

Simon Schoenmaker

# Die historische Entwicklung des Vergabeverfahrens in Deutschland, Österreich und der Schweiz

Von den antiken Ursprüngen bis zur Gegenwart



**Nomos**

Schriften zum Vergaberecht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Martin Burgi,  
Ludwig-Maximilians-Universität München  
Prof. Dr. Hermann Pünder, LL.M. (Iowa),  
Bucerius Law School Hamburg

Band 55

Simon Schoenmaker

## Die historische Entwicklung des Vergabeverfahrens in Deutschland, Österreich und der Schweiz

Von den antiken Ursprüngen bis zur Gegenwart



**Nomos**

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Osnabrück, Univ., Diss., 2019

ISBN 978-3-8487-6239-2 (Print)

ISBN 978-3-7489-0352-9 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Osnabrück. Sie wurde hier im Sommersemester 2019 als Dissertation angenommen. Das Manuskript ist Ende November 2018 fertiggestellt worden. Für die Veröffentlichung konnten noch Gesetzesänderungen und vereinzelt jüngere Literatur bis Juni 2019 berücksichtigt werden.

Mein vorzüglicher Dank gebührt meinem Doktorvater Herrn *Prof. Dr. Oliver Dörr, LL.M.*, welcher mich bei der Auswahl und Eingrenzung des Dissertationsthemas unterstützt hat und mir während meiner Tätigkeit am *European Legal Studies Institute* stets als Gesprächspartner zur Verfügung stand. Herrn *Prof. Dr. Thomas Groß* danke ich herzlich für die freundliche Übernahme und rasche Erstellung des Zweitgutachtens. Für die Aufnahme in die Schriftenreihe »Schriften zum Vergaberecht« danke ich Herrn *Prof. Dr. Martin Burgi* und Herrn *Prof. Dr. Hermann Pünder, LL.M.* ganz herzlich.

Ebenso danke ich dem Schweizerischen Ingenieur- und Architektenverein, dem Staatsarchiv des Kantons Baselland und der Stadt Winterthur, die mir auf Anfrage die für das Vergaberecht maßgeblichen historischen Vergabevorschriften zur Verfügung gestellt haben. Den Mitarbeitern der Schweizerischen und Österreichischen Nationalbibliotheken sei an dieser Stelle ebenfalls für die freundliche Hilfe bei der Recherche gedankt.

Den ehemaligen Kolleginnen und Kollegen der »dritten Etage« des *European Legal Studies Institute* Osnabrück danke ich für die gute Zusammenarbeit und angenehme Arbeitsatmosphäre.

Abschließend gebührt noch *Svenja Engling* sowie *Ingeborg* und *Maarten Schoenmaker* ein besonderer Dank. Ohne ihre fortwährende Unterstützung wäre die Fertigstellung dieser Arbeit nicht gelungen. Sie haben stets die passenden Worte gefunden, um mich zu ermutigen und mir den erforderlichen Rückhalt gegeben. Ihnen ist diese Arbeit daher gewidmet.

Osnabrück, im August 2019

*Simon Schoenmaker*



## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	23
A. Einleitung	33
I. Forschungsstand	34
II. Das Konzept der öffentlichen Auftragsvergabe im historischen Kontext	38
1. Regelungsmaterie: Einkaufsregeln des Staates	39
2. Die unterschiedliche Terminologie	42
3. Verfahrensbeginn	46
B. Von den Frühformen der Vergabe bis zum Mittelalter	50
I. Vom Alten Orient bis zum klassischen Griechenland	50
1. Einsatz privater Unternehmer im Alten Orient und in Ägypten	50
2. Öffentliche Bauvergabe im antiken Griechenland	54
a) Volksbeschluss als Voraussetzung für die Vergabe	56
b) Baukommission und Architekt als Planer und Leiter	57
c) Vergabeunterlagen	58
d) Ausschreibungsverfahren	59
e) Vertragsschluss	62
3. Zwischenergebnis	65
II. Von der römischen Republik bis zum Frühen Mittelalter	67
1. Staatliche Vergabe in der Res Publica	67
a) Zensoren und Senat als Entscheidungsträger	68
b) Von Erstellung der Vergabeunterlagen bis zum Vertragsschluss	70
2. Veränderungen seit der römischen Kaiserzeit	74
a) Abschaffung des Zensorenamtes	74
b) Auftragsvergabe durch Curatores und Duumviri	74
c) Öffentliches Bauwesen in den römischen Provinzen	76
3. Spätantike und Frühes Mittelalter	82
4. Zwischenergebnis	84

