



# Evaluierung des Vergaberechts- modernisierungsgesetzes (VergRModG) und der Vergaberechtsmodernisierungs- verordnung (VergRModVO)

## Inhalt

<b>I. Hintergrund und Inhalt der Novellierung</b>	<b>3</b>
1. Gesetz und Mantelverordnung zur Modernisierung des Vergaberechts	3
2. Unterschwellenvergabeordnung	5
<b>II. Wesentliche Aspekte der Evaluierung</b>	<b>6</b>
<b>III. Evaluierung: Überprüfungen und Anpassungen im Vergaberecht seit der Novelle 2016</b>	<b>8</b>
1. Bürokratieabbau, Vereinfachung der Struktur	11
a) Nachmessung des Erfüllungsaufwandes	11
i) Nachmessung des Erfüllungsaufwandes – allgemein	11
ii) Nachmessung des Erfüllungsaufwandes – E-Vergabe	12
iii) Nachmessung des Erfüllungsaufwandes – Vergabestatistik (VgS)	14
b) Änderungen der Rechtsstruktur – weitere Vereinheitlichung des Rechtsrahmens	15
i) Zusammenführung der Vergaberegeln für Liefer- und Dienstleistungsvergaben mit denen zu Bauvergaben	15
ii) Vereinheitlichung im Unterschwellenvergaberecht	16
2. E-Vergabe/Digitalisierung	17
a) Verordnung zur Anpassung des Vergaberechts an die Einführung neuer elektronischer Standardformulare („eForms“)	17
b) Datenservice öffentlicher Einkauf (DÖE)	18
c) E-Vergabe im Konsultationsprozess zum Vergaberechtstransformationsgesetz	20
3. Vergabestatistik (VgS)	20
a) Gesetz zur beschleunigten Beschaffung im Bereich der Verteidigung und Sicherheit und zur Optimierung der Vergabestatistik	20
b) Operativer Betrieb und Nutzen der VgS	21
4. Effizientere, einfachere und flexiblere Vergabeverfahren	23
a) Effizientere, einfachere und flexiblere Vergabeverfahren	23
i) Strukturelle oder wiederkehrende Probleme bei der Anwendung des Vergaberechts	24
ii) Schwierigkeiten in der Anwendungspraxis	25
iii) Erkenntnisse aus der Konsultation zum Vergaberechtstransformationsgesetz	26
b) Dringlichkeitsvergaben	26
i) Gesetz zur beschleunigten Beschaffung im Bereich der Verteidigung und Sicherheit und zur Optimierung der Vergabestatistik	27
ii) LNG-Beschleunigungsgesetz	27
iii) BwBBG – Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz	28
iv) Verbesserung des europäischen Rechtsrahmens für Dringlichkeitsvergaben	29
5. Mittelstandsfreundlichkeit	30
6. Strategische Beschaffung/Nachhaltigkeit	31
a) Weiterentwicklung des Rechtsrahmens im Bereich der strategischen Beschaffung	31
b) Erkenntnisse aus der Vergabestatistik, den Monitoringberichten und der Konsultation zum Vergaberechtstransformationsgesetz	32
7. Sonstiges: Korruptionsprävention (Wettbewerbsregister)	33
<b>IV. Fazit</b>	<b>34</b>
<b>V. Verzeichnis der in der Evaluierung berücksichtigten Rechtsakte und Quellen</b>	<b>35</b>
1. Rechtsakte	5
a) EU-Rechtsakte	35
b) Nationale Rechtsakte und Verwaltungsvorschriften	35
2. BMWK-Veröffentlichungen zum Vergaberecht	37
3. Sonstiges	38

## I. Hintergrund und Inhalt der Novellierung

### 1. Gesetz und Mantelverordnung zur Modernisierung des Vergaberechts

Das **Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts (Vergaberechtsmodernisierungsgesetz, VergRModG)** wurde am 17.12.2015 vom Bundestag und am 18.12.2015 vom Bundesrat beschlossen und ist am 18.04.2016 in Kraft getreten.<sup>1</sup> In Ergänzung dieser Neufassung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) wurde zudem die Mantelverordnung zur Reform des Vergaberechts (**Verordnung zur Modernisierung des Vergaberechts – Vergaberechtsmodernisierungsverordnung, VergRModVO**) am 25.02.2016 im Bundestag gebilligt und am 18.03.2016 vom Bundesrat beschlossen und ist ebenfalls am 18.04.2016 in Kraft getreten.<sup>2</sup> Die Vergaberechtsnovelle diente der Umsetzung der maßgeblichen EU-Vergaberichtlinien (RL 2014/24/EU<sup>3</sup>, RL 2014/25/EU<sup>4</sup> und RL 2014/23/EU<sup>5</sup>; Umsetzungsfrist bis 18.04.2016).

Die **EU-Vergaberechtsmodernisierung** zielte darauf ab, das Regelwerk für Vergaben entsprechend den bestehenden Bedürfnissen des Binnenmarktes weiterzuentwickeln und innerhalb der Europäischen Union stärker zu vereinheitlichen. Ziel war es auch, den Mitgliedstaaten neue Handlungsspielräume einzuräumen und die Vergabeverfahren effizienter, einfacher und flexibler zu gestalten und die Teilnahme kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) an Vergabeverfahren zu erleichtern. Im Bereich oberhalb der EU-Schwellenwerte sollte damit auch die Struktur des deutschen Vergaberechts einfacher und anwenderfreundlicher werden, der bürokratische Aufwand verringert und kommunale Handlungsspielräume ausgebaut werden. Mit der Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien wurde zudem die Möglichkeit von Auftraggebern, bei der Zuschlagserteilung umweltbezogene, soziale und innovative Aspekte zu berücksichtigen, erweitert. Auch war es das Ziel, dass die Kommunikation im Vergabeverfahren grundsätzlich auf elektronischem Weg erfolgt.

