



Eckpunkte zur Reform des Vergaberechts

Beschluss des Bundeskabinetts, 7. Januar 2015

Der Europäische Gesetzgeber hat mit dem Paket zur Modernisierung des europäischen Vergaberechts ein vollständig überarbeitetes Regelwerk für die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen vorgelegt. Das Modernisierungspaket umfasst drei Richtlinien:

- die Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe,
- die Richtlinie über die Vergabe von Aufträgen in den Bereichen Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (Sektoren) und
- die neue Richtlinie über die Vergabe von Konzessionen.

Diese Richtlinien sind bis zum 18. April 2016 in deutsches Recht umzusetzen.

I. Ziele der Modernisierung des EU-Vergaberechts

Die EU-Vergaberechtsmodernisierung zielt darauf ab, das Regelwerk für die Vergaben entsprechend den aktuellen Bedürfnissen des fortschreitenden Binnenmarktes weiter zu entwickeln und innerhalb der Europäischen Union stärker zu vereinheitlichen. Die Vergabeverfahren sollen effizienter, einfacher und flexibler gestaltet und die Teilnahme kleiner und mittlerer Unternehmen an öffentlichen Vergabeverfahren erleichtert werden. Gleichzeitig ermöglicht es der neue Rechtsrahmen den Vergabestellen, die öffentliche Auftragsvergabe stärker zur Unterstützung strategischer Ziele zu nutzen. Dazu gehören vor allem soziale, ökologische und innovative Aspekte. Weiterhin regeln die neuen EU-Richtlinien grundlegende Ausnahmen vom Vergaberecht. Dies bietet gerade Kommunen mehr Rechtssicherheit bei der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge.

II. Leitlinien der Umsetzung in das deutsche Recht

Wir wollen die Umsetzung der neuen EU-Vergaberichtlinien in das deutsche Recht nutzen, um ein anwenderfreundliches und modernes Vergaberecht zu schaffen, das rechtssichere Vergaben im Wettbewerb und die wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Haushaltsmittel ermöglicht. Ausgehend vom Koalitionsvertrag orientieren wir uns dabei insbesondere an folgenden Leitlinien:

- Struktur und Inhalt des deutschen Vergaberechts müssen einfach und anwenderfreundlich sein.
- Eine wirtschaftliche Beschaffung wird durch Wettbewerb, Transparenz und Nichtdiskriminierung sichergestellt.
- Soziale, ökologische und innovative Aspekte sollen im Einklang mit dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz gestärkt werden.
- Kommunale Handlungsspielräume sollen erhalten bleiben.

- Der bürokratische Aufwand für Auftraggeber und Auftragnehmer soll so gering wie möglich gehalten werden.
- Öffentliche Aufträge im Inland und im EU-Ausland sollen für deutsche Unternehmen gleichermaßen attraktiver werden. Europa- und bundesweit soll das Vergabeverfahren daher möglichst einheitlich sein.
- Kleine und mittlere Unternehmen dürfen im Wettbewerb um öffentliche Aufträge nicht benachteiligt werden.
- Ein weitgehend digitalisierter Beschaffungsprozess wird angestrebt.
- Wirtschaftsdelikten muss wirksam entgegengewirkt werden.
- Die EU-Richtlinien werden „eins zu eins“ in das deutsche Recht umgesetzt.

III. Neue Struktur des Vergaberechts

Die Umsetzung des Modernisierungspakets bietet die Chance, die komplexe Struktur des deutschen Vergaberechts zu reformieren. Bislang sind vergleichbare Sachverhalte in vielen Fällen mehrfach und ohne ersichtlichen Grund unterschiedlich geregelt. Dies erschwert die Anwendung des Vergaberechts in der Praxis.