*Inhaltsverzeichnis*

III. Hoch- und Spätmittelalter	86
1. Geringer Wettbewerb um öffentliche Aufträge im deutschsprachigen Raum	86
a) Der Übergang vom Frondienst zur Verdingung	86
b) Entstehung und Merkmale des Zunftwesens	90
c) Das österreichische Zunftwesen	95
d) Frondienste und Einfluss der Zünfte in der Schweiz	98
e) Rückgang des Zunftwesens	102
f) Zwischenergebnis	105
2. Öffentliche Lizitationsverfahren im Königreich Sizilien (13. Jahrhundert)	106
3. Erste wettbewerbliche Verfahren im Königreich Frankreich (14. Jahrhundert)	110
4. Vergabe mittels Kerzenuhr in Belgien und den Niederlanden ab dem 15. Jahrhundert	112
IV. Zwischenergebnis	115
C. Vom Ausgang des Mittelalters bis zu den großen Reformen im 19. Jahrhundert	119
I. Weiterentwicklung des französischen Vergabeverfahrens	119
1. Regelung der adjudication au rabais im 16. Jahrhundert	119
2. Einführung der soumissions cachetées im 17. Jahrhundert	120
3. Mehr Kontrolle und Rechtsschutz im Zuge der Französischen Revolution	123
4. Neue Zuschlagskriterien und verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz (19. Jahrhundert)	125
5. Zwischenergebnis	128
II. Exkurs: Wiederaufkommen der öffentlichen Lizitation in Italien (16. Jahrhundert)	130
III. Ausbreitung der Kerzenuhr im norddeutschen Raum (16.-17. Jahrhundert)	132
IV. Wettbewerbliche Vergabe beim Stadt- und Festungsbau (16.-17. Jahrhundert)	138
1. Kirchen- und Festungsbau in Xanten und Ingolstadt (16. Jahrhundert)	138
2. Einführung des Lizitationsverfahrens in der Hansestadt Hamburg	143

3.	Ausbreitung des Lizitationsverfahrens beim Festungsbau gegen Ende des 17. Jahrhunderts	146
a)	Freihändige Vergabe und Eigenregie als Ausgangssituation	146
b)	Aufkommen wettbewerblicher Vergabeverfahren	149
aa)	Festungsbau im französischen Hüningen	149
bb)	Einführung der Lizitation beim Festungsbau im französischen Freiburg	151
cc)	Festungsbau im kurpfälzischen Mannheim	153
4.	Staatliche Regelung der Vergabe von Fortifikationsarbeiten in Preußen	156
5.	Festungsbauwesen in den eidgenössischen und österreichischen Ländern	156
6.	Zwischenergebnis	159
V.	Regelung des Vergabeverfahrens in den deutschen Staaten und Städten ab 1700	160
1.	Königreich Preußen	160
a)	Reglemente für das öffentliche Bauwesen 1724-1751	160
b)	Reglement für das Königlich-Preußische Ingenieur-Corps 1790	165
c)	Öffentliches Auftragswesen in der Finanz- und Bauwissenschaft	166
d)	Die wirtschaftlichen Reformen an der Schwelle zum Staatsbankrott 1807-1817	167
e)	Instruktionen für die Provinzregierungen und Rechnungskammer	170
f)	Ausweitung des Grundsatzes der öffentlichen Ausschreibung auf die Kommunen	173
g)	Die Regelung der Lizitation in der Straßenbauverwaltung	174
h)	Submission und Lizitation im Garnisonsbauwesen 1839	176
i)	Der Circular-Erlass des Preußischen Finanzministers vom 08.03.1868	180
2.	Königreich Hannover (1814-1866)	182
3.	Reichsstädte Frankfurt und Köln	186
4.	Öffentliche Vergabe in den Hansestädten	188
a)	Ausweitung der Lizitation im 18. Jahrhundert	188
b)	Erstmals schriftliche Submission in der Franzosenzeit	190

*Inhaltsverzeichnis*

c)	Etablierung des schriftlichen Verfahrens nach Abzug der Franzosen	191
5.	Königreich Bayern	194
a)	Erste Ansätze wettbewerblicher Vergabeverfahren im Kurfürstentum	194
b)	Finanzprobleme führen zu Reformmaßnahmen in der Franzosenzeit	195
c)	Übergang von Eigenregie zu freier Konkurrenz ab dem 19. Jahrhundert	197
d)	Verordnung für das Straßenbauwesen 1818	201
e)	Finanzreformen und Sparpolitik König Ludwigs I.	202
aa)	Verordnung für die Kreis- und Bezirksregierungen 1825	202
bb)	Instruction über die Veraccordirung der öffentlichen Bauten 1833	203
(1)	Grundsatz und Ausnahmen vom Anwendungsbereich	204
(2)	Verfahrensarten und Verfahrensablauf	205
(3)	Verfahrensgrundsätze	206
(4)	Rechtsschutz	207
f)	Ausweitung des Wettbewerbs mit Beginn des Staatseisenbahnbaus	208
g)	Instruction über die Veraccordierung der Staatsbau-Arbeiten 1864	209
6.	Königreich Württemberg	212
a)	Keine normierten Verfahrensregeln bis in das 19. Jahrhundert	212
b)	Das Verbot der Nachgebote bei Versteigerungen 1821	215
c)	Umfassende Regelung 1836 und Verfahrensumstellung 1850	216
7.	Großherzogtum Baden	217
a)	Verbreitung der Lizitation von den Niederlanden über die Kurpfalz	217
b)	Gleichzeitige Versteigerung in Spezial- und Generalvorhaben seit 1750	218
c)	Erste Einführung der soumission in der Franzosenzeit	219
d)	Gesetzliche Regelung im Straßenbauwesen 1823	222