Mit den neuen Regelungen wurde in Deutschland ein **vollständig reformiertes Regelwerk für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen oberhalb der EU-Schwellenwerte** eingeführt. Die entsprechenden Regelungen auf Gesetzes- und Verordnungsebene wurden stärker gegliedert und besser strukturiert. Im Rahmen der VergRModVO wurde zu diesem Zwecke die Neufassung der Vergabeverordnung (VgV<sup>6</sup>), die Neufassung der Sektorenverordnung (SektVO<sup>7</sup>), die neue Konzessionsvergabeverordnung (KonzVgV<sup>8</sup>), die neue Vergabestatistikverordnung (VergStatVO<sup>9</sup>) und die Neufassung der Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit

1 Vgl. BGBl. 2016 I Nr. 8 vom 23.06.2016, S. 203 ff.

2 Vgl. BGBl. 2016 I Nr. 16 vom 14.04.2016, S. 624 ff.

3 Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG, ABl. L 94 vom 28.03.2014, S. 65 ff.

4 Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG, ABl. L 94 vom 28.03.2014, S. 243 ff.

5 Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die Konzessionsvergabe, ABl. L 94 vom 28.03.2014, p. 1 ff.

6 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – VgV).

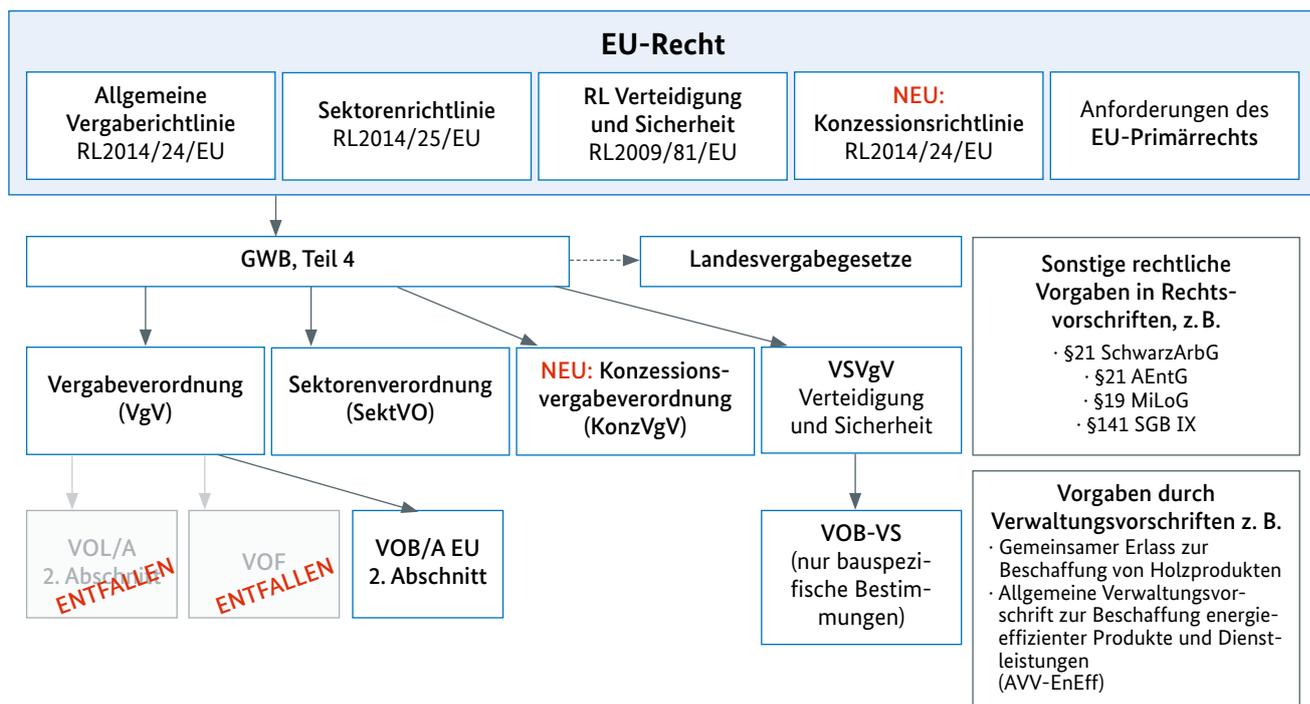
7 Verordnung über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung (Sektorenverordnung – SektVO).

8 Verordnung über die Vergabe von Konzessionen (Konzessionsvergabeverordnung – KonzVgV).

9 Verordnung zur Statistik über die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen (Vergabestatistikverordnung – VergStatVO).

(VSVgV<sup>10</sup>) beschlossen. Die bisherige Vergabe- und Vertragsordnung für Liefer- und Dienstleistungen (VOL<sup>11</sup>) und die Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF<sup>12</sup>) wurden durch Regelungen in der VgV ersetzt. Das bisherige dreistufige Kaskadenprinzip (GWB → Vergabe-Verordnungen → Vergabe- und Vertragsordnungen) wurde für Liefer- und Dienstleistungen damit auf eine zweistufige Kaskade reduziert (GWB → VgV). Lediglich im Baubereich wurde die dreistufige Kaskade beibehalten (GWB → VgV → VOB/A).

**Abb.: Anpassungen des vergaberechtlichen Rechtsrahmens durch die EU-Vergaberichtlinien 2014 und die nationale Umsetzung 2016.**



Die Änderungen des vierten Teils des **GWB** betrafen die Regelungen zum Anwendungsbereich und zum Rechtsschutz, wobei auch die wesentlichen (Verfahrens-)Vorgaben zur Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen erstmals im GWB erfasst wurden (Ablauf des Vergabeverfahrens von der Leistungsbeschreibung über die Prüfung von Ausschlussgründen, die Eignungsprüfung, den Zuschlag bis hin zu den Bedingungen für die Ausführung des Auftrags). Die Möglichkeiten für öffentliche Auftraggeber, strategische Ziele - zum Beispiel umweltbezogene, soziale oder innovative Aspekte - im Rahmen von Vergabeverfahren vorzugeben, wurden gestärkt. Mit den §§ 148 ff. GWB wurde ein eigener Abschnitt für die Vergabe von Konzessionen geschaffen. Darüber hinaus wurden in der Neufassung des GWB Ausnahmen von der Anwendung des Vergaberechts im Bereich der Daseinsvorsorge, dem sozialen Bereich, bei Inhouse-Vergaben oder interkommunalen Kooperationsformen geschaffen. Die eingeführte stärkere Nutzung elektronischer Mittel zielte auf effizientere Vergabeverfahren.

