftraggebers ermöglicht somit sowohl Nachprüfungsverfahren zu vermeiden und kurzerhand eine Zuschlagserteilung im betroffenen Vergabeverfahren als auch eine schnelle Umsetzung von notwendigen Schritten zur Einleitung des Nachprüfungsverfahrens. Die Einleitung der Nachprüfung beim Auftraggeber gewährleistet ein lückenloses Zuschlagsverbot grundsätzlich bis zur Entscheidung durch die Vergabeprüfstelle (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 4 NachprV).

### **2.3.3 Übermittlung der vollständigen Vergabeakte an die Vergabeprüfstelle**

Die Übermittlung der vollständigen Vergabeakte an die Vergabeprüfstelle zur Einleitung eines Nachprüfungsverfahrens führte regelmäßig zu Rückfragen durch beteiligte Vergabestellen. So war den Auftraggebern nicht bekannt, in welcher Form die Vergabeakte zu übermitteln ist. Der Vergabeprüfstelle wurden Vergabeakten per Post in Papierform, auf USB-Datensticks und CDs sowie als E-Mail-Anhang oder über einen Cloud-Link übermittelt.

Die Vergabeprüfstelle prüfte nach Eingang einer Vergabeakte stets deren Vollständigkeit und forderte gegebenenfalls offensichtlich fehlende Unterlagen nach. Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass häufig erst während der Bearbeitung festgestellt wurde, dass entscheidungserhebliche Unterlagen wie Bestandteile der Vergabekommunikation, der Vergabedokumentation oder Unterlagen, auf die an anderer Stelle hingewiesen wurde, in der Vergabeakte noch fehlten. Solche entscheidungserheblichen Unterlagen wurden nachgefordert, sodass die Vergabeakte bis zu deren Nachreichung nicht vollständig war. Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 NachprV beginnt die Entscheidungsfrist der Vergabeprüfstelle erst nach Eingang der vollständigen Vergabeakte. Das Nachreichen von Unterlagen der Vergabeakte durch den Auftraggeber hatte daher zur Folge, dass der Beginn der Entscheidungsfrist neu festgesetzt wurde.

Die Schwierigkeiten bei der Feststellung der Vollständigkeit der Vergabeakten ergaben sich schon daraus, dass jeder Auftraggeber seine Vergabeakten unterschiedlich strukturiert. Der notwendige Inhalt einer Vergabeakte gestaltete sich je nach Vergabeverfahren und ausgeschriebener Leistung sehr unterschiedlich. Ein einheitlicher Aufbau der Vergabeakte zeigte sich selbst bei gleichen Beschaffungsgegenständen (z. B. Baumaßnahmen) nicht. Ferner kam es vor, dass der Vergabestelle nicht die gesamte Vergabeakte vorgelegt wurde, sondern Teile der Unterlagen eines Beschaffungsvor-

habens in der jeweiligen Fachabteilung oder bei externen Dritten (z.B. einem beauftragten Planungsbüro) aufbewahrt wurden. Die Vergabestelle musste dann die Vergabeakte erst zusammenstellen.

Aufgrund des jeweils unterschiedlichen Aufbaus und Umfangs der Vergabeakte benötigte die Vergabestelle zu Beginn eines Nachprüfungsverfahrens verhältnismäßig viel Zeit, um sich einen Überblick über die eingereichten Dokumente und den zeitlichen Ablauf des Vergabeverfahrens zu verschaffen und sich in den Sachverhalt des Nachprüfungsverfahrens einzuarbeiten. Erwähnenswert dabei ist auch, dass die weit überwiegende Anzahl der Nachprüfungsverfahren öffentliche Aufträge über Baumaßnahmen waren mit regelmäßig sehr umfangreichen Vergabeunterlagen.

Aus Sicht der Vergabestelle hat sich zwischenzeitlich die elektronische Übermittlung der Vergabeakte mit Hilfe eines Cloud-Links als der praktikabelste Weg erwiesen. Um die Übermittlung und die Vollständigkeitsprüfung der Vergabeakte sowie die aufwändige Einarbeitung in den Sachverhalt eines Nachprüfungsverfahrens zu vereinfachen, hat die Vergabestelle „Hinweise zur elektronischen Übermittlung der Vergabeakte“ erarbeitet. Die Hinweise erläutern, wie die Vergabeakte an die Vergabestelle zu übermitteln ist und geben einen Überblick zu den Unterlagen, die üblicherweise zu einer Vergabeakte gehören. Die Vergabestelle stellt den Auftraggebern zur Einleitung eines Nachprüfungsverfahrens mit den Hinweisen einen Cloud-Link zur Verfügung, über den die Vergabeakte hochzuladen ist. In der Cloud ist eine Ordnerstruktur angelegt, in welcher die Dokumente der Vergabeakte einzuordnen sind. Die Hinweise vereinheitlichen die Übermittlung der Vergabeakte für die Auftraggeber, erleichtern der Vergabestelle die Prüfung der Vergabeakte auf Vollständigkeit und ermöglichen eine schnellere Einarbeitung in den Sachverhalt des Nachprüfungsverfahrens. Auf der Internetseite des MWVLW stehen die Hinweise unter: [„Öffentliche Aufträge und Vergabe / Nachprüfung“](#) zum Download zur Verfügung.