e) Gesetzliche Festsetzung des Lizitationsverfahrens im Kommunalbereich	223
f) Ausbreitung des schriftlichen Verfahrens ab 1831	224
8. Norddeutscher Bund	226
9. Zwischenergebnis	227
VI. Vergabe unter dem österreichischen Herrscherhaus Habsburg-Lothringen	233
1. Erste wettbewerbliche Verfahren in Vorderösterreich	233
2. Wirtschafts- und Verwaltungsreformen unter Maria Theresia und Joseph II.	235
3. Erste Lizitationsverfahren in Österreich unter Kaiser Joseph II.	241
a) Die Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen	241
b) Die Vergabe des Baus der Tiergartenmauer an Baumeister Schlucker	242
c) Instruktion über das Verhalten in Sachen der Bauökonomie 1788	244
d) Von der freihändigen Vergabe zur öffentlichen Lizitation im Straßenbau	247
4. Etablierung der wettbewerblichen Auftragsvergabe unter Kaiser Franz II.	251
a) Verbreitung der öffentlichen Lizitation in Verwaltung und Praxis	251
b) Der Staatsbankrott 1811	252
c) Die Maßregelung durch das Hofkanzleidekret vom 29.08.1812	253
d) Das Verbot von Nachgeboten durch das Hofkammerdekret	255
e) Das Hofkanzleidekret zur Erzielung wohlfeilerer Preise 1820	256
aa) Maximierung des öffentlichen Wettbewerbs	256
bb) Verfahrensarten und Verfahrensablauf	258
cc) Qualität und Wirtschaftlichkeit als Leitlinie	260
5. Nichteinhaltung des Wettbewerbsgrundsatzes in der Folgezeit	261
a) Verbot der Mitteilung der amtlichen Kostenüberschläge 1829	261
b) Hofkanzleidekrete über Verfassung der Bauanschläge 1831 und 1838	262

*Inhaltsverzeichnis*

c)	Hofkanzleidekret zu wettbewerbswidrigen Absprachen 1838	263
6.	Von der Lizitation zur Submission	264
a)	Zulassung schriftlicher Angebote in größerem Umfang ab 1826	264
b)	Verbot schriftlicher Offerten während einer mündlichen Lizitation 1838	265
7.	Instruktion zur Festsetzung des Verfahrens bei Bauausbietungen 1851	265
8.	Wettbewerbliche Vergabeverfahren in der Militäradministration	268
a)	Reskript des Hofkriegsrates vom 31.08.1812	269
b)	Stärkung von Wettbewerb und Transparenz	270
c)	Nichteinhaltung des Wettbewerbsgrundsatzes	272
d)	Etablierung des Submissionsverfahrens	273
9.	Öffentliche Auftragsvergabe beim Eisenbahnbau	274
10.	Zweiteilung des Submissionswesens im Zuge der Verfassungsänderungen	275
11.	Zwischenergebnis	276
VII.	Auftragsvergabe in der Alten und Neuen Eidgenossenschaft ab 1700	280
1.	Erste wettbewerbliche Vergabeverfahren im 18. Jahrhundert	281
2.	Die adjudication au rabais in der République Helvétique (1798-1803)	284
3.	Einführung und Aufgabe der öffentlichen Lizitation in Bern ab 1814	287
4.	Etablierung der öffentlichen Lizitation beim Straßenbau der Kantone ab 1830	288
5.	Erste Kritik an der Lizitation und Aufkommen des Submissionsverfahrens	293
6.	Erste allgemeine Verfahrensvorschriften auf Kantonsebene nach 1848	294
a)	Reglement pour le concours et adjudication im Kanton Freiburg 1849	296
b)	Reglement über die öffentlichen Arbeiten im Kanton Wallis 1853	299
c)	Beschluss des Großen Raths im Kanton Graubünden 1857	300

7. Wettbewerbliche Vergabeverfahren auf Bundesebene ab 1848	301
a) Post- und Eisenbahnverwaltung	301
b) Finanz- und Militärverwaltung	304
8. Zwischenergebnis	305
VIII. Zwischenergebnis	309
D. Vom Ausgang des 19. Jahrhunderts bis zum Ende des Ersten Weltkrieges	314
I. Ablehnung der Submission und Reform im Deutschen Kaiserreich	314
1. Reformbestrebungen und Vorschläge der Praxis	314
a) Vereinheitlichung	317
b) Die Ermittlung des besten Angebotes und der Handwerkerschutz	318
c) Verfahrenstransparenz, Gleichberechtigung und Arbeiterschutz	326
d) Zusammenarbeit der beteiligten Kreise	329
2. Reformen in Preußen	329
a) Verfügung des preußischen Ministers für öffentliche Arbeiten vom 20.06.1880	333
b) Die Reform durch den Circular-Erlaß 1885 in Preußen	335
aa) Verfahrensarten und Grundsätze	335
bb) Leistungsbeschreibung und Vergabebedingungen	336
cc) Bekanntmachung, Eröffnung der Angebote und Zuschlag	337
dd) Zeitgenössische Bewertung und Einführung des Meistertitels in der Folgezeit	338
c) Verfügungen des Ministers für öffentliche Arbeiten 1905 und 1912	339
3. Reformen in den übrigen Gliedstaaten des Kaiserreichs	344
a) Großherzogtum Baden	344
b) Königreich Württemberg	350
c) Königreich Bayern	353
d) Großherzogtum Hessen	357
e) Hansestadt Hamburg	358
f) Der Vorschlag für einen angemessenen Preis aus dem Königreich Sachsen	360

