

## **Abenteuer Ausschreibungen**

*Lichten und Sichten im Ausschreibungsdschungel*

*Anonymus*

- 1 Gesucht: Eierlegende Wollmilchsau
- 2 Willkommen im Dschungel: Vergabeverfahren
- 2.1 Erste Schritte zum neuen Auftrag: Papierkrieg
- 2.2 Kein Spaziergang: Phase zwei
- 2.3 Zwischen Verheißung und Verheizung
- 3 Leidensgeschichten
- 4 Und schließlich: Großes Staunen und Hoffen

*Keywords*

Ausschreibungsguide, Ausschreibungs- und Vergabeverfahren, Nachvollziehbarkeit, Rechnungshof, Transparenz, Vergaberecht

*Abstract*

Die Gründe der Bundesministerien, die nach dem Pitch zur Auswahl eines bestimmten Kommunikationsberaters führen, sind für die gescheiterten Dienstleister nicht immer leicht nachzuvollziehen. Aus der Warte eines Gewinners, der auch schon scheiterte, legt Anonymus seine Eindrücke und Erfahrungen aus Agentursicht dar und bringt so ans Tageslicht, was viele Agenturvertreter denken, sich aber nicht zu sagen trauen. Für die Wissenschaft liefert der subjektive Beitrag zahlreiche Ansatzpunkte zur weiteren Forschung. Ministeriumsvertreter hingegen finden hier Anregungen, wie sie ihre Ausschreibungen klarer und zielorientierter formulieren können.

*Der Autor*

Anonymus ist Geschäftsführer einer PR-Agentur, die u.a. auch mehrere Bundesministerien zu ihren Kunden zählt. Anonymus und sein Team beteiligten sich bereits an zahlreichen Ausschreibungen von Bundesbehörden und wurden auch bereits mit siebenstelligen Kommunikationsbudgets betraut.

## 1 Gesucht: Eierlegende Wollmilchsau

Eine attraktive Ausschreibung über einen Werbe- oder PR-Etat ausfindig zu machen, ist an sich schon eine Hürde, die man nur mit Insiderwissen und großer Mühe überwinden kann. Kommerzielle Online-Portale bieten hierbei mittlerweile die größte Auswahl an Auftragsmöglichkeiten. Meistens jedenfalls. Manchmal nämlich sind vielversprechende Aufträge auch dort nicht zu finden. Sie halten sich mitunter gut auf den Webseiten der jeweiligen Bundesministerien oder sonstigen Institutionen versteckt. In so einem Fall helfen erfahrungsgemäß nur gute Kontakte in den verschiedensten Bereichen und Ebenen. Überhaupt ist ein Netzwerk an solchen ‚verdeckten Informanten‘, wie sich im späteren Verlauf noch zeigen soll, immer wieder hilfreich. Um schließlich auch die letzten versteckten Edelsteine im Ausschreibungsdschungel zu orten, sind das Bundesausschreibungsblatt, Suchdienste sowie fleißige Augen und Hände hilfreich.

War die Recherche von Erfolg, ist eine erste Evaluation der ausgeschriebenen Aufträge nötig: Anforderungen, Referenzen und zu erfüllende Formalien stellen die nächste große Hürde dar. Fragen und potentielle Probleme hierbei sind: Wer ist die aktuelle betreuende Agentur? Gibt es ‚besondere Präferenzen‘ des potentiellen Auftraggebers? Ist die Ausschreibung gar nur scheinbar eine solche und es steht schon fest, wer den Zuschlag bekommen wird? Manchmal wirken die Anforderungsprofile wie ein Maßanzug für bestimmte Agenturen. Sätze wie „Besondere Kenntnisse im Hochschulwesen von Niedersachsen unter besonderer Berücksichtigung des Personennahverkehrs in Osnabrück sowie Erfahrung im Bereich Tierschutz und Kohlebergbau“ sind in einer vergleichbaren Komplexität durchaus anzutreffen.

Ein Trend ist mittlerweile die integrierte Kommunikation und Betreuung aus einer Hand. Denn auf Kundenseite hat man erkannt: Abgestimmte Maßnahmen und wenige Ansprechpartner sind nur zwei der Vorzüge von ‚Full-Service‘. Zunehmend wird dies durch Bietergemeinschaften gelöst: Spezialisten auf allen geforderten Gebieten arbeiten dabei optimalerweise Hand in Hand für die beste Lösung.

