



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

Modernisierung des europäischen Vergaberechts – Was bringen die neuen EU-Richtlinien?



Euroforum, Jahrestagung Brennpunkt Vergaberecht, 4. November 2014
Dr. Daniela Hein-Dittrich
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie



A. Überblick: Richtlinienpaket zur EU- Vergaberechtsmodernisierung

- ▶ Richtlinienpaket umfasst:
 - RL 2014/24/EU zur „**klassischen**“ **Auftragsvergabe**
(*Modernisierung RL 2004/18/EG*) [KlassRL]
 - RL 2014/25/EU zur **Sektorenauftragsvergabe**
(*Modernisierung RL 2004/17/EG*) [SektRL]
 - RL 2014/23/EU zur **Vergabe von Konzessionen**
(**Neu!**) [KonzRL]
 - ▶ Nicht betroffen sind:
 - Vergaben im Bereich Verteidigung und Sicherheit (RL 2009/81/EG)
 - Rechtsmittelrichtlinien (Änderung zuletzt durch RL 2007/66/EG)
- ➔ *Größte Reform des EU-Vergaberechts seit 2004*



A. Überblick: Ziele der EU-Vergaberechtsmodernisierung

1. **Moderne, einfachere** und **flexiblere Vergabeverfahren**
(Verfahrenseffizienz)
 2. Mehr **Rechtssicherheit**
(Kodifizierung von EuGH-Rechtsprechung)
 3. Möglichkeit zur stärkeren Berücksichtigung **strategischer Ziele**
 4. Besserer Zugang von **KMU** zu öffentlichen Aufträgen
- ➔ **Weitere Harmonisierung** der Vergabebedingungen

➔ **Zielkonflikte?**

B. Moderne, einfachere und flexiblere Vergabeverfahren



- ▶ **Gleichrangigkeit** von offenen und nicht offenen Verfahren
- ▶ Stärkung des **Verhandlungsverfahrens** (Art. 26 Abs. 4)
- ▶ **Kürzere Fristen** (Art. 27 bis 31, 47)
- ▶ **Sonderregime** für soziale und andere besondere Dienstleistungen (Art. 74 ff.)

B. Moderne, einfachere und flexiblere Vergabeverfahren



▶ **Elektronische Kommunikation** (Art. 22)

- Verbindliche Einführung
- Längere Umsetzungsfrist (54 Monate/zentrale Beschaffungsstellen 36 Monate) greift nur eingeschränkt für IKT-Kommunikation und elektronische Einreichung von Angeboten, **nicht** für die elektronische Veröffentlichung von Bekanntmachung und die elektronische Verfügbarkeit der Auftragsunterlagen

▶ **Lockerung der Prüfungsreihenfolge von Eignungs- und Zuschlagskriterien** (Art. 56 Abs. 2)

- Gilt nur für offene Verfahren
- Umsetzung fakultativ

▶ Berücksichtigung von **Organisation, Qualifikation und Erfahrung** des mit der Ausführung betrauten **Personals** als **Zuschlagskriterium** (Art. 67 Abs. 2 lit. b)



► **Einheitliche Europäische Eigenerklärung (EEE, Art. 59)**

- EEE ersetzt zunächst Eignungsnachweise durch Eigenerklärung.
- Auftraggeber müssen EEE akzeptieren
- EEE wird ausschließlich in elektronischer Form verwendet werden
- KOM entwickelt Standardformulare im Wege eines Durchführungsrechtsaktes:
 - ✓ kein Vorliegen von Ausschlussgründen
 - ✓ Eignungsvoraussetzungen werden erfüllt
 - ✓ Versicherung, Dokumente vor Zuschlagserteilung unverzüglich vorzulegen
- Einführung einer europäischen Datenbank für die Überprüfung der Gleichwertigkeit von behördlichen Bescheinigungen (e-Certis)

B. Moderne, einfachere und flexiblere Vergabeverfahren





-
- ▶ Erstmals **Kodifizierung der EuGH-Rechtsprechung** (Art. 12)

 - ▶ **Inhouse-Vergabe**
 - Kontrolle „wie über eigene Dienststellen“ (s. EuGH „Teckal“),
 - Wesentlichkeitskriterium: mehr als 80 % Umsatz für öAG und
 - keine direkte private Beteiligung an der kontrollierten Einrichtung (Ausnahme, wenn private Beteiligung gesetzlich gefordert).