Die begleitende VergRModVO ergänzte die allgemeinen Regelungen des VergRModG in zahlreichen Detailfragen:

10 Vergabeverordnung für die Bereiche Verteidigung und Sicherheit zur Umsetzung der Richtlinie 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.07.2009 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit und zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG (Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit – VSVgV).  
 11 BAnz Nr. 196a vom 29.12.2009, berichtigt durch Bekanntmachung im BAnz Nr. 32, Seite 755 vom 26.02.2010.  
 12 BAnz. Nr. 164a vom 03.09.1997, letzte Neufassung bekanntgemacht im BAnz. Nr. 185a vom 08.12.2009.

Entsprechend wurde der Umfang der **VgV** erweitert. Diese wurde im Rahmen der Vergaberechtsreform neu strukturiert und erhielt neben allgemeinen Bestimmungen auch die ehemals in den Spezialvergabe- und -vertragsordnungen VOF und VOL enthaltenen Regelungen zum Vergabeverfahren (s. o., Verschlinkung der Kaskadenstufen). Enthalten sind auch die wesentlichen Regelungen zur Digitalisierung des Vergabeverfahrens.

Auch die **SektVO** wurde durch die Vergaberechtsnovelle umstrukturiert und detaillierter gestaltet, sodass diese der Struktur nach der VgV angepasst wurde. In der Sektorenvergabe gilt ein erleichtertes Vergaberegime, das zum Beispiel die freie Wahl der wettbewerblichen Verfahrensarten und mehr Flexibilität bei der Festlegung der Eignungskriterien ermöglicht.

Zum Zwecke der Vergabe von Konzessionsverträgen wurde erstmalig ein eigenes Regelwerk geschaffen, in dem die Vergabe von Konzessionsverträgen umfassend geregelt wurde (**KonzVgV**). Da Konzessionsgeber wie z. B. Kommunen in der Praxis oftmals gleichermaßen öffentliche Aufträge und Konzessionen vergeben, wurden einzelne Prüfschritte bei der Konzessionsvergabe an das Vergabeverfahren für öffentliche Aufträge angeglichen.

Auch ist durch die Mantelverordnung die **VSVgV** geändert worden. Dies erfolgte, da Regelungsinhalte in den neuen Teil 4 des GWB gezogen wurden, die zuvor in der VSVgV enthalten waren.

Die zudem verabschiedete **VergStatVO** schuf die Basis für die Sammlung und Auswertung von Daten über vergebene öffentliche Aufträge und Konzessionen durch das Statistische Bundesamt im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi; jetzt: Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, BMWK). Dies dient der Erfüllung europarechtlicher Berichtspflichten und ermöglicht eine evidenzbasierte Wirtschaftspolitik.

Zudem wurden im Rahmen der Novelle für Vergaben ab dem 01.01.2016 **neue EU-Schwellenwerte** in das deutsche Recht überführt.<sup>13</sup>

*Hinweis: Die Schwellenwerte werden von der EU alle zwei Jahre gemäß den Vorgaben des Übereinkommens der Welthandelsorganisation (WTO) über das öffentliche Beschaffungswesen (Agreement on Government Procurement, GPA) überprüft und neu festgesetzt (vgl. Artikel 6 RL 2014/24/EU, Artikel 9 RL 2014/23/EU, Artikel 17 RL 2014/25/EU).<sup>14</sup> Die letzte Anpassung erfolgte zum 01.01.2024.<sup>15</sup>*

## 2. Unterschwellenvergabeordnung

Nach der Reform der EU-weiten Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte wurde auch die **Vergabe öffentlicher Aufträge auf nationaler Ebene unterhalb der EU-Schwellenwerte** reformiert. Im Februar 2017 wurde die neue **Unterschwellenvergabeordnung (UVgO<sup>16</sup>)** für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen im Bundesanzeiger bekannt gemacht. Die flexiblen Regelungsansätze im neuen Oberschwellenvergaberecht sollten auch bei der Vergabe öffentlicher Aufträge für Liefer- und Dienstleistungsaufträge auf nationaler Ebene zur Anwendung kommen.

13 Seinerzeit für Bauaufträge: 5.225 Mio. EUR; für andere Liefer- und Dienstleistungsaufträge: 209.000 EUR; für Liefer- und Dienstleistungsverträge oberster und Obere Aufsichtsbehörden: 135.000 EUR; für Verteidigungs- und sicherheitsrelevante Liefer- und Dienstleistungsaufträge und solche von Sektorenauftraggebern: 418.000 EUR und ab 18.04.2016 für Konzessionsverträge: 5.225 Mio. EUR.

14 Rein mathematisches Verfahren zum Ausgleich von Wechselkursschwankungen.

15 Vgl. BAnz AT 12.12.2023 B1.

16 Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte, vgl. BAnz AT 07.02.2017 B1.

Die Anlehnung an die im Vorjahr in Kraft getretene VgV sollte ermöglichen, dass sich sowohl die öffentlichen Auftraggeber als auch die Unternehmen bei der Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen an einer ähnlichen Regelungsstruktur orientieren können und teils auch inhaltlich ähnliche Regeln beachten müssen. Die bereits geltenden, deutlich einfacheren Regeln für den Unterschwellenbereich blieben erhalten. Zentrales Element des neuen Rechtsrahmens war zudem – wie in den Vergaberechtsmodernisierungsrechtsakten – die umfassende Digitalisierung der Vergaben auch unterhalb der EU-Schwellenwerte (E-Vergabe). Die UVgO ersetzt für Unterschwellenvergaben die VOL (Teil A Abschnitt 1); für Bauvergaben gilt weiterhin die VOB (Teil A Abschnitt 1). Für den Bund ist die UVgO durch die Änderung der Verwaltungsvorschriften zu § 55 der Bundeshaushaltsordnung am 02.09.2017 in Kraft getreten.<sup>17</sup> Die Länder konnten ihre haushaltsrechtlichen Vorschriften zur Inkraftsetzung der UVgO entsprechend anpassen, haben hierbei aber rechtliche Spielräume. Dies hat zur **Verringerung der Rechtszersplitterung** beigetragen, auch wenn nicht alle Bundesländer die UVgO vollumfänglich bzw. ohne Abweichungen eingeführt haben und dies teilweise mit deutlicher zeitlicher Verzögerung erfolgte.