## **2.4 Entscheidung der Vergabestelle (Form und Frist)**

### **2.4.1 Form der Entscheidung**

Die Form der Entscheidungen der Vergabestelle orientiert sich an gerichtlichen Entscheidungen. Nach der Nennung der Verfahrensbeteiligten folgt der Tenor, danach

die Darstellung des dem Nachprüfungsverfahren zugrundeliegenden Sachverhalts mit den Entscheidungsgründen und zuletzt die Gebührenentscheidung.

Gegenstand der von der Vergabeprüfstelle durchgeführten Nachprüfungsverfahren waren in der Regel komplexe vergaberechtliche Fragestellungen. Um diese in angemessener Art und Weise bearbeiten und entscheiden zu können hat sich der an einer gerichtlichen Entscheidung orientierte Aufbau bewährt und als sinnvoll erwiesen. Die Vergabeprüfstelle konnte so komplexen Fragestellungen gerecht werden und gegenüber den Verfahrensbeteiligten transparent darlegen, aufgrund welcher Umstände des Einzelfalles und aus welchen Gründen die Vergabeprüfstelle zu ihrer Entscheidung gelangt ist. Die durchschnittliche Seitenzahl von ca. 14 Seiten je Entscheidung verdeutlicht, in welchem Umfang Tatbestand und Rechtsausführungen bei einer Entscheidung durch die Vergabeprüfstelle aufzuarbeiten waren. Darüber hinaus ermöglichte diese Entscheidungsform der Vergabeprüfstelle ausgewählte Entscheidungen anonymisiert zu veröffentlichen. Durch die Veröffentlichung der Entscheidungen können auch andere an Vergabeverfahren Beteiligte von diesen profitieren.

#### **2.4.2 Entscheidungsfrist**

Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 NachprV trifft die Vergabeprüfstelle ihre Entscheidung innerhalb einer Frist von zwei Wochen nach Eingang der vollständigen Vergabeakte. Nach § 9 Abs. 1 Satz 2 NachprV kann die Vergabeprüfstelle diese Frist bei besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten um höchstens eine Woche verlängern.

Diese kurze Entscheidungsfrist hat sich für die Vergabeprüfstelle als sehr ambitioniert erwiesen und konnte nicht immer eingehalten werden. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Zum einen wird diese Zeit benötigt, um die erfahrungsgemäß umfangreichen Vergabeakten ordnungsgemäß bearbeiten und schließlich sachgerecht entscheiden zu können. Die Vergabeprüfstelle hatte nicht selten diffizile und komplexe vergaberechtliche Fragestellungen zu bewerten. Darüber hinaus musste sich die Vergabeprüfstelle häufig in technische Detailfragen des Auftragsgegenstandes hineinarbeiten, was insbesondere bei umfangreichen Baumaßnahmen sehr viel Druck auf die zur Verfügung stehende Zeit zur Entscheidung auslöste. Auch die wirtschaftliche Entwicklung spiegelt sich in der Anzahl der Vergabenachprüfungen im Unterschwellenbereich wider. So gab es Phasen, in denen mehrere Nachprüfungsverfahren gleichzeitig zu bearbeiten waren. Zuletzt ist zu konstatieren, dass auch die personelle Ausstattung der

Vergabeprüfstelle durch Fluktuation und verzögerte Wiederbesetzung zu Entscheidungen nicht innerhalb der gebotenen Frist geführt haben.

### **2.4.3 Inhalt der Entscheidung**

Die Vergabeprüfstelle ist nach § 6 Abs. 2 Satz 1 NachprV bei ihrer Nachprüfung auf das beschränkt, was von den Auftraggebern und dem beanstandenden Bieter oder Bewerber vorgebracht wurde oder ihr sonst bekannt sein muss.