## 2 Willkommen im Dschungel: Vergabeverfahren

### 2.1 Erste Schritte zum neuen Auftrag: Papierkrieg

Die jeweiligen Ausschreibungsprozesse verlaufen unterschiedlich: ein- oder mehrstufig, offen oder geschlossen, normal oder beschleunigt.

Wie sieht aber nun ein solcher typischer Ausschreibungsprozess aus, bei dem es nicht selten um zweistellige Millionenaufträge geht?

In der Regel gibt es eine erste Runde, bei der zunächst einmal umfangreichste Teilnahmeanträge eingereicht werden müssen. Eine Art Bewerbungsmappe oder kompletter Screen des Agentur-Ichs: Agenturvorstellung, Referenzkunden, Mitarbeiter und ihre Lebensläufe, Handelsregisterauszüge, Bankerklärungen, Unbedenklichkeitsbescheinigungen, Umsatzzahlen der letzten Jahre in allen erdenklichen Aufteilungen. Referenzen sind das A und O, die kreative Liste der Grausamkeiten scheint manchmal endlos. Und der Teufel

steckt bekanntlich im Detail: Eine einzige fehlende Angabe kann bereits den Einzug in die zweite Runde verhindern – sind die Leistungsnachweise noch so glänzend und aussagekräftig. Referenzen, Arbeitsbeispiele, Formulare machen häufig 200 bis 300 Seiten aus. Bei 80 Agenturen sind dies also rund 20.000 Seiten, die gesichtet werden müssen. Wer liest das alles, fragt man sich, und Bedenken nach der Transparenz des Verfahrens kommen auf. Wird der eigene Antrag überhaupt gelesen oder wahrgenommen? Um wenigstens diese Zweifel auszuräumen, sind es vermutlich auch die kreativen Ideen mit einer besonderen Leidenschaft und Beziehung zur Thematik, die bei der Einreichung helfen. So kann man unter Umständen die qualifizierte Vorauswahl der Auftraggeber positiv beeinflussen.

Hilft das alles nichts, muss wieder das kostbare Netzwerk beansprucht werden. Warme Worte beim Freund, dessen gute Bekannte einen Praktikanten im Ministerium kennt, der die Abteilungsleiterin kennt, dessen Mitarbeiter die Auswahl trifft.

### *2.2 Kein Spaziergang: Phase zwei*

In der zweiten Runde dürfen in der Regel rund zehn Agenturen ihre kreativen und konzeptionellen Fähigkeiten unter Beweis stellen. Der Arbeitsumfang variiert dabei zwischen ein paar Stunden für ein erstes Ideenpapier bis hin zu mehreren Wochen und Mitarbeitern für ein umfangreiches Kampagnenbooklet inklusive eventueller erster Grobkalkulation der vorgeschlagenen Maßnahmen. In Zahlen gesprochen: Wenn ein Stratege und ein Berater jeweils zwei Wochen, ein Artdirektor eine Woche, der Geschäftsführer einen Tag an einer Ausschreibung arbeiten, entspricht dies einem Honoräräquivalent von wenigstens 25.000 Euro, und das ist keine Seltenheit. Als Aufwandentschädigung gibt es hierfür: rund 1.000 Euro.

Für drei bis fünf Agenturen ist das Booklet dann aber die Eintrittskarte in den ‚Vorhof des kommunikativen Olymps‘: die persönliche Präsentation der Ideen für die Kampagne.

Bis es allerdings zur Live-Präsentation kommt, werden die Ideen auf Agentureseite noch weiter geschliffen, unter Umständen die Kosten genauer kalkuliert und alles schließlich möglichst aufregend, emotional, mitreißend und begeisternd in Szene gesetzt – alternativ überzeugt man einfach mit verdammt guten Ideen.

### *2.3 Zwischen Verheißung und Verheizung*

Ist die Agentur in der Endrunde, wird noch mal richtig Gas gegeben. In der Präsentation vor dem Kunden will man alles zeigen. Um die Idee aufregend zu visualisieren, fallen nicht selten bis zu 10.000 Euro an Fremdkosten an. Sie entstehen für Zeichnungen, Filme und Animationen sowie für Beschaffung von Fotos. Zuvor aber werden die Ideen verfeinert, es sitzen noch mal zwei Artdirektoren oder Grafiker an der Ausarbeitung, zudem noch zwei Berater, einen Texter, einen Strategen und die Geschäftsführung. Das alles in zwei Wochen: teilweise in Vollzeit, wenn die Zeit dies zulässt. Hierdurch werden bis zur Präsentation häufig weitere 30.000 bis 40.000 Euro an Human- und Finanzressourcen investiert. Der Schritt vom Investieren zum Verheizen ist damit schnell genommen. Nur eine Agentur