## II. Wesentliche Aspekte der Evaluierung

Wie bereits in Abschnitt I. dargelegt, verfolgte die Vergaberechtsnovelle der EU 2014 und entsprechend auch die nationale Umsetzung 2016 folgende Ziele:

- Die Struktur des deutschen Vergaberechts im Sinne der Anwenderfreundlichkeit vereinfachen und den bürokratischen Aufwand verringern.
- Elektronische Kommunikation im Vergabeverfahren zur Regel und Vergabeverfahren effizienter, einfacher und flexibler machen.
- Mit der Vergabestatistik eine verbesserte Grundlage für die Monitoringpflichten gegenüber der EU und für eine evidenzbasierte Wirtschaftspolitik schaffen.
- Die Teilnahme von KMU an Vergabeverfahren erleichtern.
- Die öffentliche Auftragsvergabe stärker zur Unterstützung strategischer Ziele nutzen, vor allem soziale, umweltbezogene und innovative Aspekte.

Zur Evaluierung des **VergRModG** findet sich in der Gesetzesbegründung<sup>18</sup> folgender Passus:

*Die Bundesregierung wird die Auswirkungen des Gesetzes – insbesondere im Hinblick auf die Pflicht zur E-Vergabe, die Einführung einer bundesweiten Vergabestatistik sowie die Änderungen der Rechtsstruktur – begleitend evaluieren, über die Ergebnisse der Evaluierung sechs Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes berichten und erforderlichenfalls Änderungen vorschlagen. Evaluierungszeitraum und Berichtszeitpunkt orientieren sich an den für die E-Vergabe in den EU-Richtlinien vorgesehenen verlängerten Umsetzungsfristen, die durch die Bundesregierung bei der Umsetzung in den Rechtsverordnungen vollumfänglich ausgeschöpft werden.*

<sup>17</sup> BMF-Rundschreiben vom 01.09.2017 – II A 3 – H 1012-6/16/10003:003.

<sup>18</sup> Verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/18/062/1806281.pdf>, dort Seite 66.

Der Normenkontrollrat hat die vorgesehene begleitende Evaluierung ausdrücklich begrüßt, insbesondere im Blick auf den Prozess zur Einführung der E-Vergabe.<sup>19</sup> Der Normenkontrollrat hat zudem positiv bewertet, dass bei der Evaluierung auch die Wirkungen der vorgenommenen Strukturreformen im Oberschwellenbereich überprüft werden sollen. Sollte sich die Struktur im Grundsatz bewähren, hält der Normenkontrollrat die Prüfung entsprechender Anpassungen im Unterschwellenbereich für zwingend geboten. Dabei räumt der Normenkontrollrat ein, dass die vorgesehene GWB-Novelle im Kern der Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien dient und keine Regelungskompetenz für entsprechende Vereinfachungen auch im Unterschwellenbereich besteht.

In der Verordnungsbegründung des **VergRModVO**<sup>20</sup> wird der Evaluierungsansatz des VergRModG wiederholt:

*Die Bundesregierung wird die Auswirkungen der Verordnung – wie auch des Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts – insbesondere im Hinblick auf die Pflicht zur E-Vergabe, die Einführung einer bundesweiten Vergabestatistik sowie die Änderungen der Rechtsstruktur – begleitend evaluieren, über die Ergebnisse der Evaluierung sechs Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung berichten und erforderlichenfalls Änderungen vorschlagen. Evaluierungszeitraum und Berichtszeitpunkt orientieren sich an den für die E-Vergabe in den EU-Richtlinien vorgesehenen verlängerten Umsetzungsfristen, die durch die Bundesregierung bei der Umsetzung in den Rechtsverordnungen vollumfänglich ausgeschöpft werden.*

Der Bundesrat hat in einer EntschlieÙung vom 18.03.2016 zur VergRModVO dazu aufgefordert, „eine weitere Vereinheitlichung und Vereinfachung der komplexen Regelwerke zum Vergaberecht auch nach Inkrafttreten der Verordnung anzustreben und gegebenenfalls Korrekturen vorzunehmen“. Insbesondere die Aufrechterhaltung eines eigenen Regelwerkes für bauspezifische Vergabeverfahren in Gestalt der VOB/A müsse kritisch geprüft werden.<sup>21</sup>

**§ 38 Absatz 4 Satz 1 UVgO**, der Ausnahmen zur elektronischen Übermittlung von Teilnahmeanträgen oder Angeboten für Aufträge unterhalb von 25 TEUR und für bestimmte Verfahrensarten vorsieht, wurde mit folgender amtlicher Fußnote versehen:

*„Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie wird die Auswirkungen der Ausnahmen von der umfassenden Verpflichtung zur Übermittlung der Teilnahmeanträge und Angebote in elektronischer Form auf die Vergabepaxis innerhalb von zwei Jahren nach dem in § 38 Absatz 3 UVgO<sup>22</sup> genannten Datum evaluieren.“*

19 VergRModG Gesetzesbegründung, aaO, Seiten 142, 148 und 150.

20 Verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/18/073/1807318.pdf>, dort Seite 146.

21 Beschluss des Bundesrats vom 18.03.2016, BR-Drucksache 87/16 (Beschluss). Die Stellungnahme der Bundesregierung hierzu vom 22.03.2017 ist verfügbar unter [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0001-0100/zu87-16\(B\).pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0001-0100/zu87-16(B).pdf?__blob=publicationFile&v=5).

22 § 38 Abs. 3 UVgO gibt den 01.01.2020 als Stichtag für die elektronische Übermittlung von Teilnahmeanträgen und Angeboten seitens der Unternehmen vor.