- Wir wollen die Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien dazu nutzen, im Bereich oberhalb der EU-Schwellenwerte die Struktur des deutschen Vergaberechts zu vereinfachen und anwenderfreundlich zu gestalten. Die wesentlichen gesetzlichen Vorgaben bleiben im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) verankert. Wir werden insbesondere die allgemeinen Grundsätze des Vergaberechts, den Anwendungsbereich, die Vergabearten, die neuen Vorgaben der Richtlinien für die Kündigung und die Änderungen von Aufträgen und Konzessionen während der Laufzeit, die Gründe für den Ausschluss von einem Vergabeverfahren und die grundsätzlichen Anforderungen an Eignung und Zuschlag im GWB regeln. Dabei werden wir das GWB grundlegend überarbeiten und übersichtlicher strukturieren.
- Die Vergabeverordnung (VgV), die Sektorenverordnung (SektVO), die Verordnung über die Vergabe in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit (VSVgV) und die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A) regeln die Einzelheiten des Vergabeverfahrens.
- Das Vergabeverfahren für Liefer- und Dienstleistungen sowie für freiberufliche Leistungen werden wir in der VgV zusammenführen.
- Die spezifischen Vergabevorschriften zur Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen (bislang Kapitel 3 der VOF) und die Vorschriften zu Wettbewerben (Auslobungsverfahren) im Bereich der Raumplanung, des Städtebaus und des Bauwesens (bislang Kapitel 2 der VOF) werden künftig als neuer Abschnitt in der VgV hervorgehoben. Dieser Abschnitt wird vom BMUB erarbeitet und steht abweichend von der sonstigen Federführung des BMWi unter gemeinsamer Federführung von BMWi und BMUB.
- Bauspezifische Vergabeverfahren werden weiterhin in der VOB/A durch den Deutschen Vergabe- und Vertragsausschuss für Bauleistungen geregelt. Damit tragen wir den Besonderheiten der Bauleistungen bei öffentlichen Aufträgen Rechnung.
- Die Konzessions-Richtlinie werden wir in einer eigenständigen Rechtsverordnung über die Konzessionsvergabe umsetzen. Dabei werden die spezifischen Belange der Baukonzession berücksichtigt.
- Wir werden die Expertise der Wirtschaftsverbände und öffentlichen Auftraggeber in diesem Prozess intensiv nutzen. Dabei kommt den Vergabe- und Vertragsausschüssen eine wichtige Rolle zu.
- Nach Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien wird zeitnah der Anpassungsbedarf für Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte geprüft.

IV. Inhaltliche Schwerpunkte der Vergaberechtsmodernisierung

1. Vergabeverfahren vereinfachen und flexibler gestalten

Vergaberechtliche Anforderungen an die Bieter dürfen nicht über das notwendige Maß hinausgehen. Kostenintensive Verfahren belasten Unternehmen und wirken sich für Auftraggeber negativ auf das Preis-Leistungs-Verhältnis der Beschaffung aus. Wir werden daher einfachere, schnellere und effizientere Verfahren ermöglichen. Wir werden die Handlungsspielräume des neuen europäischen Rechtsrahmens nutzen, um das Vergabeverfahren flexibler zu gestalten. Die Möglichkeit zur Verhandlung mit den Bietern werden wir entsprechend den neuen Vorgaben der Richtlinien ausweiten. Vorbehaltlich des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und des Wettbewerbs werden öffentliche Auftraggeber zudem zwischen offenem und nichtoffenem Verfahren frei wählen können.

2. Nachhaltige und innovative Beschaffung stärken

Das deutsche Vergaberecht ermöglicht es Auftraggebern bereits heute, durch entsprechende Vorgaben öffentliche Gelder sozial und ökologisch verantwortungsvoll zu verwenden. Im Hinblick auf die vielfältigen landesgesetzlichen Vorgaben ist es aber für Unternehmen häufig schwierig nachzuweisen, dass sie die Anforderungen erfüllen.

Unter Beachtung des Ziels der wirtschaftlichen Beschaffung sollen, wo möglich, soziale, ökologische und innovative Aspekte bei der öffentlichen Beschaffung stärker Berücksichtigung finden. Daher wollen wir auf Bundesebene Nachhaltigkeit und Innovationen bei der Beschaffung in Deutschland beispielgebend stärken und weiterentwickeln. Dies kommt auch Unternehmen zu Gute, die ihrer Verantwortung bis hinein in die Produktions- und Lieferkette nachkommen. Auftraggeber sollen bei der Beschreibung der Leistung und bei der Festlegung von Zuschlagskriterien – anders als bisher – unter bestimmten Voraussetzungen pauschal auf Gütezeichen (Labels) verweisen können.

Auftraggeber müssen bei der Auftragsvergabe auch in Zukunft den Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot erteilen. Dabei können jedoch neben dem Preis und den Kosten, einschließlich der Lebenszykluskosten, soziale, ökologische und innovative Aspekte unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes stärker in die Bewertung einfließen. Der öffentliche Auftraggeber kann hierbei konkrete Vorgaben zu den umweltbezogenen und sozialen Eigenschaften der zu beschaffenden Leistungen machen. Bedingung ist wie bisher, dass eine Verbindung zum Auftragsgegenstand besteht. Diese Verbindung zum Auftragsgegenstand ist entsprechend der EU-Vergaberichtlinien unter anderem auch anzunehmen, wenn sich die Anforderung auf ein Stadium des Produktionsprozesses bezieht. Bei der Beschaffung von sicherheitsrelevanten Produkten und Dienstleistungen muss es möglich sein, besondere Anforderungen an den Bieter zu stellen.

