



Praxistipps zur Durchführung einer Markterkundung

Stand: 08.11.2023

Aus dem privaten Umfeld sind wir alle es gewohnt, uns vor einer Investition Gedanken darüber zu machen, welche Produkte oder Leistungen benötigt werden und bei welchen Anbietern diese zu welchen Preisen erhältlich sind.

Nichts anderes verbirgt sich hinter dem Begriff der „Markterkundung“, die ein öffentlicher Auftraggeber regelmäßig vor der Beschaffung einer Leistung durchzuführen hat.

Dieser Leitfaden dient als Orientierungshilfe für die Durchführung einer Markterkundung und enthält allgemeine Hinweise sowie konkrete Fallbeispiele.

1. Ziele der Markterkundung

Am Anfang einer Markterkundung steht eine Beschaffungsidee bzw. ein Bedarf an bestimmten Produkten oder Leistungen. Die Markterkundung dient dazu, diese Idee bzw. diesen Bedarf unter Berücksichtigung der jeweiligen Markt- und Anbietersituation zu konkretisieren. Denn **mit einem fundierten Marktüberblick fällt es leichter**, die **Anforderungen an die Leistung** bei der anschließenden Beschaffung so **auszuformulieren**, dass passende und attraktive Angebote eingehen.

Die Ansicht, eine Markterkundung und damit eine Ansprache des Marktes vor der Durchführung einer Beschaffung sei nicht zulässig, ist immer noch weit verbreitet. Dies ist jedoch nicht der Fall. **Die vergaberechtlichen Vorschriften erlauben** dem öffentlichen Auftraggeber **eine Markterkundung** zur Vorbereitung der Auftragsvergabe und zur Unterrichtung der Unternehmen über seine Auftragsvergabepläne und -anforderungen durchzuführen (vgl. § 28 Abs. 1 VgV, § 20 UVgO, § 2 EU Abs. 7 VOB/A, § 2 Abs. 5 VOB/A).

Für die **Landesvergabestellen bzw. Bedarfsstellen des Landes** ist die **Durchführung einer Markterkundung gemäß Ziffer 4.3 der Verwaltungsvorschriften zur nachhaltigen Beschaffung (VV-NB) verpflichtend**: Die Möglichkeiten der **Berücksichtigung nachhaltiger Aspekte** im Rahmen eines Beschaffungsverfahrens **sind im Wege der Markterkundung zu ermitteln**, wenn eine Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Rahmenvereinbarungen nach den Regelungen von Teil 4 des GWB in Verbindung mit der VgV, der UVgO oder der VOB/A geplant ist.

Die Bedarfs- bzw. Vergabestellen des Landes haben also durch eine Markterkundung mindestens zu ermitteln, ob im Rahmen ihrer Beschaffung Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt werden können.

Die Markterkundung ist dem Vergabeverfahren vorgelagert und erfolgt im Vorfeld der geplanten Beschaffung. Dennoch hat der öffentliche Auftraggeber bereits an dieser Stelle

auch die allgemeinen Vergabegrundsätze zu beachten. Diese Grundsätze, insbesondere der Wettbewerbs-, Gleichbehandlungs- und Transparenzgrundsatz, helfen dem Auftraggeber bei der Durchführung der Markterkundung beurteilen zu können, ob sein Vorgehen alle Unternehmen gleich berechtigt und damit objektiv und auch für Dritte nachvollziehbar ist. Aus dem vergaberechtlichen Wettbewerbsgrundsatz kann zudem abgeleitet werden, dass die Markterkundung möglichst mit mehreren Unternehmen erfolgen soll.

Das **Ergebnis einer erfolgreichen Markterkundung ist eine Definition des Beschaffungsgegenstandes**, die sowohl den Anforderungen des Auftraggebers als auch den Möglichkeiten der Anbieterseite gerecht wird und wirtschaftlich abgebildet werden kann. Ebenso ermöglicht die Markterkundung dem Auftraggeber fundierte Vergabeunterlagen zu erstellen und über eine realistische Kalkulationsgrundlage zu verfügen.

2. Vorüberlegungen

Zunächst sollte der Auftraggeber prüfen, ob für die einzukaufende Leistung andere Verträge bestehen, die vor einer **Neuvergabe noch zu kündigen** sind. Dabei ist zu beachten, dass ein Vergabeverfahren mehrere Wochen oder Monate dauern kann. Der Kündigungszeitpunkt sollte also so gewählt werden, dass ausreichend Zeit für die Beschaffung bleibt sowie dem neuen Vertragspartner eine ggf. erforderliche Vorlaufzeit vor dem Vertragsstart bzw. dem Leistungsbeginn eingeräumt wird.