Im Bereich der elektronischen Vergabe („E-Vergabe“) zeichneten sich schon vor Ablauf der genannten Zeiträume weitere, seitens der EU vorgegebene Anpassungen ab: Im September 2019 hat die EU-Kommission eine erste Durchführungsverordnung zur Einführung von Standardformularen für die Veröffentlichung von Bekanntmachungen für öffentliche Aufträge erlassen („elektronische Formulare – eForms“).<sup>23</sup> In Deutschland ist die entsprechende eForms-Verordnung im August 2023 in Kraft getreten (s. u. Abschnitt III.2.a)). Auch der Rechtsrahmen für die Vergabestatistik (VgS) wurde 2019 überarbeitet. Mit Blick auf den Sachzusammenhang umfasst die vorliegende Evaluierung entsprechend auch diese Entwicklungen und geht damit über den genannten Sechs- bzw. Zwei-Jahres-Zeitraum noch hinaus.

Zudem nimmt die Bundesregierung den Evaluierungsauftrag zum Anlass, auch auf weitere Aspekte einzugehen, die über die in der Gesetzes-/Verordnungsbegründung genannten hinausgehen, da in der laufenden 20. Legislaturperiode ein Regierungsentwurf für eine weitere Vergaberechtsnovelle erarbeitet wurde.<sup>24</sup> Ziel dieser Novelle ist es, die öffentlichen Vergabeverfahren (weiter) zu vereinfachen, zu professionalisieren, zu digitalisieren und zu beschleunigen. Die öffentliche Beschaffung und Vergabe soll wirtschaftlich, sozial, ökologisch und innovativ ausgerichtet und die Verbindlichkeit gestärkt werden, ohne dabei die Rechtssicherheit von Vergabeentscheidungen zu gefährden oder die Zugangshürden für den Mittelstand zu erhöhen (Vergaberechtstransformationsgesetz). Entsprechend bietet es sich an, die Wirksamkeit und Sachgerechtigkeit der 2016er Novelle umfassender in den Blick zu nehmen.

### III. Evaluierung: Überprüfungen und Anpassungen im Vergaberecht seit der Novelle 2016

Im Folgenden wird dargestellt, **welche Überprüfungen seit 2016** durchgeführt wurden. Im Rahmen der Evaluierung ist zudem zu beachten, dass in der Zeit seit dem Inkrafttreten der Vergaberechtsnovelle 2016 bereits **weitere Anpassungen des vergaberechtlichen Rechtsrahmens** vorgenommen wurden, die u. a. auch die zu evaluierenden Themenbereiche E-Vergabe und Vergabestatistik betreffen.

Untersuchungen zum nationalen Vergaberecht seit der Novelle 2016 haben insbesondere im Rahmen der regelmäßig zu erstellenden „**Monitoringberichte zur Anwendung des Vergaberechts**“ stattgefunden, die durch die Mitgliedsstaaten im Abstand von drei Jahren der EU-Kommission zu übermitteln sind (vgl. Art. 83 der RL 2014/24/EU, Art. 99 der RL 2014/25/E/ und Art. 45 der RL 2014/23/EU). Die Berichte enthalten zum einen statistische Daten und Angaben zu Nachprüfungsverfahren und zur behördlichen Monitoringstruktur. Soweit dazu tatsächliche Anhaltspunkte bestehen, sollen die Monitoringberichte auch Informationen enthalten über:

- 23 Durchführungsverordnung (EU) 2019/1780 der Kommission vom 23.09.2019 zur Einführung von Standardformularen für die Veröffentlichung von Bekanntmachungen für öffentliche Aufträge und zur Aufhebung der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1986 („elektronische Formulare – eForms“) (ABl. L 272 vom 25.10.2019, S. 7), geändert durch die Durchführungsverordnung (EU) 2022/2303 der Kommission vom 24.11.2022 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 2019/1780 zur Einführung von Standardformularen für die Veröffentlichung von Bekanntmachungen für öffentliche Aufträge (ABl. L 305 vom 25.11.2022, S. 12). Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung die Verordnung zur Anpassung des Vergaberechts an die Einführung neuer elektronischer Standardformulare („eForms“) für EU-Bekanntmachungen und an weitere europarechtliche Anforderungen vom 17.08.2023 erlassen (BGBl. I 2023, Nr. 222).
- 24 Das Bundeskabinett hat den Gesetzesentwurf für das Vergaberechtstransformationsgesetz im Bereich oberhalb der EU-Schwellenwerte am 27.11.2024 beschlossen. Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung ist veröffentlicht unter: [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gesetzentwurf-verg-r-transf-g.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gesetzentwurf-verg-r-transf-g.pdf?__blob=publicationFile&v=2). Der Referentenwurf des BMWK zur UVgO ist verfügbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/20241009-vergabetransformationspaket.html>.

- Ursachen einer falschen Anwendung oder Rechtsunsicherheit einschließlich möglicher struktureller oder wiederkehrender Probleme bei der Anwendung des Vergaberechts,
- Maßnahmen zur Vorbeugung und Aufdeckung etwaiger Fälle von Betrug, Bestechung oder Interessenkonflikten sowie anderen schwerwiegenden Unregelmäßigkeiten;
- das Ausmaß der Beteiligung von KMU an der Vergabe öffentlicher Aufträge durch öffentliche Auftraggeber und Sektorenauftraggeber sowie
- die praktische Umsetzung der nationalen strategischen Beschaffungspolitik.

Zu den Monitoringberichten liefern alle obersten Bundesbehörden und alle Bundesländer zu (vgl. § 114 Abs. 1 GWB). Hierbei wird auch vorgetragen, inwieweit der geltende Rechtsrahmen unzureichend ist oder wo es weiterer rechtlicher Klärungen bedarf. Damit liefern die Monitoringberichte auch Erkenntnisse dazu, inwieweit der 2016 novellierte Rechtsrahmen die Ziele der Vereinfachung, der Effizienz und der Anwenderfreundlichkeit des Vergaberechts, der KMU-Beteiligung und der Ausrichtung auf strategische Ziele erreicht hat.<sup>25</sup>

Die Monitoringberichte aus 2017 und 2021 sind auf den Webseiten des BMWK<sup>26</sup> und der EU-Kommission<sup>27</sup> verfügbar. Für 2024 hat die EU-Kommission auf ein alternatives Format umgestellt, bei dem die Antworten über eine Onlinedatenmaske einzugeben waren. Dieses Format ist nur über die Veröffentlichung der EU-Kommission abrufbar.<sup>28</sup>

Eine umfassende Überprüfung hat zudem zur Vereinheitlichung des Rechtsrahmens im Unterschwellenbereich zwischen Bauvergaberecht und allgemeinem Vergaberecht stattgefunden (vgl. Abschnitt III.1.b)i)).