3. Regeln zur Eignungsprüfung vereinfachen

Öffentliche Aufträge dürfen nur an geeignete Unternehmen vergeben werden. Der Nachweis und die Prüfung dieser Vorgaben verursachen in der Praxis zum Teil hohen bürokratischen Aufwand. Nachweispflichten dürfen die Unternehmen jedoch nicht über das erforderliche Maß belasten. Zudem müssen auch der Kontrollaufwand für den Auftraggeber beherrschbar und das Vergabeverfahren praktikabel bleiben.

Mit der Einführung der Einheitlichen Europäischen Eigenerklärung wird die Pflicht, umfangreiche Nachweise und Bescheinigungen bereits in einem frühen Stadium des Verfahrens vorzulegen, durch die Abgabe einfacher Erklärungen der Bieter ersetzt. Damit entlasten wir die Bieter und senken die Hemmschwelle zur Teilnahme an Vergabeverfahren. Künftig werden ausschließlich Bieter, die für den Zuschlag in Betracht kommen, die erforderlichen Bescheinigungen einreichen müssen.

Die Einführung der Einheitlichen Europäischen Eigenerklärung muss so ausgestaltet sein, dass diese mit den bestehenden Systemen zur Präqualifizierung kompatibel ist. Daher werden wir darauf achten, dass die Einführung der Einheitlichen Europäischen Eigenerklärung die bestehenden Systeme sinnvoll ergänzt.

4. Arbeits- und sozialrechtliche Verpflichtungen beachten (insbesondere Tariftreue und Mindestlohn)

Wir wollen sicherstellen, dass Unternehmen bei der Ausführung öffentlicher Aufträge die geltenden arbeits- und sozialrechtlichen Verpflichtungen einhalten. Dazu können auch Aspekte der Gleichstellung gehören.

Auf Länderebene bestehen zudem bereits Vergabegesetze, die die Vergabe öffentlicher Aufträge von der Einhaltung allgemein verbindlicher Tarifverträge abhängig machen. Wir werden im GWB insbesondere festschreiben, dass bei der Ausführung von Aufträgen ein bundesweiter gesetzlicher Mindestlohn, Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmerentendegesetz und für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge einzuhalten sind. Damit flankieren wir die Einhaltung dieser Verpflichtungen auch über das Vergaberecht.

5. Freiräume für die öffentliche Hand erhalten

Das Vergaberecht kommt weiterhin erst zum Zuge, wenn öffentliche Auftraggeber Leistungen von Unternehmen am Markt nachfragen. Entscheidet sich eine Kommune, eine Leistung selbst zu erbringen, findet das Vergaberecht keine Anwendung. Die neuen EU-Richtlinien definieren hierfür erstmals die genauen Voraussetzungen. Dadurch erhalten Kommunen ein hohes Maß an Rechtssicherheit, staatliche Aufgaben in Zusammenarbeit mit anderen Kommunen oder durch eigene Unternehmen erfüllen zu können.

Zentrale Leistungen der Daseinsvorsorge sollen dadurch auch weiterhin sowohl in öffentlicher als auch in privater Verantwortung verbraucherfreundlich und kostengünstig erbracht werden können. Wir werden die EU-Regelungen zur öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit deshalb „eins zu eins“ im GWB umsetzen. Ebenso werden wir weitere Ausnahmen vom EU-Vergaberecht, wie zum Beispiel für die Konzessionen im Bereich der Trinkwasserversorgung und für die Vergabe von Rettungsdiensten, in das GWB übernehmen.

6. Vergabe von sozialen Dienstleistungen erleichtern

Dienstleistungen im Gesundheits-, Sozial- und Bildungsbereich haben nur begrenzte Auswirkungen auf den Binnenmarkt. Die EU-Richtlinien ermöglichen es daher den Mitgliedstaaten, für bestimmte – insbesondere soziale – Dienstleistungen vereinfachte Vergabeverfahren vorzusehen. Diesen Spielraum wollen wir für die Umsetzung nutzen und ein deutlich erleichtertes Vergabeverfahren für soziale Dienstleistungen einführen. Als eine Umsetzungsoption kommt in Frage, dass öffentliche Auftraggeber künftig zwischen den Verfahrensarten wählen können.

7. Mittelstandsfreundliche Vergabe gewährleisten

Ein wichtiges Ziel der EU-Vergabemodernisierung ist es, für kleine und mittlere Unternehmen den Zugang zu öffentlichen Aufträgen zu erleichtern. Bei der Ausgestaltung der Vergabeverfahren liegt es im Interesse unserer Wirtschaft, mittelständische Interessen besonders zu beachten. Hohe Auftragsvolumina und unangemessene Anforderungen an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit können kleine und mittlere Unternehmen im Vergabeverfahren überfordern. Wir wollen den im GWB verankerten Grundsatz beibehalten, wonach Aufträge verpflichtend in Lose aufzuteilen sind.