*Inhaltsverzeichnis*

g)	Kommunale Verfahrensbestimmungen am Beispiel der Stadt Osnabrück	363
4.	Verankerung wettbewerblicher Vergabeverfahren im Haushaltsrecht	367
a)	Auf Reichsebene	367
b)	Auf gliedstaatlicher Ebene	369
5.	Reformbemühungen auf Reichsebene	371
a)	Bestimmungen der Reichsverwaltungen über das Verdingungswesen 1908	372
b)	Der Entwurf eines Reichsgesetzes 1911-1914	374
aa)	Antrag Bassermann 1911	376
bb)	Erneuter Antrag Bassermann und Erarbeiten eines Entwurfes 1912-1914	378
(1)	Anwendungsbereich, Grundsätze und Verfahrensarten	383
(2)	Verfahrensablauf	385
(3)	Rechtsschutzmöglichkeiten	387
(4)	Bewertung des Entwurfs in der Praxis	388
6.	Vergabeverfahren zur Zeit des Ersten Weltkrieges	390
7.	Zwischenergebnis	393
II.	Reformen in der Doppelmonarchie Österreich-Ungarn	398
1.	Wirtschaftskrise und Beschränkung der völligen Gewerbefreiheit	400
2.	Kritik und Reformwünsche	401
a)	Transparenz, Mittelstandsförderung und Arbeiterschutz	401
b)	Ablehnung des Mindestpreisverfahrens und Vereinheitlichung	403
c)	Verankerung der öffentlichen Auftragsvergabe in einem Haushaltsgesetz	404
3.	Initiative des Niederösterreichischen Gewerbevereins 1889	405
a)	Verfahrensarten	406
b)	Verfahrensgrundsätze	407
c)	Verfahrensablauf	408
4.	Verfahrensregelungen für die Österreichischen Staatsbahnen 1895	411
5.	Die Arbeit des Industrierates 1898-1906	412
6.	Zwischenzeitliche Entwicklung in den Ländern und Städten	416

7.	Das Submissionsregulativ als erste umfassende Regelung 1909	420
	a) Anwendungsbereich und Verfahrensarten	422
	b) Verfahrensablauf	423
	c) Verfahrensgrundsätze	427
	d) Durchführungsbestimmungen und Erweiterung des Anwendungsbereiches	427
8.	Gleichzeitige Reformen im Königreich Ungarn	430
9.	Stillstand der Entwicklung mit Ausbruch des Ersten Weltkrieges	431
10.	Zwischenergebnis	432
III.	Weiterentwicklung in der Schweizerischen Eidgenossenschaft	436
1.	Gewerbe- und Handelsfreiheit in der Neuen Bundesverfassung 1874	436
2.	Der Brückeneinsturz von Rykon-Zell	437
3.	Gewerbliche Enquête 1883 und Vorschläge der Praxis	438
	a) Vorschlag des S.I.A. 1885	440
	b) Forderung des Vereins der Schweizerischen Bauunternehmer 1886	443
	c) Vorschlag des Handwerker- und Gewerbevereins Zürich 1893	444
4.	Zunehmende Regelung auf Kantonebene	444
	a) Landratsbeschluss zum Submissionswesen des Kantons Baselland 1887	445
	b) Verordnung betreffend die öffentlichen Arbeiten des Kantons Wallis 1888	446
	c) Loi sur les soumissions et adjudications publiques de Canton de Genève 1892	447
	d) Verordnungen für den Kanton Zürich 1894 und 1906	447
	e) Verordnung betreffend Vergebung von Bauarbeiten und Lieferungen in Thurgau 1910	451
	f) Submissionsordnung des Kantons St. Gallen 1914	452
5.	Verfahrensrechtliche Regelungen der Städte und Gemeinden	454
6.	Regelungsbestrebungen auf Bundesebene	457
	a) Erste Regelungsansätze in der Militär- und Alkoholverwaltung	457
	b) Thesen des Schweizerischen Gewerbevereins 1897	458

*Inhaltsverzeichnis*

c)	Ablehnung einheitlicher Regelungen im Bundesrat 1899	462
d)	Normen der Generaldirektion der Schweizerischen Bundesbahnen 1907	463
e)	Erneuerte Thesen des Schweizerischen Gewerbevereins 1912	465
f)	Normen der Generaldirektion der Schweizerischen Bundesbahnen 1913	468
g)	Submissionsverordnung der Direktion der eidgenössischen Bauten 1917	469
7.	Zwischenergebnis	473
IV.	Zwischenergebnis	477
E.	Zwischenkriegszeit und Zweiter Weltkrieg	484
I.	Weimarer Republik und Nationalsozialismus	484
1.	Reichsbedingungen für das Baugewerbe 1921	486
2.	Die öffentliche Ausschreibung in der Reichshaushaltsordnung 1922	487
3.	Das Scheitern eines Rahmengesetzes im Reichstag 1921	488
4.	Die Ausarbeitung der Verdingungsordnungen 1921-1936	490
5.	Das Vergabeverfahren nach der VOB/A 1926 und VOL/A 1936	495
a)	Verfahrensarten	496
b)	Verfahrensgrundsätze	497
c)	Verfahrensablauf	498
6.	Weiterentwicklung auf Landesebene	503
a)	Rasche Einführung der VOB/A in den meisten Ländern	503
b)	Eigene Verfahrensregelungen in Baden bis zur Übernahme der VOB/A	504
c)	Eigene Verfahrensregelungen in Württemberg bis zur Übernahme der VOB/A	505
7.	Zeitgenössische Bewertung der einheitlichen Verfahrensregelungen	507
8.	Veränderungen zur Zeit des Nationalsozialismus	510
a)	Richtlinien über die Vergebung öffentlicher Aufträge 1933	511
b)	Politische und wirtschaftspolitische Lenkung	512