Soweit der bisherige **Konsultations- und Abstimmungsprozess aus dem vom Bundeskabinett am 27.11.2024 beschlossenen Vergaberechtstransformationsgesetz** Erkenntnisse der Stakeholder zu den hier in Rede stehenden Aspekten liefert, werden diese ebenfalls dargestellt,<sup>29</sup> da die Anregungen, Kommentare und Wünsche aus der Vergabepaxis auch reflektieren, wie gut oder weniger gut der 2016 gesetzte Rechtsrahmen funktioniert.

Im Folgenden wird entsprechend der Ziele der 2016er Vergaberechtsnovelle und der konkreten Evaluierungsaufträge in der Gesetzes- bzw. Verordnungsbegründung auf folgende Themenschwerpunkte eingegangen. Dabei ist stets zu beachten, dass die maßgeblichen EU-Vergaberichtlinien teils sehr konkrete Vorgaben machen, sodass der nationale Gesetzgeber nur einen eingeschränkten Ausgestaltungsspielraum hat.

25 S. Abschnitte III.4.a), III.5. und III.6.b).

26 S. <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/vergabestatistik-und-monitoringbericht.html>.

27 S. [https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/country-reports-and-information-eu-countries\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/country-reports-and-information-eu-countries_en).

28 S. vorige Fußnote.

29 S. Abschnitte III.1.b)ii), III.2.c), III.4a)iii), III.5., III.6.b).

Themenschwerpunkte	Indikatoren/qualitative Erkenntnisquellen	Zielerreichung?
1. Bürokratieabbau, Vereinfachung der Struktur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nachmessung des Erfüllungsaufwandes</li> <li>• Abschlussbericht der Arbeitsgruppe zur Prüfung der Zusammenführung der Vergaberegeln für Liefer- und Dienstleistungsvergaben mit denen zu Bauvergaben</li> <li>• Monitoringberichte</li> <li>• Konsultation zum Vergaberechtstransformationsgesetz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ es wurden Einsparungen erreicht, aber weniger als <i>ex ante</i> geschätzt</li> <li>→ die Komplexität des Vergaberechts wurde reduziert (Angleichung der Strukturen von VgV, SektVO, KonzVgV und UVgO, zwei- statt dreistufige Kaskade bei Liefer- und Dienstleistungen; Einführung der UVgO)</li> <li>→ die Novelle hat zu mehr Rechtssicherheit in der Vergabepaxis geführt</li> <li>→ keine Einigung auf eine Vereinheitlichung von Bau- und sonstigem Vergaberecht</li> <li>→ von den Anwendern weitere Formen der Vereinheitlichung gewünscht</li> </ul>
2. E-Vergabe/Digitalisierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nachmessung des Erfüllungsaufwandes</li> <li>• zwischenzeitlich erforderlich gewordene Anpassungen im Rechtsrahmen</li> <li>• Konsultation zum Vergaberechtstransformationsgesetz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Effizienzen, die mit der Digitalisierung einhergehen, sind erreicht und weiter ausgebaut worden</li> <li>→ allerdings weniger Einsparungen als <i>ex ante</i> geschätzt wurde</li> <li>→ Prozess noch nicht abgeschlossen, es besteht noch weiteres Digitalisierungspotential</li> </ul>
3. Vergabestatistik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nachmessung des Erfüllungsaufwandes</li> <li>• zwischenzeitlich erforderlich gewordene Anpassungen im Rechtsrahmen</li> <li>• tatsächliche Nutzung der VgS-Daten durch Bund/Länder/Wissenschaft/Öffentlichkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ die VgS führt zu weniger Mehraufwand als <i>ex ante</i> geschätzt</li> <li>→ die Operabilität der VgS wurde durch Anpassung der VergStatVO verbessert</li> <li>→ vielfältiger Nutzen der VgS-Daten (insb. für Monitoringpflichten gegenüber EU, evidenzbasierte Wirtschaftspolitik)</li> </ul>
4. Effizientere, einfachere und flexiblere Vergabeverfahren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nachmessung des Erfüllungsaufwandes</li> <li>• Monitoringberichte</li> <li>• zwischenzeitlich erforderlich gewordene Anpassungen im Rechtsrahmen und Initiative auf EU-Ebene</li> <li>• Konsultation zum Vergaberechtstransformationsgesetz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Vereinfachungen und Effizienzen in den Vergabeverfahren wurden erreicht, aber noch mehr möglich</li> <li>→ besonders bei Dringlichkeitsbeschaffungen bestand und besteht Nachsteuerungsbedarf</li> <li>→ auch Schwierigkeiten der Vergabepaxis stehen effizienteren, einfacheren und flexibleren Vergabeverfahren teils im Wege (d. h. nicht alles ist Frage des Rechtsrahmens und zum Teil werden bestehende verfahrensrechtliche Möglichkeiten <i>de facto</i> nicht genutzt)</li> </ul>
5. Mittelstandsfreundlichkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auswertung der VgS-Daten</li> <li>• Monitoringberichte</li> <li>• Konsultation zum Vergaberechtstransformationsgesetz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ VgS und Monitoringberichte belegen hohe KMU-Beteiligung</li> <li>→ gleichwohl noch weitere Verbesserungsmöglichkeiten für die Teilnahme von KMU und Start-ups identifiziert</li> </ul>
6. Strategische Beschaffung/Nachhaltigkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zwischenzeitlich erforderlich gewordene Anpassungen im Rechtsrahmen</li> <li>• Auswertung der VgS-Daten</li> <li>• Monitoringberichte</li> <li>• Konsultation zum Vergaberechtstransformationsgesetz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ die Vergabestellen nutzen die Möglichkeiten, bei der Vergabe umweltbezogene, soziale und innovative Aspekte zu berücksichtigen</li> <li>→ der Rechtsrahmen zur strategischen, nachhaltigen Beschaffung ist weiterentwickelt worden</li> <li>→ trotzdem erfolgt ausweislich VgS und Monitoringberichten die Berücksichtigung von Nachhaltigkeit in der öff. Auftragsvergabe noch zurückhaltend</li> </ul>
7. Sonstiges: Korruptionsprävention	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zwischenzeitlich erfolgte Anpassungen im Rechtsrahmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ das zentrale Wettbewerbsregister vereinfacht die öff. Auftragsvergabe an Unternehmen, die keine erheblichen Rechtsverstöße begangen haben</li> </ul>