Beispiel: Der Vertrag mit dem derzeitigen Dienstleister läuft zum Jahresende aus und kann oder soll nicht verlängert werden. Wenn die Leistung ohne Unterbrechung benötigt wird, muss der neue Vertragspartner ab Jahresbeginn leisten können. Für einen reibungslosen Übergang muss der neue Vertrag u.U. mehrere Wochen vor Jahresende abgeschlossen sein.

Sind dem Auftraggeber bereits **zwingende Anforderungen an die Leistungen** sowie an **den künftigen Vertragspartner** bekannt, sollte er diese vorab skizzieren. Leistungsbestandteile, die definitiv nicht benötigt werden, sind festzuhalten. Ebenso sollte der Auftraggeber die zu klärenden Fragen vor der Marktansprache bündeln und aufschreiben, z.B. in Form eines einheitlichen Fragebogens.

Beispiel: Vor einer Markterkundung zum Erwerb einer Geschirrspülmaschine können Rahmenanforderungen festgelegt werden wie

- 45 cm Baubreite
- unterbaufähige Ausführung
- Lieferung und Montage inklusive

Im Rahmen der Berücksichtigung von **Nachhaltigkeitsaspekten**, sollte der Auftraggeber zudem vorab prüfen, ob die **(Neu-)Beschaffung einer Leistung überhaupt notwendig** ist oder aber je nach Leistungsgegenstand die Möglichkeit der Reparatur, einer Sanierung statt eines Abrisses / Neubaus o. ä. in Betracht kommt.

Ein wichtiger Punkt ist ebenso, vor Beginn der Markterkundung zu klären, ob und in welcher Höhe **Haushaltsmittel** zur Verfügung stehen, damit Zielrichtung und Umfang der Markterkundung näher bestimmt werden können. Bei einer erstmaligen Beschaffung bietet die Markterkundung hingegen Anhaltspunkte für die Ermittlung des Budgets.

3. Ablauf und Formen der Markterkundung

Hat der Auftraggeber seinen Beschaffungsbedarf skizziert sowie seine zu klärenden Fragen niedergeschrieben, kann die Markterkundung beginnen. Dabei kann der Auftraggeber zunächst auch auf **gängige Informationsquellen** zurückgreifen.

Für **allgemeine Informationen** bieten sich an:

- Internetrecherchen
- Anfragen bei Berufskammern, Verbänden, Auftragsberatungsstellen der Industrie- und Handelskammern etc.
- Messebesuche
- Kataloge und Fachzeitschriften
- Recherchen im [Bekanntmachungsservice](#), im [TED](#) oder auf [bund.de](#) und dadurch Zugriff auf Unterlagen anderer Auftraggeber auf den Vergabeportalen

Die **Bedarfsträger bzw. Vergabestellen des Landes** haben die **Möglichkeiten der Berücksichtigung nachhaltiger Aspekte** im Wege der Markterkundung zu ermitteln. Anhaltspunkte für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten verschiedenster Leistungen finden sich insbesondere auch auf der Seite des [Umweltbundesamtes](#). Im [zentralen Portal für nachhaltige Beschaffung](#) öffentlicher Auftraggeber können Beschaffungsbeispiele anderer Auftraggeber eingesehen werden, die ebenfalls Anhaltspunkte für die Beachtung nachhaltiger Kriterien liefern können.

Darüber hinaus kann je nach Einzelfall eine **gezielte Marktansprache** empfehlenswert sein. Durch eine gezielte Marktansprache kann insbesondere festgestellt werden, **ob und wie Nachhaltigkeitsaspekte bei der konkreten Beschaffung einbezogen werden können**. Zu beachten ist, dass viele Leistungen regelmäßig weiterentwickelt werden und immer neue Leistungen auf den Markt kommen. Sie können damit ggf. auch immer weitergehenden Nachhaltigkeitsanforderungen genügen. Daher ist gerade bei der nachhaltigen Beschaffung nicht nur der bloße Rückgriff auf bereits nachgefragte Leistungen, sondern eine Markterkundung über das aktuell verfügbare nachhaltige Angebot durchzuführen.

Verfügt der öffentliche Auftraggeber hingegen über aktuelle Marktkenntnisse, insbesondere in fachlicher und preislicher Hinsicht, oder kann er seine Marktkenntnisse anhand einer Internetrecherche auf Aktualität überprüfen, kann selbstverständlich auf eine gezielte Marktansprache verzichtet werden.