Für die Vergabeprüfstelle war es nicht immer leicht zu erkennen, welcher vermeintliche Vergaberechtsverstoß durch die Beschwerde führende Person beanstandet wurde. Entweder wurde nur allgemein beanstandet oder es wurden lediglich vergaberechtliche Vorschriften genannt ohne zu begründen, inwiefern gegen diese verstoßen wurde. In diesen Fällen musste die Vergabeprüfstelle zunächst nachvollziehen, welcher Vergaberechtsverstoß von der Beschwerde führenden Person überhaupt geltend gemacht wurde. Auch die Nichtabhilfemitteilungen der Auftraggeber waren, wenn auch seltener, nur knapp begründet. Zudem fehlte es häufig an einer ausreichenden Vergabedokumentation. Beides erschwerte es der Vergabeprüfstelle, die Vorgehensweise und die Entscheidungen der Auftraggeber nachzuvollziehen. Für die Vergabeprüfstelle war der zu beanstandende und damit zu prüfende Sachverhalt wesentlich klarer, wenn die Verfahrensbeteiligten substantiierte formulierte Stellungnahmen einreichten.

Nur dann, wenn die Vergabeprüfstelle bei der Bearbeitung des Nachprüfungsverfahrens auf weitere, aus ihrer Sicht sehr kritische Punkte stieß, prüfte sie diese zusätzlich zu den beanstandenden. Dies geschah insbesondere dann, wenn diese der Beschwerde führenden Person mangels Akteneinsicht nicht bekannt sein konnten oder Einfluss auf das Wertungsergebnis und die Vergabeentscheidung des Vergabeverfahrens hatten.

## **3 Erkenntnisse aus der Befragung und den Stellungnahmen**

### **3.1 Ergebnisse der Befragung**

#### **3.1.1 Teilnehmer der Befragung**

Der erste Abschnitt des Fragebogens mit allgemeinen Fragen diente dazu, in Erfahrung zu bringen, in welcher Rolle die Verfahrensbeteiligten an Vergabeverfahren be-

teiligt waren und ob sie bereits an einem Nachprüfungsverfahren teilgenommen haben. Verfahrensbeteiligte in einem Vergabeverfahren sind stets Auftraggeber und Bieter sowie teilweise beratende Institutionen wie Ingenieurbüros, Architektenbüros oder Rechtsanwälte, die vor allem die Auftraggeber unterstützen oder vertreten. Daher wurde in Frage 1 „In welcher Rolle sind Sie an Vergabeverfahren beteiligt?“ die Antwortmöglichkeit „Sonstige“ angeboten. Die Überlegung dahinter war, auch ein Meinungsbild dieses Personenkreises im Vergabeverfahren zu erhalten. Die eingegangenen Fragebögen wurden daher nach Vergabestellen, Bietern und „Sonstige“ sortiert und ausgewertet.

Person	Anzahl der ausgefüllten Fragebögen
Auftraggeber	138
Bieter	32
Andere	6

Abbildung 2: Anzahl der ausgefüllten Fragebögen pro Personenkreis

Der weitaus größte Teil der Fragebögen (138) wurde von öffentlichen Auftraggebern ausgefüllt. Insgesamt sechs Fragebögen waren der Gruppe „Andere“ zuzuordnen, so dass insoweit leider kein repräsentatives Meinungsbild erstellt werden konnte. Daher wird diese Gruppe in der weiteren Darstellung nicht berücksichtigt.

Waren Sie bereits an einem Nachprüfungsverfahren beteiligt?					
Auftraggeber			Bieter		
Ja	19	13,8 %	Ja	9	28,1 %
Nein	118	85,5 %	Nein	22	68,8 %
Keine Angabe	1	0,7 %	Keine Angabe	1	3,1 %

Abbildung 3: Ergebnis zu Frage 3 des Fragebogens

Von den beteiligten Auftraggebern waren 19 bereits an einem Nachprüfungsverfahren beteiligt. Auf der Bieterseite waren neun als Beschwerde führende Personen an einem Nachprüfungsverfahren beteiligt.

### 3.1.2 Verständlichkeit und Praktikabilität der Landesverordnung

Die Verständlichkeit und Praktikabilität der Landesverordnung wurde von Auftraggebern und Bietern überwiegend als positiv beurteilt.

Haben Sie sich bereits vor dieser Befragung mit dem Inhalt und dem Ablauf eines Nachprüfungsverfahrens befasst?		
	Auftraggeber	Bieter
ja, intensiv	27,5 %	9,4 %
ja, aber nur gering	37,7 %	46,9 %
nein, noch nicht	34,8 %	43,7 %

Abbildung 4: Ergebnis zu Frage 14 des Fragebogens

Die Bestimmungen der Landesverordnung normieren den Ablauf und den Inhalt eines Nachprüfungsverfahrens vor der Vergabepflichtstelle. Der überwiegende Teil der Auftraggeber und Bieter hatte sich bereits vor der Befragung mit den diesbezüglichen Bestimmungen auseinandergesetzt. Auf Seiten der Auftraggeber hatten sich 65,2 % und auf Seiten der Bieter 56,3 % zuvor intensiv oder zumindest gering mit den Bestimmungen der Landesverordnung befasst.