Im Einzelnen:

## 1. Bürokratieabbau, Vereinfachung der Struktur

In diesem Abschnitt wird zum einen auf die Erkenntnisse der Nachmessung des Erfüllungsaufwandes eingegangen, die das Ziel des Bürokratieabbaus adressieren, zum anderen auf die (weitere) Vereinfachung der Struktur des Vergaberechts.

### a) Nachmessung des Erfüllungsaufwandes

Das Statistische Bundesamt (StBA) hat zwischenzeitlich eine **Nachmessung des Erfüllungsaufwandes** vorgenommen. Dabei ging es nicht nur um den Erfüllungsaufwand bezüglich des VergRModG und der VergRModVO, sondern auch bezüglich der kurz danach eingeführten UVgO (s. o., Abschnitt I.2.).

Neben der Nachprüfung des *ex-ante* geschätzten Erfüllungsaufwandes insgesamt stand insbesondere die Untersuchung des Erfüllungsaufwands der

- Umstellung auf die elektronische Vergabe und
- Erfüllung neuer Statistikpflichten

im Fokus.

Für die Nachmessungen hat das StBA 2017 eine **Erhebung** durchgeführt und sowohl Auftragnehmer als auch Auftraggeber zum Stand der Umstellung auf die E-Vergabe befragt. Nach Ablauf der im Gesetz genannten Übergangsfristen führte das StBA 2022 die turnusgemäße Nachmessung durch. Diese beinhaltete auch die Erhebung des Erfüllungsaufwandes mit Einführung der Meldepflichten gegenüber der Vergabestatistik.

Generell gilt, dass nicht nur die *ex-ante*-Schätzungen mit Unsicherheiten verbunden waren,<sup>30</sup> sondern auch für die Nachmessung Annahmen getroffen werden mussten (z. B. zur Anzahl der Vergabestellen), zu denen es nach wie vor keine vollständig belastbare Datenbasis gibt.

### i) Nachmessung des Erfüllungsaufwandes – allgemein

Die Nachmessungen des StBA ergaben, dass das Einsparpotential im Oberschwellenbereich deutlich geringer ausfiel, als in der *ex-ante*-Schätzung angesetzt. Im Bereich der Unterschwellenvergaben war hingegen eine gewisse Steigerung der Einsparungen zu verzeichnen.

30 Vgl. Gesetzesbegründung unter <https://dserver.bundestag.de/btd/18/062/1806281.pdf>, Seite 3: „Eine belastbare Datengrundlage für die genaue Darstellung des Erfüllungsaufwandes für die Wirtschaft und für die Verwaltung aufgrund der Digitalisierung der Beschaffungsprozesse für Vergaben (E-Vergabe) oberhalb der geltenden Schwellenwerte und aufgrund der Erfüllung von Statistikpflichten ist nicht vorhanden. Der diesbezügliche Erfüllungsaufwand wird daher auf der Basis qualifizierter Schätzungen ausgewiesen. (...) Eine Differenzierung des ersparten sowie des anfallenden Erfüllungsaufwandes nach Bund, Ländern und Kommunen ist mangels vollständiger und aussagekräftiger Daten zu Auftragsvergaben, insbesondere zur Anzahl und Verteilung der Vergabestellen auf die einzelnen Verwaltungsebenen, sowie zur jeweiligen Ausstattung mit Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) nicht möglich.“

	<i>ex-ante</i> -Schätzung*	Nachmessung Destatis*
<b>VergRModG – Entlastung</b>		
Für die Verwaltung	-178 Mio. EUR	-100 Mio. EUR
Für die Wirtschaft	-1 Mrd. EUR	-333 Mio. EUR
<b>UVgO – Entlastung</b>		
Für die Verwaltung	-183 Mio. EUR	-265 Mio. EUR
Für die Wirtschaft	-366 Mio. EUR	-384 Mio. EUR

\* Zu den Unsicherheiten der Schätzungen s. o. und Fußnote 30.

Im Einzelnen vgl. [https://www.ondea.de/DE/Home/home\\_node.html](https://www.ondea.de/DE/Home/home_node.html).

Dabei ergab die Nachmessung des StBA nur in wenigen Punkten, dass *ex ante* der voraussichtliche Mehraufwand zu gering eingeschätzt wurde (z. B. bezüglich des Einholens und der Vorlage von Eignungsnachweisen bei Oberschwellenvergaben). Eher wurde bei der *ex-ante*-Schätzung von höherem Einsparpotential ausgegangen, als in der Nachmessung bestätigt werden konnte (z. B. bei der Bereitstellung der Vergabeunterlagen, die aber in der Vollzugspraxis schon zuvor oft papierlos erfolgte).

Einsparungen über die *ex-ante*-Schätzung hinaus ergaben sich ausweislich der Untersuchungen des StBA bezüglich der Vorlage der Eignungsnachweise bei Unterschwellenvergaben und bei der Aufbereitung der Teilnahmeanträge sowie für die Verwaltung bei der abschließenden Ablage der Vergabeunterlagen.

## ii) Nachmessung des Erfüllungsaufwandes – E-Vergabe

Mit dem **VergRModG** wurde die E-Vergabe für Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich verpflichtend eingeführt. Elektronische Verfahren waren allerdings zuvor schon rechtlich zulässig und wurden – ganz oder für einzelne Teilprozesse – auch bereits praktiziert.