 - ▶ **Interkommunale Kooperation** (horizontale Zusammenarbeit)
 - Vertrag zwischen öffentlichen Auftraggebern begründet oder erfüllt eine Zusammenarbeit mit dem Ziel, dass öffentliche Dienstleistungen zur Erreichung gemeinsamer Ziele erbracht werden,
 - Durchführung dieser Zusammenarbeit ausschließlich bestimmt durch Überlegungen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Interesse und
 - beteiligte öffentliche Auftraggeber führen auf dem offenen Markt weniger als 20% der durch die Zusammenarbeit erfassten Tätigkeiten aus.



-
- ▶ Erstmals Regelungen zu erlaubten **Vertragsänderungen** ohne neues Vergabeverfahren (Art. 72)
 - Mehr Flexibilität für Auftraggeber
 - Neues Vergabeverfahren nur bei wesentlichen Änderungen erforderlich (z.B. Änderung Bewerberkreis, Umfang des Auftrags)

 - ▶ **De-Minimis-Regel:**
 - Änderung unterhalb des allgemeinen Schwellenwertes **und**
 - max. 10 % des ursprünglichen Auftragswertes bei Dienstleistungen und Lieferungen (15 % bei Bauleistungen)

 - ▶ **Konkretisierung von Fallgruppen**, keine wesentliche Änderung bei
 - klaren, präzisen und eindeutigen Vertragsklauseln (keine Obergrenze)
 - unvorhergesehenen Ereignissen (max. 50% des Auftragswertes)
 - zusätzlichen Arbeiten: Auftragnehmerwechsel bringt erhebliche Nachteile oder Mehrkosten mit sich (max. 50% des Auftragswertes)



-
- ▶ **Obligatorische** Ausschlussgründe (Art. 57 Abs. 1, 2, 5): u.a.
 - Korruption
 - Geldwäsche
 - Betrug
 - Menschenhandel
 - **neu:** Nicht-Bezahlen von Steuern oder Sozialbeiträgen

 - ▶ **Fakultative** Ausschlussgründe (Art. 57 Abs. 4): u.a.
 - Verletzung der Vorgaben in Art. 18 Abs. 2 KlassRL
 - Insolvenz,
 - schweres berufliches Fehlverhalten,
 - Fehlverhalten in Vergabeverfahren, Absprachen etc.
 - **neu:** wegen erheblicher Schlechtleistung in vorherigen Verfahren

 - ▶ Festlegung des höchstzulässigen Zeitraums des Ausschlusses (Abs. 7)



-
- ▶ **Neu:** Erstmals Vorgaben zur **Selbstreinigung** (Art. 57 Abs. 6)
 - "Heilungsmöglichkeit" von Ausschlussgründen
 - Voraussetzungen:
 - (1) Finanzieller Ausgleich des Schadens oder Verpflichtung dazu
 - (2) Aktive Zusammenarbeit mit den Ermittlungsbehörden zur Klärung der Tatsachen und Umstände
 - (3) Konkrete technische, organisatorische und personelle Maßnahmen zur Vermeidung künftiger Straftaten oder Verfehlungen
 - ▶ Prüfungs- und Begründungspflicht
 - ▶ keine Ermessensentscheidung, aber Beurteilungsspielraum
 - ▶ Umsetzung obligatorisch
- ➔ *Einführung eines Korruptionsregisters auf Bundesebene?*

C. Mehr Rechtssicherheit – Kündigung von Aufträgen



- ▶ Erstmals **verpflichtend einzuführende** Kündigungsmöglichkeiten für Auftraggeber (Art. 73)
- ▶ **Fallgruppen:**
 - **wesentliche** Vertragsänderungen **ohne** erneute Ausschreibung vorgenommen wurden,
 - ein **zwingender** Ausschlussgrund gemäß Art. 57 Abs. 1 vorliegt oder
 - der Auftrag aufgrund einer – **vom EuGH festgestellten** – schweren Verletzung des Vertrages oder der Richtlinien nicht hätte vergeben werden dürfen.