Sind die Bestimmungen der Nachprüfungsverordnung für Sie nachvollziehbar und transparent?		
	Auftraggeber	Bieter
Ja	71,0 %	46,9 %
Nein	3,6 %	0,0 %
weiß nicht	22,5 %	53,1 %
Keine Angabe	2,9 %	0 %

Abbildung 5: Ergebnis zu Frage 15 des Fragebogens

Die Verständlichkeit der Bestimmungen der Landesverordnung wurde von den Befragten mehrheitlich als nachvollziehbar und transparent bewertet. So hielten 71,0 % der Auftraggeber die Bestimmungen der Landesverordnung für nachvollziehbar und transparent. Bei den Bietern stimmten knapp die Hälfte dieser Aussage zu und die andere Hälfte gab an, dass sie dies nicht beurteilen zu können.

Soweit die Bestimmungen für Auftraggeber nicht transparent und nachvollziehbar sind, haben sie dies insbesondere damit begründet,

- dass für weniger erfahrene oder spezialisierte Bieter ein Erläuterungsbedarf bestehe,
- dass unklar sei, warum die Beanstandung in Schriftform nach § 126 BGB durch den Bieter zu erfolgen habe,
- wie das weitere Verfahren aussieht, falls die Vergabeprüfstelle nicht fristgerecht in einem Nachprüfungsverfahren entscheidet,
- wann die Vergabeprüfstelle über die im Nachprüfungsverfahren beanstandeten Aspekte hinaus prüft und
- inwieweit Aufhebungen im Nachprüfungsverfahren geprüft werden können.

Bei den teilnehmenden Bietern gab es keine Äußerungen dazu, warum die Bestimmungen der Landesverordnung für Sie nicht transparent und nachvollziehbar sind.

Wie schätzen Sie Ihren persönlichen Verwaltungs- und Bürokratieaufwand durch die Einführung der Nachprüfungsverordnung ein?		
	Auftraggeber	Bieter
hoch	19,6 %	15,6 %
angemessen	29,0 %	34,4 %
gering	42,8 %	34,4 %
keine Angabe	8,6 %	15,6 %

Abbildung 6: Ergebnis zu Frage 8 des Fragebogens

Sowohl die Auftraggeber als auch die Bieter schätzten den Verwaltungs- und Bürokratieaufwand für die Umsetzung der Bestimmungen der Landesverordnung überwiegend als gering oder angemessen ein. Die Auftraggeber, die den Verwaltungs- und Bürokratieaufwand als „hoch“ einschätzten, begründen dies im Wesentlichen damit, dass sich durch die Pflicht zum Versenden der Vorabinformation der notwendige Schriftverkehr im Vergabeverfahren erhöhe und sich durch die einzuhaltende Wartefrist das Vergabeverfahren verlängere. Ferner würde sich der Planungs- und Organisationsaufwand für Vergabeverfahren dadurch für den Auftraggeber erhöhen, da die Wartefrist im internen Bearbeitungs- und Genehmigungsprozess berücksichtigt werden müsse. Des Weiteren sei eine weitere Wertgrenze für Vergabeverfahren zu beachten und der Dokumentationsaufwand erhöhe sich.

Auftraggeber, die den Verwaltungs- und Bürokratieaufwand als „angemessen“ oder „gering“ einschätzten, äußerten sich hingegen zu den gleichen Punkten gegenteilig

und sahen einen hohen Verwaltungs- und Bürokratieaufwand nur dann, wenn ein Nachprüfungsverfahren eingeleitet wurde. Sofern kein Nachprüfungsverfahren eingeleitet wurde, müsse nur die Vorabinformation versandt und die Wartefrist eingehalten werden, was die Regel sei. Zudem sind die Auftraggeber der Ansicht, dass die Vorabinformation, insbesondere mit Hilfe der zu Verfügung gestellten Vorlage relativ schnell erstellt werden kann. Dabei wurde angemerkt, dass das Versenden eines Absageschreibens teilweise bereits zuvor üblich/verpflichtend war. Auch die Wartefrist sei zudem überschaubar und lasse sich bei vorausschauender Planung gut in den Beschaffungsprozess integrieren. Im zeitlichen Vergleich zu anderen Schritten im Beschaffungsprozess sei die einzuhaltende Wartefrist kurz. Der Mehraufwand sei durch das Rechtsschutzinteresse der Bieter gerechtfertigt und rechtliche Vorgaben seien zu beachten.

Bieter, die den Verwaltungs- und Bürokratieaufwand mit „hoch“ bewerteten, begründeten dies nicht näher in Bezug auf die Landesverordnung, sondern empfanden den Verwaltungs- und Bürokratieaufwand bei Vergabeverfahren allgemein als zu hoch.