kann letztlich den Zuschlag bekommen und es ist davon auszugehen, dass rund eine halbe Million Euro an Honoraren von allen Agenturen der Vor- und Endrunde zusammengerechnet investiert werden, um einen begehrten Etat zu gewinnen. Das Geld ist für die ausgeschiedenen Agenturen (abgesehen von den kleinen Aufwandsentschädigungen) verloren. So kamen zum Beispiel bei einer Deutschlandkampagne zehn Agenturen in die zweite Runde, fünf schafften es in die Endauswahl. Die Ausgaben lagen dabei – nicht zuletzt wegen der hohen Beteiligung an Agenturen mit Rang und Namen – wahrscheinlich in einem atemberaubenden Rahmen, weit über den üblichen Betrag hinaus.

Diese hohen Investitionen sind der Jury vermutlich nicht bewusst: Die Wertschätzung für die präsentierten Inhalte lässt zum Teil sehr zu wünschen übrig. So werden bei Präsentationen minutenlange Telefonate geführt, Beteiligte gehen raus oder sind anderweitig abgelenkt.

Übrigens: Gewonnen hat den prestigeträchtigen Etat zuvor genannter Deutschlandkampagne schließlich eine Agentur mit gutem Netzwerk, bei der offensichtlich persönliche Verbindungen zur Jury bestanden. Die Vergabemängel seien zwar nach einer Beschwerde des Gesamtverbandes Werbeagenturen offiziell beseitigt worden, ein fader Beigeschmack blieb aber dennoch. Zukünftig soll ein Ausschreibungsguide Richtlinien bei der öffentlichen Vergabe festlegen. Wie verbindlich, das ist noch offen.

Die Vergangenheit jedenfalls hat gezeigt, dass hier ein großer Nachholbedarf besteht. So gab es beschleunigte Verfahren mit absurden Deadlines, die offensichtlich nur ‚vorbereitete‘ Agenturen schaffen können oder Anforderungen, die wohl mehr dazu dienen konnten, eine zuvor festgelegte Agentur auszufiltern als die wahren Bedürfnisse des Kunden abzubilden.

### 3 Leidensgeschichten

Die Liste der Unglaublichkeiten, die man im Laufe der Teilnahme an verschiedenen Pitches<sup>1</sup> erlebt, ist lang. So musste ein Projekt ausgeschrieben werden – obwohl man mit der bisherigen Agentur absolut zufrieden war –, weil der Etat erhöht wurde. Zehn auftragswillige Agenturen investierten dennoch einiges an Zeit und Geld. Die Ausschreibung jedoch war nur ‚Show‘: Die alte Agentur wurde wieder ausgewählt.

Aufträge der Bundesregierung genießen hohes Ansehen, da sie der Kommunikationsbranche einen Imagegewinn bringen und sich zudem oft zu längerfristigen Umsatzbringern entwickeln können. Eine Merkwürdigkeit dabei ist aber: Die Bekanntgabe und Ausschreibung von Aufträgen für Bundesministerien – egal, ob Kugelschreiber, Kabel oder Kommunikation – muss europaweit geschehen. Folglich könnte also auch eine Agentur in Südtalien theoretisch den Zuschlag für den PR-Etat des Bundesministeriums für Inneres erhalten. Da Kommunikation aber nicht das gleiche ist, wie etwa 300 Meter Kabel zu besorgen, führen Bedingungen wie „Erfahrung mit Bundesministerien“, „fließendes Deutsch“ und „Selbstübernahme der Reisekosten“ natürlich zu Zurückhaltung ausländischer Agenturen bei deutschen Ausschreibungen – und umgekehrt.

---

1 Pitch meint hier die Bewerbungsphase, in der es zur Präsentation vor dem Kunden kommt.

In einem anderen Bundesministerium wurde ein Ausschreibungsverfahren gestartet, obwohl die Agentur bereits feststand, wie man über ‚gut informierte Kreise‘ hörte. Über ein Netzwerk kann man eben auch erfahren, ob es sich überhaupt lohnt, an einer Ausschreibung teilzunehmen oder wo am meisten der Schuh drückt, welche Klippen umschiffen werden müssen oder schlicht, wie der Stand der Dinge ist. Sollte ein Mitentscheider gar ein alter politischer Weggefährte sein, ist es ein Glücksfall. Ebenfalls nützlich ist es, als Dienstleister im Vorfeld an der Ausschreibung beteiligt gewesen zu sein, vielleicht sogar an den Formulierungen mitgewirkt zu haben. Bei den zuvor genannten engen Zeitvorgaben kann so etwas einen enormen Vorsprung geben.