c) Gleichschaltung des Haushaltsrechts und Festlegung der Preise	513
9. Zwischenergebnis	517
II. Erste Republik in Österreich und „Anschluss“ an das Deutsche Reich	520
1. Ablehnung eines verfassungsrechtlichen Kompetenztitels	520
2. Erweiterung und Konkretisierung des Submissionsregulativs im Erlasswege	521
3. Fortentwicklung durch private Normung	523
4. Das Vergabeverfahren nach der ÖNORM B 2001	527
5. Autoritäres Regime ab 1932 und „Anschluss“ an das Deutsche Reich 1938	528
a) Einführung der Meisterprüfung 1934	529
b) Wettbewerbliche Vergabe im Haushaltsrecht	530
c) Wirtschaftslenkung und Bewirtschaftung statt Wettbewerb	532
6. Zwischenergebnis	534
III. Verrechtlichung in der Schweizerischen Eidgenossenschaft	535
1. Fortentwicklung der Verfahrensbestimmungen auf Kantonebene	535
a) Verordnung über das Submissionswesen im Kanton Graubünden 1919	535
b) Submissionsverordnungen der Stadt St. Gallen 1917 und des Kantons St. Gallen 1919	537
c) Reglement im Kanton Appenzell Auserhodon 1919	539
d) Vergabeverordnung in Aargau 1920	540
2. Forderungen aus der Praxis	542
3. Erstmalige allgemeine Regelung durch Bundesratsbeschluss 1920	545
4. Bundesratsbeschluss 1924 und neue Bestimmungen für die SBB 1927	548
5. Einführung des eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses und Diploms 1930	550
6. Die SIA-Norm 117 als Gemeinschaftswerk 1932	552
7. Reformen auf Kantonebene in Folge der Regelungstätigkeit des Bundes	554
a) Vergabeverordnungen im Kanton Bern 1924 und 1934	554

*Inhaltsverzeichnis*

b)	Submissionsverordnungen im Kanton Solothurn 1930-1932	560
c)	Neue Submissionsverordnung im Kanton St. Gallen 1931	562
d)	Beschluss betreffend die Vergebung von Bauarbeiten und Lieferungen im Wallis 1934	564
e)	Neue Submissionsverordnung im Kanton Freiburg 1935	565
f)	Submissionsgesetz im Kanton Luzern 1938	567
g)	Überarbeitete Vergabeverordnung im Kanton Aargau 1940	569
h)	Submissionsverordnung für den Kanton Zürich 1943	572
8.	Neue Verfahrensreglemente auf städtischer Ebene	573
a)	Gemeinde Rorschach 1919	573
b)	Basel-Stadt 1934-1937	574
9.	Steigende Bedeutung öffentlicher Aufträge und Arbeitsbeschaffung ab 1939	575
10.	Zwischenergebnis	577
IV.	Zwischenergebnis	581
F.	Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur heutigen Ausgestaltung	586
I.	Von der Nachkriegszeit bis zum Richtlinienpaket 1989-1993	586
1.	In Deutschland	586
a)	Rückkehr zum Wettbewerb durch öffentliches Preisrecht	587
b)	Neuausgabe der VOB/A 1952	590
c)	Reformbestrebungen in den fünfziger Jahren	593
d)	Verankerung im Haushaltsrecht	597
e)	Weiterentwicklung infolge europäischer Richtlinien 1969-1976	598
aa)	Fortentwicklung des Verfahrens durch Novellierung der VOB/A	600
bb)	Neufassung der VOL/A 1984 und das Ende des Abgebotsverfahrens	605
f)	Zwischenergebnis	608

2. In Österreich	610
a) Neuherausgabe und verbindliche Einführung der ÖNORMEN 1948	611
b) Der Weg zur ÖNORM A 2050 als „Magna Charta“	613
c) Das Vergabeverfahren nach der ÖNORM A 2050 von 1957	616
d) Einführung der ÖNORM A 2050 auf Bundes- und Landesebene ab 1963	618
e) Wettbewerbliche Vergabeverfahren im Haushalts- und Gemeinderecht	622
f) Reformbestrebungen 1957-1969	625
aa) Diskriminierungsverbote durch den EFTA-Vertrag 1960	625
bb) Kritik an der Überordnung des Staates in der Privatwirtschaftsverwaltung	626
cc) Bestechungsskandal führt zur Vorlage eines Bundesvergabegesetzes	628
dd) Geplante Änderungen durch den Bundesvergabegesetzentwurf 1969	630
g) Neue Vergaberichtlinien des Ministerrates 1978	633
h) Korruptionsskandale und erneute Reformbestrebungen ab 1980	634
aa) Vorlage eines Bundesvergabegesetzes 1982	637
bb) Entwurf einer staatsvertraglichen Vereinbarung 1983	640
cc) Keine vergabeverfahrensrechtliche Regelung im Bundeshaushaltsgesetz 1986	642
dd) Vergabeordnung für öffentliche Bauaufträge 1989	642
i) Zwischenergebnis	644
3. In der Schweiz	648
a) Einkaufs- und Submissionsverordnung auf Bundesebene 1962-1975	650
b) Bundesgesetzliche Verfahrensregelung für den Nationalstraßenbau 1964	654
c) Keine Regelung des Submissionsverfahrens im Finanzhaushaltsgesetz 1968	655
d) Die überarbeitete SIA-Norm 117 von 1972	656