Die übrigen Bieter, die den Verwaltungs- und Bürokratieaufwand als „angemessen“ oder „gering“ einstufen, begründeten dies damit, dass das Rechtsschutzbedürfnis dies rechtfertige, es keine Auswirkungen auf die Angebotserstellung habe oder sie noch an keinem Nachprüfungsverfahren beteiligt waren.

### 3.1.3 Stärken und Schwächen der Landesverordnung

Bewerten Sie den Rechtsschutz im Unterschwellenbereich grundsätzlich als richtig?		
	Auftraggeber	Bieter
Ja	75,4 %	87,5 %
Nein	15,2 %	9,4 %
Keine Angabe	9,4 %	3,1 %

Abbildung 7: Ergebnis zu Frage 12 des Fragebogens

Sowohl von den Auftraggebern als auch von den Bietern wurde es als große Stärke der Landesvergabeverordnung angesehen, dass durch die Möglichkeit eines Nachprüfungsverfahrens mehr Transparenz bei der Durchführung von Vergabeverfahren geschaffen wurde und den Bietern ein erhöhter Rechtsschutz gewähre. Dies wird auch dadurch unterstrichen, dass 75,4 % der Auftraggeber und sogar 87,5 % der Bieter den Rechtsschutz im Unterschwellenbereich grundsätzlich für richtig halten.

Als Stärken der Landesverordnung wurden von den Vergabestellen auch die allgemein geschaffene Rechtssicherheit und Sensibilisierung für das Vergaberecht sowie die Übersichtlichkeit und die klaren und eindeutigen Formulierungen der Bestimmungen der Landesverordnung genannt. Des Weiteren sahen die Auftraggeber in der Wartefrist die Möglichkeit, Fehler oder Unstimmigkeiten noch vor der Zuschlagsentscheidung zu korrigieren. Das zügige Verfahren wurde ebenfalls als Stärke von den Auftraggebern angesehen.

Als Schwäche wurde von beiden Seiten genannt, dass dadurch mehr Bürokratieaufwand entstehe. Ansonsten nannten die Auftraggeber als Schwäche, dass sich die Vergabeverfahren verzögern, analog zu den Begründungen, warum der Verwaltungs- und Bürokratieaufwand als „hoch“ eingeschätzt wurde. Darüber hinaus wurden als Schwächen genannt, dass das Verfahren bei den Bietern noch zu wenig bekannt sei, dass die Wertgrenze für die Prüfung von anderen vergaberechtlichen Wertgrenzen abweiche und eine weitere Formalisierung von Beschaffungsvorgängen bedeute.

### 3.1.4 Wirkung der Landesverordnung auf Vergabeverfahren

Auftraggeber und Bieter sahen die Wirkung der Landesverordnung und die durch die Landesverordnung eröffnete Möglichkeit der Nachprüfung von Vergabeverfahren unterschiedlich. Die Bieter gingen grundsätzlich von einer stärkeren Wirkung der Landesverordnung auf die Vergabeverfahren aus als die Auftraggeber.

Denken Sie, dass das Vergaberecht bei der Durchführung von Vergabeverfahren seit Inkrafttreten der Nachprüfungsverordnung stärker beachtet wird?		
	Auftraggeber	Bieter
stärkere Beachtung	21,7 %	34,4 %
geringere Beachtung	1,4 %	6,3 %
keine Veränderung	74,6 %	56,3 %
keine Angabe	2,3 %	3,0 %

Abbildung 8: Ergebnis zu Frage 7 des Fragebogens

So sind 34,4 % der Bieter der Meinung, dass das Vergaberecht stärker beachtet wird als vor Inkrafttreten der Landesverordnung. Bei den Auftraggebern waren es 21,7 %, die von einer stärkeren Beachtung ausgingen. Die Mehrheit beider Seiten war der Meinung, dass es keine Veränderung gebe.

Hat sich die Anzahl von Bieterfragen, Rügen oder Beanstandungen bei Vergabeverfahren seit Inkrafttreten der Nachprüfungsverordnung erhöht?

	Auftraggeber	Bieter
ja, stark	0,7 %	6,3 %
ja, aber nur gering	10,1 %	34,4 %
nein, keine Änderung	64,5 %	28,1 %
weiß nicht	23,2 %	31,2 %
keine Angabe	1,4 %	0,0 %

Abbildung 9: Ergebnis zu Frage 9 des Fragebogens

Weder Auftraggeber noch Bieter nahmen eine starke Zunahme von Bieterfragen, Rügen oder Beanstandungen in Vergabeverfahren wahr. 34,4 % der Bieter sahen eine geringe Zunahme von Bieterfragen, Rügen oder Beanstandungen. Demgegenüber sahen die Auftraggeber mehrheitlich keine Änderung des Bieterverhaltens.