#### **4 Und schließlich: Großes Staunen und Hoffen**

Aus welchem Grund letztlich eine Kampagne ausgewählt wurde, führt nicht selten zum Staunen bei Laien und Verwunderung beim Fachmann – nicht nur aus Frust über den vielleicht verlorenen Etat.

In solchen Situationen zeigt sich also wieder die ‚Blackbox‘ Ausschreibung. Meckern oder gar Beschwerde bei der Vergabekammer einzureichen, hilft nicht weiter. Vor allem nicht für zukünftige Aufträge: So etwas spricht sich rum, wird gar nicht gern gesehen.

Der geplante Ausschreibungsguide wird abhängig von den Personen sicher zweischneidig gesehen. Man freut sich, wenn man vor den ‚Türen des Hauses‘ steht und vertuefelt ihn, wenn man im Inneren ist. Aber zum Nutzen der Gemeinschaft und mehr Gerechtigkeit ist er dringend zu empfehlen. Trotz allem möglichen eigenen Vorteil durch gute Netzwerke: Für den Zuschlag eines Auftrages sollten die guten und effizienten Ideen sorgen und nicht Beziehungen oder ein weit gefächertes Netzwerk.

#### **Daraus resultierende Thesen**

- *Mehr Information:* Sie kann durch ein einheitliches, zentrales Pflicht-Ausschreibungsorgan mit einheitlichen, klar auffindbaren Dienstleistungsbeschreibungen (bisher unbefriedigend gelöst) erreicht werden.
- *Mehr Transparenz in der Vorauswahl:* Für alle Bewerber wäre es gut zu wissen, gegen wen sie antreten und auch warum sie ausscheiden. Um diesem Wunsch nachzukommen, könnte in der Vorauswahl eine Liste mit den Bewerbern und einer kurzen Begründung der Absage bzw. Zusage allen Teilnehmern zugänglich gemacht werden.
- *Mehr Transparenz in der Endauswahl:* Eine Veröffentlichung der Namen der Juroren sowie der Bewertungsbögen mit Kriterien und Punkten schafft mehr Transparenz in der Endauswahl. Eine unabhängige notarielle Begleitung des Verfahrens und der Protokollierung der Diskussion schafft mehr Objektivität. Die Kommunikation eines detaillierten Ablehnungsgrundes und kurze Begründung für die Auswahl des Zuschlags-

empfängers ermöglicht es ausgeschiedenen Agenturen, ihre zukünftigen Angebote zu verbessern.

- *Mehr Verlässlichkeit:* Ein Agenturvertrag sollte einmalig ohne Ausschreibung auf insgesamt maximal zwei bis drei Jahre verlängert werden können. Danach sollte eine weitere Teilnahme dieser Agentur an der Ausschreibung ausgeschlossen werden. Das Ziel ist hier die Vermeidung von Scheinausschreibungen. Sie sind ein Hauptärgernis, weil andere Agenturen sich – ohne eine Chance zu haben – extrem viel Arbeit machen.

Diese hier vorgeschlagenen Maßnahmen werden die bislang fehlende Transparenz nicht in Gänze ermöglichen und werden auch weiterhin fragwürdige Vergaben nicht verhindern können. Doch wäre es möglich, dass dadurch intransparente Prozesse erschwert und den Mitbewerbern mehr Einblick gegeben werden.

### **Literatur**

- Deutscher Verdingungsausschuss für Leistungen (DVAL) (2006): VOL. Verdingungsordnung für Leistungen, ausgenommen Bauleistungen. Ausgabe 2006. Teil A (VOL/A) und Teil B (VOL/B). Köln: Bundesanzeiger
- Hertwig, Stefan (2005): Praxis der öffentlichen Auftragsvergabe. München: Beck Juristischer Verlag
- Richter, Kerstin/Weber, Martin: Auf die Agentur abgewälzt. In: werben & verkaufen. Nr. 5/2006. 34-36.
- Schütte, Dieter (2002): Vergaberecht bei öffentlichen Aufträgen. Eine Einführung anhand von Fällen. Stuttgart: Kohlhammer