Kleinen und mittleren Unternehmen soll der Nachweis der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erleichtert werden. Soweit ein Mindestumsatz zum Nachweis der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verlangt wird, werden wir dafür eine Höchstgrenze setzen.

Den Erfordernissen bei der Vergabe von freiberuflichen Dienstleistungen, wie etwa den bestehenden Honorarregeln und der Bedeutung qualitativer Kriterien bei der Bewertung von Angeboten, werden wir Rechnung tragen. Auch kleinere Büros und Neueinsteiger müssen eine reale Chance haben, Aufträge zu erhalten.

8. Den Belangen von Menschen mit Behinderungen Rechnung tragen

Bei jeder Beschaffung, die von Menschen genutzt wird, müssen – außer in ordnungsgemäß begründeten Fällen – die technischen Spezifikationen unter Berücksichtigung der Barrierefreiheit erstellt werden. Bei der Wertung der Angebote in einem Vergabeverfahren wird ein mögliches Kriterium „Design für Alle“ sein. Elektronische Mittel, die im Vergabeverfahren verwendet werden, sind möglichst so zu gestalten, dass niemand beim Zugang sowie bei der Nutzung beeinträchtigt wird. Darüber hinaus wird es Auftraggebern ermöglicht, öffentliche Aufträge nur an Werkstätten für behinderte Menschen zu vergeben.

9. Wirtschaftskriminalität wirksam bekämpfen

Wirtschaftsdelikte dürfen auch bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nicht ohne Folgen bleiben. Wer sich wegen Wirtschaftsdelikten strafbar gemacht hat, soll nicht von öffentlichen Aufträgen profitieren. Um wieder an Vergabeverfahren teilnehmen zu dürfen, erhalten betroffene Unternehmen die Möglichkeit, durchgeführte Maßnahmen der Selbstreinigung nachzuweisen. Einzelheiten der Ausschlussgründe wie auch der Selbstreinigung sollen im Rahmen der Umsetzung für Auftragnehmer aller Bereiche im GWB geregelt werden.

Bislang ist es angesichts einer Vielzahl unterschiedlicher Regelungen auf Landesebene für öffentliche Auftraggeber schwierig nachzuprüfen, ob es bei einem Unternehmen zu Straftaten gekommen ist. Wir wollen deshalb im Zusammenhang mit der Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien die Einführung eines zentralen bundesweiten Vergabeauschlussregisters und die Vereinheitlichung der inhaltlichen Regelungen prüfen. Damit wollen wir sicherstellen, dass öffentliche Auftraggeber bundesweit von Wirtschaftsdelikten erfahren und nach den gleichen Regeln vorgegangen wird.

10. Elektronische Kommunikation für das Vergabeverfahren nutzen

Die EU-Richtlinien sehen die verbindliche Einführung der elektronischen Kommunikation im Vergabeverfahren vor. Das ist ein wesentlicher Beitrag zur Vereinfachung und zur Transparenz des Vergabeverfahrens. So müssen Angebote künftig grundsätzlich elektronisch eingereicht werden. Ausnahmen sind abschließend definiert. Insbesondere kommunale Vergabestellen und kleine und mittlere Unternehmen haben somit einen erheblichen Umstellungsaufwand zu bewältigen. Wir werden im Rahmen der Umsetzung darauf achten, dass alle Betroffenen ausreichend Zeit für die notwendigen technischen Anpassungen haben. Daher sollen die betroffenen Vergabestellen die längere Umsetzungsfrist für die Einführung der elektronischen Kommunikation voll ausschöpfen können. Im Übrigen werden die rechtlichen Vorgaben zur elektronischen Kommunikation und zum Datenaustausch mithilfe von elektronischen Mitteln für die verschiedenen Leistungsarten einheitlich ausgestaltet. Die Umstellung auf E-Vergabe für Bund, Länder und Kommunen wird eng durch den IT-Planungsrat begleitet.

11. Verlässliche Datengrundlage für öffentliche Auftragsvergabe schaffen

Verlässliche Daten zur öffentlichen Auftragsvergabe fehlen bislang in Deutschland. Das jährliche Gesamtvolumen der öffentlichen Beschaffung etwa ist nicht bekannt. Wir wollen – auch mit Blick auf die Vorgaben der neuen EU-Richtlinien – die Datenlage für Auftragsvergaben deutlich verbessern. Nur so können wir zum Beispiel auswerten, wie sich die Nutzung verschiedener Vergabearten und die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Aspekte in der Vergabepaxis gestalten.

V. Zeitplan der Umsetzung

- Kabinettsbeschluss zur GWB-Novelle Frühjahr 2015
- Gesetzgebung Bundestag und Bundesrat Herbst 2015
- Kabinettsbeschluss zu den Verordnungen Herbst 2015
- Bundesrat-Zustimmung Winter 2015/2016
- Inkrafttreten Umsetzung 18. April 2016