▶ **Technische Spezifikationen** (Art. 42) = **Leistungsbeschreibung**

- Beschreibung der Merkmale, die die Bau-, Liefer- oder Dienstleistung erfüllen muss (auch Anhang VII Nr.1)

▶ Leistungsbestimmungsrecht umfasst auch:

- spezifischen **Prozess** oder **Methode** der **Herstellung** bzw. **Erbringung** der Leistung
- jeglichen anderen Prozess im Rahmen des **Lebenszyklus'** der Leistung

→ auch ohne unmittelbare Auswirkung auf materielle Eigenschaften der Leistung

→ **ABER Voraussetzung:**

- Verbindung zum Auftragsgegenstand
- zu Wert und Zweck der Leistung verhältnismäßig



-
- ▶ Verwendung umfassender als bisher gestattet
 - ▶ Mittel zum Nachweis von spezifischen *umweltbezogenen, sozialen* oder *sonstigen* **Merkmale** der **Leistung**
 - ▶ Voraussetzungen:
 - Alle (!) Kriterien des Gütezeichens stehen mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung
 - Anforderungen des Gütezeichens objektiv nachprüfbar u. nicht-diskriminierend
 - im Rahmen eines offenen und transparenten Verfahrens eingeführt
 - für alle Betroffenen zugänglich
 - keine Interessenverbindung zwischen Aussteller und Unternehmen
 - ▶ gleichwertige Gütezeichen sind zu akzeptieren
 - ▶ andere Nachweise sind zu akzeptieren, wenn Unternehmen Gütezeichen unverschuldet nicht rechtzeitig erlangen kann

D. Strategische Ziele – Zuschlag (Art. 67)

Wirtschaftlich günstigstes Angebot als Oberbegriff (Art. 67 Abs. 1)

muss beinhalten

kann beinhalten

**Niedrigste Kosten
oder niedrigster
Preis** z.B.:
Lebens-
zyklus

*unter Berücksichtigung
Kosten-Wirksamkeits-Ansatz*

- Preis oder Kosten **müssen** grds. berücksichtigt werden
- **Feste Preisvorgabe** möglich; dann Konkurrenz der Bieter nur noch mit Blick auf "Qualitätskriterien"
- Preis/Kosten als **alleiniges** Zuschlagskriterium möglich, sofern keine Einschränkung durch MS

**Preis-Leistungs-
Verhältnis**

wird auf der Grundlage von qualitativen Kriterien zu folgenden Aspekten bestimmt:
➤ **umweltbezogen**
➤ **soziale**
➤ **sonst. qualitative** (auch Qualifizierung/ Erfahrung Personal)

= "Qualitätskriterien"

Verbindung der Kriterien zum Auftragsgegenstand zwingend erforderlich

Zuschlagskriterien



-
- ▶ Zuschlagskriterien müssen mit Auftragsgegenstand **in Verbindung stehen** (Art. 67 Abs. 2 und 3 KlassRL)
 - ▶ Auch anzunehmen, wenn sich die Kriterien in irgendeiner Weise und in irgendeinem Lebenszyklus-Stadium auf die zu erbringende Bauleistung, Lieferung oder Dienstleistung beziehen
 - ▶ Gilt auch für Faktoren, die zusammenhängen mit
 - spezifischem Prozess der Herstellung der Leistung
 - Bereitstellung der Leistung
 - Handel mit der Leistung



-
- MS sollen angemessene Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass bei Ausführung der öffentlichen Aufträge die **geltenden sozialen, arbeits- und umweltrechtlichen Bestimmungen** eingehalten werden [Zentrale Forderung des EP]

 - Auswirkung im Vergabeverfahren
 - Auswahl der Teilnehmer (Art. 56 Abs. 1)
 - Ausschlussgründe (Art 57 Abs. 4 lit. a)
 - ungewöhnlich niedrige Angebote (Art. 69 Abs. 2 lit. d)

 - Vorgabe durch **Ausführungsbedingungen** möglich

 - Wichtig: **Vereinbarkeit** der sozialen, arbeits- und umweltrechtlichen Bestimmungen **mit EU-Recht** (Primärrecht/Arbeitnehmerentsende-RL)