67,4 % der Auftragnehmer hatten gleichzeitig ihren Umgang mit Bieterfragen, Rügen oder Beanstandungen nicht geändert. Ein geringer Anteil von 5,8 % der Auftraggeber bearbeiten seit Inkrafttreten der Landesverordnung Bieterfragen, Rügen und Beanstandungen intensiver. (Ergebnis zu Frage 10 des Fragebogens)

Denken Sie, dass die Möglichkeit des Rechtsschutzes im Unterschwellenbereich zu einer höheren Beteiligung von Unternehmen an öffentlichen Vergabeverfahren beiträgt?

	Auftraggeber	Bieter
Ja	13,0 %	31,3 %
Nein	81,2 %	68,8 %
Keine Angabe	5,8 %	-

Abbildung 10: Ergebnis zu Frage 11 des Fragebogens

68,8 % der Bieter und 81,2 % der Auftraggeber sahen keine Erhöhung der Beteiligung von Unternehmen an öffentlichen Vergabeverfahren durch die erweiterte Rechtsschutzmöglichkeit im Unterschwellenbereich. Allerdings waren 31,3 % der Bieter und 13,0 % der Auftraggeber der Auffassung, dass die Möglichkeit des Rechtsschutzes im Unterschwellenbereich zu einer höheren Beteiligung von Unternehmen an öffentlichen Vergabeverfahren führe. Gleichwohl gehen immerhin 31,3 % der Bieter und 13,0 % der Auftraggeber davon aus, dass sich mehr Unternehmen an Vergabeverfahren beteiligen, weil sie von einem transparenten und faireren Wettbewerb ausgehen.

Die Frage 13 gab die Möglichkeit, sonstige Anmerkungen zur Wirkung der Landesverordnung auf Vergabeverfahren und deren Beteiligten zu geben. Die große Mehrheit der Auftraggeber und Bieter formulierte keine weiteren Anmerkungen. Diejenigen, die die Möglichkeit nutzten, trafen ähnliche Aussagen, wie die, die bei Stärken und Schwächen der Landesverordnung dargestellt sind.

### 3.1.5 Erweiterung oder Reduzierung der Rechtsschutzmöglichkeiten

Die Meinung zu möglichen Erweiterungen oder Reduzierungen der Rechtsschutzmöglichkeiten im Unterschwellenbereich nach den Bestimmungen der Landesverordnung war bei Auftraggebern und Bietern geteilt.

Sollte aus Ihrer Sicht die sog. de-facto-Vergabe entsprechend § 135 Abs. 1 Nr. 2 GWB durch die Vergabeprüfstelle überprüft werden können?		
	Auftraggeber	Bieter
Ja	29,0 %	50,0 %
Nein	53,6 %	34,4 %
Keine Angabe	17,4 %	15,6 %

Abbildung 11: Ergebnis zu Frage 18 des Fragebogens

Auftraggeber und Bieter waren gegenteiliger Meinung, ob die Rechtsschutzmöglichkeit im Unterschwellenbereich durch die Vergabeprüfstelle erweitert werden soll, indem ebenfalls sogenannte de-facto-Vergaben entsprechend § 135 Abs. 1 Nr. 2 GWB Gegenstand von Nachprüfungsverfahren werden sollen. Etwas mehr als die Hälfte der Auftraggeber lehnten dies ab. Dem gegenüber stimmte die Hälfte der Bieter zu.

Besteht aus Ihrer Sicht Anpassungsbedarf bei den Prüfungswertgrenzen?		
	Auftraggeber	Bieter
Kein Anpassungsbedarf	44,2 %	31,3 %
Höhere Wertgrenzen für Liefer- und Dienstleistungen	21,0 %	12,5 %
Niedrigere Wertgrenzen für Liefer- und Dienstleistung	3,6 %	3,1 %
Höhere Wertgrenzen für Bauleistungen	22,5 %	28,1 %
Niedrigere Wertgrenzen für Bauleistungen	3,6 %	3,1 %
Weiß nicht	22,5 %	31,3 %
Keine Angabe	2,9 %	0,0 %

Abbildung 12: Ergebnis zu Frage 19 des Fragebogens

Eine Erweiterung oder Reduzierung der Rechtsschutzmöglichkeiten im Unterschwellenbereich durch die Bestimmung der Landesverordnung halten sowohl Auftraggeber als auch Bieter mehrheitlich für nicht erforderlich. Die Prüfungswertgrenze von 75.000 Euro scheint gut gewählt zu sein, damit nur die Vergabe wirtschaftlich bedeutsamer öffentlicher Aufträge einer Nachprüfung unterzogen werden können. Soweit ein Anpassungsbedarf gesehen wird, wird dieser von den Bietern eher für Bauleistungen gesehen, bei den Auftraggebern gleichermaßen für alle Leistungsarten.