Eine **gezielte Marktansprache** ist wie folgt möglich:

- Anfrage (E-Mail/Telefon) bei Marktteilnehmern
- persönliche Präsentationen/Produktvorstellungen durch Marktteilnehmer
- sonstige Marktsondierungsgespräche mit einzelnen Marktteilnehmern

Hierbei können Informationen zu folgenden Punkten erlangt werden:

- Kann der Markt die angefragte Leistung überhaupt erbringen?
- Welche und wie viele Anbieter (nur Hersteller oder auch Händler) sind hierzu in der Lage?

- Welche Preise sind zu erwarten, wie stark weichen die eingeholten **Preisinformationen** voneinander ab? In der Regel sollten mind. drei Preisinformationen eingeholt werden.
- Welche **Vergütungsmodelle** (Pauschalpreis, Stückpreis, Stundenhonorar etc.) sind für die nachgefragten Leistungen marktüblich?
- Welche **konkreten Leistungen/Produkte** sind verfügbar (Produkt- oder Leistungsvielfalt, Innovationen und Neuerungen)?
- Über welche **Referenzen oder Erfahrungen** verfügen die Anbieter,
- Strukturelle oder sonstige **Besonderheiten des Marktes**, wie z.B. hoher Wettbewerbsdruck, zahlreiche zu erwartende Unterauftragnehmer etc.
- Informationen für die **Wirtschaftlichkeitsberechnung** und damit für die Entscheidung „ob“ eingekauft wird,
- Kompatibilitäten zu bereits eingesetzten Produkten,
- Zusätzliche Leistungen, z.B. Service, feste Ansprechpartner, Updates, Produktpflege, etc.
- mögliche Folgekosten.

In Bezug auf die **Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten** können folgende Informationen erfragt werden:

- Welche allgemeinen Nachhaltigkeitsaspekte können berücksichtigt werden?
- Gibt es für die nachgefragten Leistungen/Produkte **Gütezeichen** (Blauer Engel etc.)?
- Sind die **Unternehmen zertifiziert**, beispielsweise nach EMAS, und steht die Zertifizierung im Zusammenhang mit dem konkreten Auftragsgegenstand?
- Verfügen die Unternehmen über Informationen, wie hoch die CO₂-Emissionen ihres Produktes sind? Sehen sie sich zur Berechnung eines leistungsspezifischen **CO₂-Schattenpreises** in der Lage?
- Können Preisinformationen über den gesamten **Lebenszyklus** abgegeben werden?
- Können **Recycling(bau)stoffe** eingesetzt werden?
- Welche **sozialen Kriterien** kommen im Rahmen der Leistungserbringung in Frage?
- Welche möglichen Probleme können durch die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten entstehen (bspw. höhere Kosten)?

Hinweis: Bei der **Marktansprache darf nicht der Anschein erweckt werden, dass ein verbindliches Angebot abgefragt wird**, das (unmittelbar) zu einem Vertragsschluss führen soll. Die öffentlichen Auftraggeber haben daher im Rahmen der Markterkundung die Teilnehmer ausdrücklich aufzufordern lediglich eine "**Preisinformation**" einzureichen. Hierbei können auch Formulierungen wie "**informativ**" und "**zum Zweck der Markterkundung**" verwendet werden.

Praxistipp: Eine Formulierung wie beispielsweise „Hiermit fordern wir Sie auf, ein verbindliches Preisangebot für die Leistung einzureichen“ ist nicht zulässig. Stattdessen sollte die folgende oder eine ähnliche Formulierung gewählt werden: „Hiermit bitten wir zum Zwecke der Markterkundung um die Übersendung einer Preisinformation für die Leistung.“

Es sollten nach Möglichkeit nicht nur "bekannte und bewährte" Marktteilnehmer angefragt, sondern eine wettbewerbsoffene Markterkundung durchgeführt werden.

4. Dokumentation der Markterkundung

Um die vergaberechtlichen Grundsätze, insbesondere den Gleichbehandlungs- und Transparenzgrundsatz zu wahren, sind der Ablauf und die Ergebnisse der Markterkundung zu dokumentieren. Inhalt der Dokumentation sind die Art der Markterkundungsmaßnahme, die daraus gezogenen Erkenntnisse, welche Marktteilnehmer welche Informationen erhalten haben und welche Rückmeldungen erfolgt sind und die Kontaktdaten des Unternehmens/der Unternehmen. Bei dem anschließenden Beschaffungsvorgang kann dann einfach auf die bereits ermittelten Angaben zurückgegriffen werden.