*Inhaltsverzeichnis*

e)	Differenzierte Verfahrensregelungen auf kantonaler Ebene	658
aa)	Neuordnung der Verfahrensregelungen im Kanton Freiburg 1952 und 1974	658
bb)	Verfahrensreformen im Kanton Bern 1967 und 1980	661
cc)	Submissionsverordnung im Kanton Zürich 1968	664
dd)	Stetige Weiterentwicklung des Verfahrens im Kanton Wallis 1951-1986	665
ee)	Submissionsgesetz und Verordnung im Kanton Luzern 1973	669
f)	Zunehmende Forderungen nach Verrechtlichung und Rechtsschutz	671
g)	Zwischenergebnis	673
4.	Zwischenergebnis	676
II.	Von der Umsetzung der europäischen Richtlinien bis zum heutigen System	680
1.	In Deutschland	680
a)	Widerstand gegen europäischen Richtlinien und VOB/A 1990 und 1992	680
b)	Festhalten an Traditionen mit der haushaltsrechtlichen Lösung 1993	684
c)	Der erzwungene Systemwechsel 1998	686
aa)	Einführung der Kaskade von Gesetz, Verordnung und Verdingungsordnung	688
bb)	Rechtsschutz durch Vergabekammern und Vergabesenate	690
cc)	Lediglich bundeseinheitliche Regelungen oberhalb der Schwellenwerte	691
d)	Beibehalten der Zweiteilung in der Folgezeit	692
e)	Ablehnung eines Vergabegesetzes bis in die Gegenwart	694
f)	Neue Vereinheitlichungsbestrebungen	696
g)	Neuordnung des Vergaberechts 2016	698
h)	Das Vergabeverfahren oberhalb der Schwellenwerte nach GWB, VgV und VOB/A	700
aa)	Verfahrensarten	700
bb)	Verfahrensgrundsätze	705
	(1) Wettbewerb und Transparenz	705

(2) Gleichbehandlung	710
(3) Wirtschaftlichkeit und Verhältnismäßigkeit	712
(4) Mittelstandsförderung	714
(5) Elektronische und strategische Beschaffung	717
cc) Verfahrensablauf	719
dd) Der deutsche Sonderweg bei der Vergabenachprüfung	723
i) Vergabeverfahren unterhalb der Schwellenwerte	726
aa) Haushaltsrecht von Bund, Ländern und Kommunen	726
bb) Landesvergabegesetze, VOB/A und UVgO	727
j) Zwischenergebnis	729
2. In Österreich	734
a) Das erste Bundesvergabegesetz 1994	734
aa) Verfahrensregelungen und Rechtsschutzsystem auf Bundesebene	737
bb) Anwendbarkeitserklärung der ÖNORM A 2050	738
cc) Rechtssetzungskompetenz der Länder und Gemeinden	739
b) Gesetzesreform 1997 und Beibehalten der Gesetzgebungskompetenzen	740
c) Umfassende Reform des öffentlichen Auftragswesens 2002	742
aa) Reform infolge der Verfassungswidrigkeit des zweigeteilten Rechtsschutzes	742
bb) Verfahrensvereinheitlichung durch Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen	742
cc) Landesvergaberechtsschutzgesetze	745
d) Vollständige Überarbeitung mit dem Bundesvergabegesetz 2006	746
e) Bieterrechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten seit 2012	747
f) Das Vergabeverfahren nach dem Bundesvergabegesetz 2018	749
aa) Verfahrensarten	749
bb) Verfahrensgrundsätze	754
(1) Wettbewerb und Transparenz	754
(2) Verhältnismäßigkeit und Wirtschaftlichkeit	757
(3) Gleichbehandlung und Diskriminierungsverbot	758

*Inhaltsverzeichnis*

(4) Vergabe zu angemessenen Preisen	760
(5) Leistungsvergabe und Vergabeabsicht	761
(6) Umweltgerechte, soziale und innovative Vergabe	762
(7) Mittelstandsförderung	764
cc) Verfahrensablauf	765
g) Zwischenergebnis	768
3. In der Schweiz	772
a) Ablehnung des EWR-Vertrages als Reformimpuls ab 1992	772
b) Beitritt zum GPA 1996 und Abkommen mit der EG 1999	775
c) Bundesgesetz und Bundesverordnung über das öffentliche Beschaffungswesen	779
d) Innerstaatliche Harmonisierung durch Interkantonale Vereinbarung ab 1996	781
e) Kantonale Vergabeverfahrensregelungen bis heute	784
f) Bieterrechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten seit 2007	785
g) Der Weg zur Totalrevision auf Bundesebene 2019	786
h) Das Vergabeverfahren nach dem BöB 2019	789
aa) Verfahrensarten	789
bb) Verfahrensgrundsätze	792
(1) Wettbewerb und Transparenz	793
(2) Gleichbehandlung	796
(3) Wirtschaftlichkeit und Leistungsortsprinzip	800
(4) Politische Zielsetzungen und Mittelstandsförderung	802
cc) Verfahrensablauf	803
i) Zwischenergebnis	805
III. Zwischenergebnis	809
G. Fazit – Thesen	817
Schriftenverzeichnis	825

## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
Abl. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
AJP	Aktuelle juristische Praxis
a. M.	am Main
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
A. Rh.	Appenzell Rhodes-Extérieures
Art.	Artikel
	Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft (1851-1926)
AS	Eidgenössische Gesetzsammlung; amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen (1928-1948)
	Sammlung der eidgenössischen Gesetze : amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen (1948-1987)
	Amtliche Sammlung des Bundesrechts (1988-heute)
Az.	Aktenzeichen
BAnz	Bundesanzeiger
Bay	Bayrisches
BB	Betriebsberater (Zeitschrift)
BBl.	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BCH	Bulletin des correspondance hellénique
BDAV	Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen
Bd.	Band
BDVR	Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
Beschl.	Beschluss
betr.	betreffend
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGBM	Bundesgesetz über den Binnenmarkt

*Abkürzungsverzeichnis*

BGer	Bundesgericht
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BGG	Bundesgerichtsgesetz
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichts in Zivilsachen (Entscheidungssammlung)
bGS	Bereinigte Gesetzessammlung
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BAKA	Bundeskanzleramt
BlgNR	Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrats (Österreich)
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesinnenministerium
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
BPUK	Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz
BRK	Eidgenössische Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen
BS	Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848-1947
BSG	Systematische Gesetzessammlung Bern
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
Bull.	Bulletin
BV	Bundesverfassung
BVA	Bundesvergabeamt
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVergG	Bundesvergabegesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht (Deutschland)
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BVG(er)	Bundesverwaltungsgericht (Schweiz)
BVwG	Bundesverwaltungsgericht (Österreich)
BW	Baden-Württemberg
BWMBL.	Ministerialblatt des Bundesministers für Wirtschaft
bzgl.	bezüglich
ca.	circa
CdB	Centralblatt der Bauverwaltung

CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
Chr.	Christus
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
dass.	dasselbe
DAV	Deutscher Anwaltverein
DB	Der Betrieb
ders.	derselbe
DGF	Deutsche Gesellschaft für Festungsforschung
d.h.	das heißt
dies.	dieselbe(n)
DIN	Deutsche Industrie-Norm
DJZ	Deutsche Juristen-Zeitung
DM	Deutsche Mark
DNP	Der Neue Pauly
DNVP	Deutschnationale Volkspartei
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVA	Deutscher Verdingungsausschuss für Bauleistungen
DVAL	Deutscher Verdingungsausschuss für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	ebenda
ECLI	European Case Law Identifier
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
Einf.	Einführung
Einl.	Einleitung
E-IVöB	Entwurf einer Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuZA	Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht

*Abkürzungsverzeichnis*

EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GBL	Gesetzblatt
GBL DDR	Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik
GBIÖ	Gesetzblatt für das Land Österreich (15.03.1938-31.03.1940)
gem.	gemäß
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
Geschichtl.	Geschichtlicher Überblick
ggf.	gegebenenfalls
GMBI	Gemeinsames Ministerialblatt
GP	Gesetzgebungsperiode
GPA	Government Procurement Agreement
GRC	Grundrechtecharta
grds.	grundsätzlich
Großherzogl.	Großherzoglich
GS	Gesetzessammlung/Gedächtnisschrift
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
gwf	Das Gas- und Wasserfach
GZ	Geschäftszeichen
HdB	Handbuch
HdKW	Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften
HdWW	Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, zugleich Neuaufgabe des Handwörterbuchs der Sozialwissenschaften
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HLS	Historisches Lexikon der Schweiz
HRG	Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte
hrsg.	herausgegeben

Hs.	Halbsatz
ILS	Inscriptiones latinae selectae
InöB	Interkantonaies Organ für das öffentliche Beschaffungswesen
IP	Information à la presse
ISHZ	Illustrierte schweizerische Handwerker-Zeitung; unabhängiges Geschäftsblatt der gesamten Meisterschaft aller Handwerke und Gewerbe
i.V.m.	in Verbindung mit
IVöB	Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen
IWF	Internationaler Währungsfonds
JBl	Juristische Blätter
JfB	Journal für Betriebswirtschaft
jurisPR-VergR	Juris PraxisReport Vergaberecht
JuS	Juristische Schulung
JZ	JuristenZeitung
Kap.	Kapitel
KdAbg.	Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten des bayrischen Landtages
KG	Kammergericht
KNOB	Koninklijke Nederlandse Oudheidkundige Bond
königl.	königlich(en)
KOM	Europäische Kommission
KomHKVO	Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung
KommJur	Kommunaljurist (Zeitschrift)
KSzW	Kölner Schrift zum Wirtschaftsrecht
k. und k.	kaiserlich und königlich
LÄ	Lexikon der Ägyptologie
LdAW	Lexikon der Alten Welt
LexMA	Lexikon des Mittelalters
LGBl.	Landesgesetzblatt
LHO	Landeshaushaltsordnung
lit.	littera
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
Lt-Drs.	Landtagsdrucksache