### 3.1.6 Informationswünsche zum Nachprüfungsverfahren

Über das Nachprüfungsverfahren scheint ausreichend informiert worden zu sein, da sowohl Auftraggeber als auch Bieter weit überwiegend keine weiteren Informationen zu Nachprüfungsverfahren wünschten.

Wünschen Sie mehr Informationen zum Nachprüfungsverfahren?		
	Auftraggeber	Bieter
Ja	15,2 %	18,8 %
Nein	83,3 %	81,2 %
Keine Angabe	1,5 %	0,0 %

Abbildung 13: Ergebnis zu Frage 20 des Fragebogens

Soweit mehr Informationen gewünscht waren, konnte dies bei Frage 21 angegeben werden. Auftraggeber gaben dort vornehmlich an, dass sie gerne mehr Informationen zu den bisherigen Nachprüfungsverfahren und den Inhalt der Entscheidungen hätten. Zudem wurden von Auftraggebern und Bietern allgemeine Informationen zum Nachprüfungsverfahren gewünscht, insbesondere zum Ablauf eines Nachprüfungsverfahrens.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass über die Homepage des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz unter dem Thema „[Öffentliche Aufträge und Vergabe](#)“ jeweils im Unterthema „[Nachprüfung](#)“ und „[Entscheidungen der Vergabeprüfstelle](#)“ weitergehende Informationen und ausgewählte Entscheidungen der Vergabeprüfstelle abrufbar sind. Diese Seiten wurden erst kurz vor Durchführung der Befragung veröffentlicht, sodass diese wahrscheinlich noch nicht bekannt waren.

### **3.2 Ergebnis der Stellungnahmen**

Die abgegebenen Stellungnahmen der Institutionen auf Bieterseite begrüßen die Einführung des Nachprüfungsverfahrens im Unterschwellenbereich und werten dies als Erfolg und geben Anregungen zur Weiterentwicklung der Landesverordnung über das Jahr 2024 hinaus. Die Institutionen nehmen wahr, dass sich seit Einführung der Landesverordnung die Einhaltung der Vergabevorschriften durch die öffentlichen Auftraggeber und die Kommunikation mit den öffentlichen Auftraggebern verbessert habe. Zur Weiterentwicklung der Landesverordnung regen die Institutionen an, zu ermöglichen, dass Nachprüfungsverfahren auch vor Mitteilung des geplanten Zuschlags, somit vor Ablauf der Angebotsfrist eingeleitet werden können. Im Weiteren plädieren sie dafür, dass das Nachprüfungsverfahren eine Akteneinsicht auf Seiten der Beschwerde führenden Person vorsehen sollte.

Die Stellungnahme einer Institution auf der Seite der Auftraggeber äußert sich zunächst gegen eine Verlängerung der Landesverordnung. Es wird die Auffassung vertreten, dass die Aufsichtsbehörden nach §§ 118 GemO und 61 LKO bereits im Rahmen ihrer Rechts- und Fachaufsicht zur Nachprüfung von Vergabeverfahren berechtigt seien und dies ausreichend sei. Darüber hinaus würden die Bestimmungen der Landesverordnung Vergabeverfahren verzögern. Im Falle einer Verlängerung der Landesverordnung werden verschiedene Weiterentwicklungen angeregt. So wird vorgeschlagen, dass statt eines Beanstandungsschreibens gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber ein Nachprüfungsverfahren durch einen Antrag bei der Vergabeprüfstelle angestoßen werden kann. Wie von Seiten der Unternehmensverbände vorgeschlagen, sollte ein Nachprüfungsverfahren noch während der Angebotsfrist eingeleitet werden können, um eventuelle vergaberechtliche Fehler im laufenden Verfahren zu korrigieren.

## **4 Handlungsempfehlungen**

Die Landesverordnung über die Nachprüfung von Vergabeverfahren durch Vergabeprüfstellen vom 26. Februar 2021 wird von öffentlichen Auftraggebern und Bietern weit überwiegend als hilfreicher, praktikabler und verständlicher Rechtsrahmen wahrgenommen.

nommen. Die Rechtsschutzmöglichkeit im Unterschwellenbereich wird von beiden Seiten nahezu einheitlich als richtig und wichtig eingestuft. Vor diesem Hintergrund wird eine Entfristung und behutsame Weiterentwicklung der Landesverordnung empfohlen.

#### **4.1.1 Entfristung der Landesverordnung empfohlen**

Neben der Überprüfung von europaweiten Vergabeverfahren durch die Vergabekammern besteht in Rheinland-Pfalz seit 1. Juni 2021 die wirksame Möglichkeit, Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich in einem strukturierten Nachprüfungsverfahren überprüfen zu lassen. Dieses Nachprüfungsverfahren hat sich etabliert und wurde von den an Beschaffungsprozessen Beteiligten gut angenommen. So erachtet die große Mehrheit der Beteiligten die Rechtsschutzmöglichkeit im Unterschwellenbereich als richtig.