Praxistipp: schriftliche Telefonnotizen und Rückmeldungen der Anbieter am besten in einer Akte zusammenführen. Bei dem anschließenden Beschaffungsvorgang kann dann einfach auf die bereits ermittelten Angaben zurückgegriffen werden.

5. Teilnehmer der Markterkundung

Wird ein Unternehmen im Rahmen einer Markterkundung befragt oder berät es den Auftraggeber im Vorfeld einer Beschaffung, kann es für ein Unternehmen zu einer sog. „Vorbefassung“ führen (vgl. § 7 VgV, § 5 UVgO). Die Teilnahme eines vorbereiteten Unternehmens am Vergabeverfahren ist grundsätzlich zulässig. Der öffentliche Auftraggeber hat jedoch Maßnahmen zur Wiederherstellung der Chancengleichheit der Unternehmen zu ergreifen. Das heißt, er hat dafür zu sorgen, dass alle Unternehmen über den gleichen Informationsstand verfügen, in dem er die Informationen oder aber auch Unterlagen oder Ausarbeitungen allen Bietern gleichermaßen zur Verfügung stellt.

Beispiel: Übergabe von ausgearbeiteten Planungsunterlagen, die vom Unternehmen nach der HOAI ausgearbeitete Entwurfsplanung im Vorfeld der Ausschreibung der weiteren Leistungsphasen der Planung oder die Übergabe von technischen Ergebnissen o. ä..

Haben Unternehmen durch ihre Teilnahme an der Markterkundung ggf. auch einen zeitlichen Vorsprung erlangt, hat der öffentliche Auftraggeber diesen durch entsprechend längere Fristen im Vergabeverfahren auszugleichen.

Welche Maßnahmen im Einzelfall zu ergreifen sind, kann der öffentliche Auftraggeber im Einzelfall auch anhand der allgemeinen Vergabegrundsätze beurteilen. Es gilt, dass der öffentliche Auftraggeber alle Informationen und Unterlagen bereitzustellen hat, die für alle Bieter gleiche Wettbewerbsbedingungen ermöglichen. Dabei ist zu beachten, dass Arbeitsergebnisse, Besprechungsprotokolle oder aber auch Preisinformationen, die Unternehmen als Geschäftsgeheimnisse ansehen, nicht bereitgestellt werden dürfen.

Falls im Einzelfall keine Maßnahme geeignet ist, den Wissensvorsprung des vorbereiteten Unternehmens auszugleichen, ist zu prüfen, ob das vorbereitete Unternehmen zur Vermeidung einer unzulässigen Wettbewerbsverzerrung vom Vergabeverfahren ausgeschlossen werden muss. Hierbei sind die § 7 Abs. 3 VgV und § 5 Abs. 3 UVgO zu beachten.

6. Von der Markterkundung zur Beschaffung

Die Ergebnisse der Markterkundung können unmittelbar in die anschließende Beschaffung bzw. Ausschreibung einfließen.

Sind nach § 7 Abs. 2 der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung (LHO) **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** für Maßnahmen von finanzieller Bedeutung im Rahmen von Beschaffungsvorgängen durchzuführen, kann die Bedarfsstelle die Erkenntnisse aus der Markterkundung, beispielsweise über Aspekte der Nachhaltigkeit als nicht monetär fassbare Einflussfaktoren, ebenfalls für ihre Bewertung möglicher Beschaffungsalternativen nutzen.

Die Schätzung des voraussichtlichen Auftragswerts kann ein wichtiges Ergebnis der Markterkundung sein und dient u.a. der **Planung der Haushaltsmittel**. Zudem ist die Auftragswertschätzung Grundlage für die Bestimmung des richtigen Beschaffungsverfahrens und dient im späteren Vergabeverfahren als Anhaltspunkt bei der Beurteilung, ob die eingereichten Angebote auskömmlich und/oder wirtschaftlich sind.

Anhand der Ergebnisse der Markterkundung kann eine abschließende Bedarfsdefinition insbesondere unter **Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten** vorgenommen werden, die regelmäßig in der Leistungsbeschreibung niedergeschrieben wird.

Zudem versetzt sie den Auftraggeber in die Lage seine Vergabeunterlagen auszugestalten. Er kann mittels der Markterkundung beispielsweise besser entscheiden, welches Vergütungsmodell gewählt wird, welche Eignungsanforderungen aufgestellt werden sollen oder aber, ob Nachhaltigkeitskriterien, wie beispielsweise Lebenszykluskosten, ein CO₂-Schattenpreis oder aber andere umweltbezogene oder soziale Kriterien entweder ergänzend zu den Mindestanforderungen oder aber ausschließlich als Zuschlagskriterien Berücksichtigung finden sollen.