-
- ▶ Ausführungsbedingungen (Art. 70 KlassRL) wie bisher möglich
 - ▶ können umfassen: **wirtschaftliche, innovationsbezogene, umweltbezogene, soziale oder beschäftigungspolitische** Belange
 - ▶ **Voraussetzungen:**
 - Verbindung zum Auftragsgegenstand (gem. Art. 67 Abs. 3)
 - Angabe der Ausführungsbedingungen im Aufruf zum Wettbewerb (Bekanntmachung) oder in den Auftragsunterlagen (Vergabeunterlagen)
 - ➔ Objektive Anforderungen: Bedingungen müssen zwingend erfüllt werden (*keine* Wertungsentscheidung wie bei Zuschlag)
 - ➔ Anforderungen an allgemeine Unternehmenspolitik *nicht* zulässig

- ▶ **Stärkung** der Losvergabe (Art. 46)
 - Aufteilung in Lose weiterhin fakultativ, aber nun **Begründungspflicht**, wenn keine Aufteilung in Lose erfolgt
 - MS können über Anforderungen in RL hinausgehen
 - *Vorgaben weniger weitreichend als in DEU*
- ▶ Direkte Bezahlung von **Unterauftragnehmern** (optional für MS)
- ▶ **Erleichterte Informationspflichten** (z.B. durch EEE)

▶ **Eignungskriterien:**

Anforderungen zur wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit mit Blick auf den **Mindestjahresumsatz** werden grds. auf das **Zweifache** des Auftragswertes beschränkt (Art. 58 Abs. 3)

F. Umsetzung ins deutsche Recht Bedeutung des Umsetzungsvorhabens



- ▶ **Umsetzungsfrist:** zwei Jahre (bis 18. April 2016)

- ▶ Bei nicht fristgerechter oder unvollständiger Umsetzung:
 - ➔ ggf. **Vertragsverletzungsverfahren** durch EU-KOM
 - ➔ **unmittelbare Wirkung** großer Teile der Richtlinien

- ▶ Größtes vergaberechtliches Gesetzgebungsverfahren der letzten 10 Jahre

F. Umsetzung ins deutsche Recht: Vorgaben des Koalitionsvertrages



- ▶ **Keine grundsätzlichen Vorgaben** zur Umsetzung der Richtlinien, insb. keine Aussage zur künftigen **Struktur** des Vergaberechts
- ▶ **Prüfauftrag Tariftreue**: Regelung auf Bundesebene zur Einhaltung allgemeinverbindlicher Tarifverträge bei öffentlichen Aufträgen
- ▶ **Prüfung der Vorschläge der Reformkommission Großprojekte** zu Änderungen im Vergaberecht
- ▶ **Stärkere Berücksichtigung von Nachhaltigkeitszielen** auch im öffentlichen Beschaffungswesen