*Abkürzungsverzeichnis*

LVwG	Landesverwaltungsgericht
m.	mit
mbH	mit beschränkter Haftung
MBL	Ministerialblatt
ME	Ministerialentwurf
MinBlFin	Ministerialblatt des Bundesministers der Finanzen und des Bundesministers für Wirtschaft
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NLA	Niedersächsisches Landesarchiv
No.	Numero
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
ÖHW	Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich
ÖJh	Jahreshefte des Österreichischen Archäologischen Instituts Wien
ÖJT	Österreichischer Juristentag
ÖJZ	Österreichische Juristen-Zeitung
ÖNA	Österreichischer Normenausschuss
ÖVBl	Österreichisches Verwaltungsblatt
ÖZW	Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
OGH	Oberster Gerichtshof
OLG	Oberlandesgericht
ON	Österreichisches Normungsinstitut
Org-VöB	Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung
OVG	Oberwaltungsgericht
PBK	Preisbildungskommission
PGS	Politische Gesetze und Verordnungen für die oesterreichischen, böhmischen und galizischen Erbländer (1792-1824) Politische Gesetze und Verordnungen sämtliche Provinzen des Oesterreichischen Kaiserstaates, mit Ausnahme von Ungarn und Siebenbürgen (1825-1848)

Preuß GS	Gesetzessammlung für die königlichen Preußischen Staaten
QFIAB	Quellen und Forschungen aus italienischen Archiven und Bibliotheken
RA	Revue d'assyriologie et d'archéologie orientale
RDAF	Revue de droit administratif et de droit fiscal
RdErl.	Runderlass
RDK	Reallexikon zur Deutschen Kunstgeschichte
RdW	Österreichisches Recht der Wirtschaft
RGA	Reallexikon der Germanischen Altertumskunde
RGBl.	Reichsgesetzblatt des Deutschen Reiches (1871-1945)
	Allgemeines Reichs-Gesetz- und Regierungsblatt für das Kaiserthum Österreich (02.12.1848-31.12.1852)
RGBl. Österreich	Reichs-Gesetz-Blatt für das Kaiserthum Oesterreich (04.01.1853-28.12.1869)
	Reichsgesetzblatt für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder (01.01.1870-12.11.1918)
RHO	Reichshaushaltsordnung
RiA	Recht im Amt
ris	Rechtsinformationssystem des Bundes (Österreich)
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
RPA	Recht und Praxis der öffentlichen Auftragsvergabe
Rs.	Rechtssache
RVA	Reichsverdingungsausschuss
S.	Satz/Seite
SGS	Systematische Gesetzessammlung
SH	Schleswig-Holstein
S.I.A./SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
simap	système d'information pour les marchés publics
SJZ	Schweizerische Juristenzeitung
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz hrsg. vom Europäischen Gerichtshof
sog.	sogenannten
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands

*Abkürzungsverzeichnis*

SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRL	Systematische Rechtssammlung Luzern
	Staatsgesetzblatt für den Staat Deutschösterreich (vom 15.11.1918 bis 23.10.1919)
StGBL.	Staatsgesetzblatt für die Republik Österreich (vom 10.11.1920 bis 30.04.1934)
SZG	Schweizerische Zeitschrift für Geschichte
SZR	Sonderziehungsrecht
Tgb.-Nr.	Tagebuchnummer
TVG	Tarifvertragsgesetz
u.a.	unter anderem
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UEA	Unselbstständiger Entschließungsantrag
Urt.	Urteil
USPD	Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands
UVgO	Unterschwelvenvergabeordnung
v.	vom/von
VD	Verfassungsdienst
VDK	Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz
VergabeR	Vergaberecht. Zeitschrift für das gesamte Vergaberecht
VergR	Vergaberecht
VergRModG	Vergaberechtsmodernisierungsgesetz
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg	Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes
VgV	Vergabeverordnung
VK	Vergabekammer
VKR	Vergabekoordinierungsrichtlinie, RL 2004/18/EG
VOB/A	Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A (ab Ausgabe 2002: Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen)
VOB/B	Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil B (ab Ausgabe 2002: Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen)
VOB/C	Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil C (ab Ausgabe 2002: Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen)

VöB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen
Vol.	Volume
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen Teil A
VOL/C	Verdingungsordnung für Leistungen Teil C
VOöB	Vergabeordnung für öffentliche Bauaufträge
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
V-ÜG	Verfassungs-Überleitungsgesetz
VV	Verwaltungsvorschriften
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren
WAK-N	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates
WAK-S	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
WD	Wissenschaftliche Dienste
WiGBL	Gesetz- und Ordnungsblatt des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes
WipolBl.	Wirtschaftspolitische Blätter
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Beilage zur Zeitschrift Gewerbearchiv)
WLVergG	Wiener Landesvergabegesetz
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
WTO	World Trade Organisation
ZA	Zeitschrift für Assyriologie und vorderasiatische Archäologie
ZAM	Zeitschrift für Archäologie des Mittelalters
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	zum Beispiel
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
Zentrum	Deutsche Zentrumspartei
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZfV	Zeitschrift für Verwaltung

*Abkürzungsverzeichnis*

Ziff.	Ziffer
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
Zl.	Zahl
ZLW	Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZRG RA	Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte / Romanistische Abteilung
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
z. T.	zum Teil
	Zeitschrift für Vergaberecht und Beschaffungspraxis (bis 11/2009)
ZVB	Zeitschrift für Vergaberecht und Bauvertragsrecht (ab 12/2009)