Auch können die aus der Markterkundung gewonnenen Kenntnisse über strukturelle Merkmale des betroffenen Marktes berücksichtigt werden, beispielsweise mit dem Ergebnis einer Losbildung.

Beispiel: Die Markterkundung vor einem Auftrag über Druckerzeugnisse hat ergeben, dass kleinformatige Flyer von ganz anderen Anbietern produziert werden als mehrseitige Broschüren. Eine Aufteilung in zwei Lose ermöglicht beiden Anbieterkreisen, für das jeweils passende Los ein Angebot abzugeben. Ohne eine Losaufteilung würde sich u.U. kein Marktteilnehmer für den Gesamtauftrag finden lassen.

Etwaige Wissensvorsprünge einzelner Unternehmen hat der öffentliche Auftraggeber, wie unter Ziffer 5. dargestellt, durch Offenlegung der Ergebnisse in den Vergabeunterlagen auszugleichen.

7. Fallbeispiele

a) Regelmäßiger Beschaffungsbedarf: Veränderung hin zur Nachhaltigkeit

Auch bei regelmäßig wieder auftretendem Beschaffungsbedarf lohnt sich eine Markterkundung, um den Blick für nachhaltige Alternativen zu schärfen und sich der stetigen Veränderungen auf dem Markt bewusst zu machen.

Beispiel: Eine Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten ist bereits bei kleinen und alltäglichen Gegenständen möglich. So wird beispielsweise Schreib-, Druck- und Kopierpapier in regelmäßigen Abständen beschafft. Um hier nachhaltige Alternativen zu dem bisher beschafften Papier zu finden, bietet sich insbesondere eine Internetrecherche an. Führt man diese durch, stellt man schnell fest, dass alle Webshops Filtermöglichkeiten zu grundlegenden Papiereigenschaften, wie z.B. Papierformat, Grammat, Verpackungseinheit, Weißegrad anbieten. Manchmal gibt es auch die Möglichkeit, nur nach Recyclingpapier zu suchen. Auf jeden Fall ist es möglich, sich nach Angabe der für den jeweiligen Beschaffungsbedarf erforderlichen Papiereigenschaften verschiedene Beschaffungsalternativen anzeigen zu lassen, so dass man einen guten Marktüberblick erhält. Angezeigt werden für die angebotenen Papiere auch immer die jeweils vergebenen Gütesiegel, so dass auch die Beurteilung des erreichten Nachhaltigkeitsstandards möglich ist. Auch die Beschaffung von Papier aus alternativen nachwachsenden Rohstoffen, z.B. aus Eukalyptus-Zellstoff ist auf diesem Wege möglich.

Eine regelmäßige Marktrecherche ermöglicht neben der Berücksichtigung von Innovationen im Bereich von alternativen Rohstoffen auch die optimierter Herstellprozesse. Es bietet sich an, diesen Prozess in regelmäßigen Abständen zu wiederholen, da immer neue Leistungen auf den Markt kommen, die damit gegebenenfalls auch immer weitergehenden Nachhaltigkeitsanforderungen genügen können.

b) Ungefragt eingereichte Angebote

Es kommt immer wieder vor, dass Anbieter im Rahmen einer Markterkundung oder auch gänzlich ungefragt Angebote einreichen.

Beispiel: Eine Werbeagentur wendet sich an eine Landesbedienstete und unterbreitet eine Kampagne zu einem bestimmten Thema. Dabei werden detaillierte Angaben zum Leistungsinhalt, zu Preisen, Ausführungsfristen etc. mitgeteilt.

Bei vergaberechtlich relevanten Verfahren kann das Angebot nicht einfach angenommen werden, es ist vielmehr ein Vergabeverfahren durchzuführen. Es empfiehlt sich daher das anbietende Unternehmen darauf hinzuweisen, dass das Angebot im Rahmen eines Markterkundungsverfahrens oder aber auch unabhängig davon nicht angenommen werden kann, das Unternehmen jedoch im anschließenden Vergabeverfahren ein Angebot abgeben könne. Für das anstehende Vergabeverfahren sollten zwingend unabhängig von dem konkret eingereichten Angebot Vergabeunterlagen gefertigt werden, auch dann, wenn das konkrete Angebot den Wünschen und Bedürfnissen der Beschaffenden entspricht, damit der Auftrag an das Unternehmen vergeben werden kann, welches sich auch tatsächlich im Vergabeverfahren durchsetzt.