Nach § 13 Abs. 2 NachprV treten die §§ 1 und 2 und die §§ 4 bis 12 mit Ablauf des 30.06.2024 außer Kraft. Es wird empfohlen die vorgesehene Befristung der Landesverordnung aufzuheben und die Landesverordnung zu entfristen, um eine dauerhafte Rechtsschutzmöglichkeit im Unterschwellenbereich durch ein strukturiertes Nachprüfungsverfahren zu schaffen.

#### **4.2 Entscheidungsfrist der Vergabeprüfstelle prüfen**

Der Vergabeprüfstelle stehen nach Eingang der vollständigen Vergabeakte zwei bis maximal drei Wochen zur Verfügung, um über ein Nachprüfungsverfahren zu entscheiden. Die Praxis der Vergabeprüfstelle hat gezeigt, dass diese Entscheidungsfrist zu ambitioniert angesetzt wurde. Den Nachprüfungsverfahren liegen häufig komplexe vergaberechtliche Fragestellungen zugrunde. Zudem sind regelmäßig mehrere Nachprüfungsverfahren gleichzeitig zu bearbeiten. Eine angemessene Bearbeitung der Nachprüfungsverfahren und das Treffen einer fundierten Entscheidung ist innerhalb der vorgegebenen Entscheidungsfrist daher schwierig. Nach Ablauf der Entscheidungsfrist sind die Auftraggeber berechtigt, den Zuschlag im jeweiligen Vergabeverfahren zu erteilen. In einem solchen Fall sind die Bieter erneut auf Sekundäransprüche beschränkt. Dies steht dem Ziel der Landesverordnung, einen wirksamen Primär-

rechtsschutz im Unterschwellenbereich durch ein strukturiertes Nachprüfungsverfahren zu schaffen, entgegen. Es sollte daher geprüft werden, wie die Entscheidungsfrist der Vergabeprüfstelle verlängert oder flexibler gestaltet werden kann.

### **4.3 Möglichkeit der Einleitung eines Nachprüfungsverfahrens vor Ablauf der Angebotsfrist prüfen**

Nach den derzeitigen Bestimmungen der Landesverordnung kann ein Bieter ein Nachprüfungsverfahren erst nach Ablauf der Angebotsfrist anstoßen, wenn er das Vorabinformationsschreiben des Auftraggebers erhalten hat. Dies hat in der Praxis zur Folge, dass gerügte, aber nicht abgeholte Vergaberechtsverstöße nicht vor Ablauf der Angebotsfrist im Sinne der Landesverordnung beanstandet werden können. Der öffentliche Auftraggeber hat sodann auf die mögliche Beanstandung erneut über eine Abhilfe zu entscheiden, die er bereits auf die Rüge abgelehnt hatte. Um in diesen Fällen weitere Verzögerungen im Vergabeverfahren zu vermeiden wird empfohlen, vor Ablauf der Angebotsfrist die Möglichkeit der Einleitung eines Nachprüfungsverfahrens in Anlehnung an § 160 Abs. 3 Nr. 4 GWB einzuräumen.

### **4.4 Pflicht zum Versenden eines Informationsschreibens bei Aufhebungen prüfen**

Die Vorschriften der Landesverordnung regeln nicht, wie ein Nachprüfungsverfahren im Falle einer Aufhebung durch einen Bieter angestoßen werden kann. Die Vergabeprüfstelle hat jedoch in Anlehnung an die Rechtsprechung zum Kartellvergaberecht mehrfach entschieden, dass Aufhebungen Gegenstand eines Nachprüfungsverfahrens sein können. Dies scheint jedoch sowohl bei Auftraggebern als auch bei Bietern noch nicht hinreichend bekannt zu sein. Problematisch erscheint auch die einzuhaltende Frist, innerhalb der die Beanstandung gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber geltend zu machen ist. Denn anders als bei der Vorabinformation nach § 4 NachprV gilt die Wartefrist von sieben Kalendertagen bei Aufhebungen nicht ausdrücklich. Es wird daher empfohlen zu prüfen, ob das Versenden eines Informationsschreibens auch bei einer Aufhebung vorgenommen werden soll, um den Ablauf für die Einleitung eines Nachprüfungsverfahrens bei Aufhebungen zu regeln.

# Anhang

Fragebogen zur Evaluation der Landesverordnung über die Nachprüfung von Vergabeverfahren durch Vergabeprüfstellen vom 26. Februar 2021 (GVBl. S. 123)