F. Umsetzung ins deutsche Recht: Leitlinien der Umsetzung



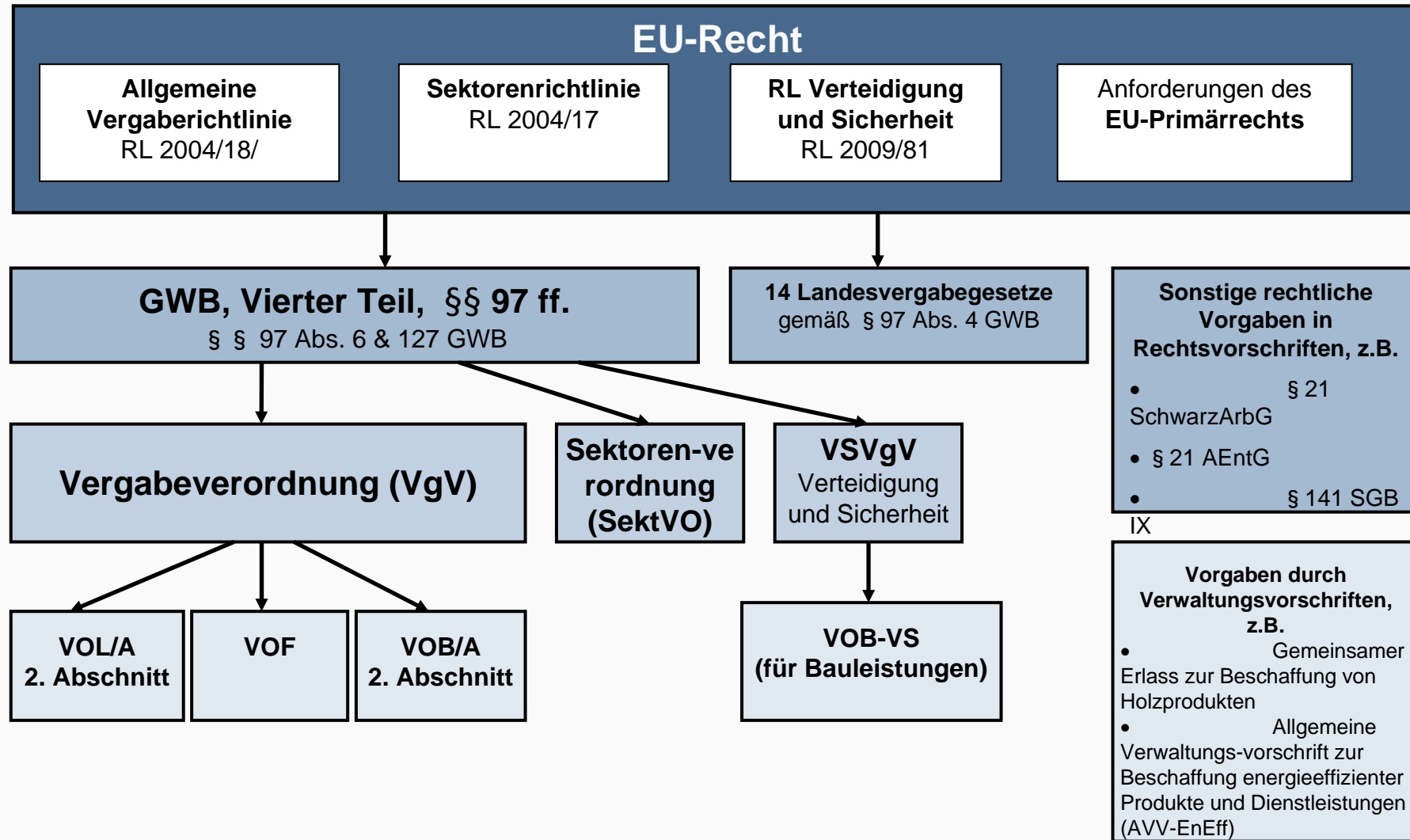
- ▶ Anwenderfreundliches und einfaches Vergaberecht
- ▶ Wettbewerb, Transparenz und Nichtdiskriminierung
- ▶ Stärkung der Möglichkeit zur Berücksichtigung sozialer, ökologischer und innovativer Aspekte im Einklang mit dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz
- ▶ Erhaltung kommunaler Handlungsspielräume
- ▶ Berücksichtigung mittelständischer Interessen
- ▶ Begrenzung von Bürokratie
- ▶ Bekämpfung von Korruption und Wirtschaftskriminalität
- ▶ Grundsatz „Eins zu eins“-Umsetzung

F. Umsetzung ins deutsche Recht: Zeitplan der Umsetzung *(vorläufig)*



17. April 2014	Inkrafttreten der neuen Richtlinien
Herbst 2014	Kabinettsbeschluss zu Eckpunkten der Reform
Frühjahr 2015	Kabinettsbeschluss zur Novellierung
Herbst 2015	Gesetzgebung Bundestag und Bundesrat
Herbst 2015	Im Anschluss: Kabinettsbeschluss zu den Verordnungen
Winter 2015/2016	Zustimmung Bundesrat zu Verordnungen
März 2016	Inkrafttreten Umsetzung

F. Umsetzung ins deutsche Recht: *Status Quo*





Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie



Daniela.Hein@bmwi.bund.de
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Scharnhorststr. 34-37
10115 Berlin