Die in der Novelle 2016 vorgenommene *ex-ante*-Schätzung des Erfüllungsaufwandes ging von einem erheblichen **Einsparpotential durch die Einführung der elektronischen Vergabe** aus. Dies hat sich durch die Nachmessung allerdings **nicht bestätigt**, da der Einsatz elektronischer Mittel bereits stärker in der Breite etabliert war als angenommen:

- Für die **Verwaltung (Vergabestellen)** wurde hohes Einsparpotenzial *ex ante* vor allem bei den Auftragsbekanntmachungen gesehen, was sich jedoch *ex post* als nicht zutreffend erwiesen hat, da bereits vor der Reform die Möglichkeit genutzt wurde, sämtliche Bekanntmachungen mit Hilfe elektronischer Mittel vorzunehmen (und nicht z. B. die Veröffentlichung in lokalen Zeitungen). Lediglich etwa 20 Prozent der befragten Vergabestellen stellten erst mit Umsetzung des VergRModG auf das elektronische Verfahren um. Eine höhere Einsparung seitens der Verwaltung konnte jedoch in der direkten Kommunikation mit den Bietern (über die Vergabepattform, statt schriftlich per E-Mail)<sup>31</sup> ermittelt werden (s. u.).

31 Erfolgt die Anfrage per E-Mail, muss diese der betreffenden Ausschreibung zugeordnet und ggf. intern an die zuständigen Fachämter weitergeleitet werden. Bieterfragen, die die Vergabestelle direkt über die Plattform erreichen, sind der entsprechenden Ausschreibung automatisch zugeordnet. Lt. StBA halbiert sich der Zeitaufwand der Bieterkommunikation über die Plattform gegenüber der E-Mail-Kommunikation.

- Das Einsparpotential für die **Wirtschaft (Bieter)** in Bezug auf die Zeitaufwände und Sachkosten für das Aufbereiten der Angebote wurde *ex ante* als sehr hoch angesehen, was jedoch im Rahmen der Befragungen des StBA ebenfalls nicht in vollem Umfang bestätigt wurde. Auch das Einsparvolumen bei den Bürokratiekosten aus Informationspflichten (z. B. Sachkosten für die Anforderung von Vergabeunterlagen, Einreichen von Angeboten per Post) konnte nicht in der *ex ante* angenommenen Höhe bestätigt werden. Für den Großteil der Bieter entfiel bereits vor der Reform die Zahlung einer Schutzgebühr, da sie die Vergabeunterlagen elektronisch anforderten. Erleichterungen ergaben sich jedoch bezüglich der Aufbereitungen der Teilnahmeanträge im Bereich der Oberschwellenvergabe und der Aufbereitung der Angebotsunterlagen.

Die Untersuchungen des StBA im Rahmen der Nachmessung haben zur E-Vergabe folgende **Kritikpunkte** ergeben:

- die bestehende **Vielfalt der Vergabepattformen** erschwere den Unternehmen teils die Suche nach interessanten Projekten,
- teils wurden seitens der Vergabestellen und der Bieter **technische Probleme** beklagt,
- der **Wegfall der Registrierungspflicht**<sup>32</sup> führt bei den Bietern insoweit zu Risiken, als sie selbst in der Verantwortung sind und sich auf dem aktuellen Stand des Verfahrens halten müssen, da keine automatisierten Mitteilungen mehr versendet werden, wenn sich z. B. das Leistungsverzeichnis geändert hat. Ob dies jedoch dazu führt, dass die Anzahl der fehlerhaften Angebote steigt und damit die Vielfalt der Angebote nicht mehr gegeben ist (mit Auswirkung auf das Preisniveau), lässt sich weder belegen noch entkräften und entsprechend auch nicht quantifizieren.

Die Vorgaben zur E-Vergabe in der Vergaberechtsnovelle 2016 brachten ausweislich der Untersuchungen des StBA auch **positive Veränderungen** (und Einsparungen im Erfüllungsaufwand, die allerdings, wie dargelegt, die *ex-ante*-Schätzungen nur zum Teil bestätigen):

- **Zeitersparnis:** In der Gesamtbetrachtung reduziert sich für die Vergabestellen z. B. der Zeitaufwand bei der Bereitstellung der Vergabeunterlagen um etwa eine halbe Stunde pro Fall. Das Befragungsergebnis zeigte für die Unternehmen zudem eine mögliche Zeitersparnis von etwa 45 Minuten pro Fall bezogen auf die Erfassung und Übermittlung der Angebote.
- **Erleichterungen** bei der Bereitstellung von Vergabeunterlagen, bei der abschließenden Ablage der Vergabeunterlagen und bei der Annahme von Teilnahmeanträgen im Oberschwellenbereich.
- Die **direkte Kommunikation mit den Bietern** (Angebotsphase, Angebotsannahme, Unterrichtung der Bewerber und Bieter und der Mitteilung über die Entscheidung) führte bei den Vergabestellen zu Entlastungen.

32 § 9 Abs. 3 Satz 2 VgV (ebenso wie die Parallelnormen in der SektVO und der KonzVgV) regelt, dass der öffentliche Auftraggeber von jedem Unternehmen die Angabe einer eindeutigen Unternehmensbezeichnung sowie einer elektronischen Adresse verlangen (Registrierung) kann. Für den Zugang zur Auftragsbekanntmachung und zu den Vergabeunterlagen darf der öffentliche Auftraggeber allerdings keine Registrierung verlangen; eine freiwillige Registrierung ist zulässig (so auch die Parallelnormen in der SektVO und der KonzVgV). Durch die „Kann“-Vorschrift besteht eine „Holschuld“ der Bieter mit dem Risiko, dass wichtige Korrekturbekanntmachungen und Antworten auf Bieterfragen nicht alle Interessenten erreichen.

- Die Untersuchung des StBA aus dem Jahr 2017 ergab, dass die **Möglichkeit des direkten Downloads der Vergabeunterlagen** von den Unternehmen sehr gut angenommen wurde und auch als Vorteil/dauerhaft positiver Effekt eingestuft wurde.

Mit der **VergRModVO** ergaben sich weder für die Wirtschaft noch die Verwaltung Änderungen im Erfüllungsaufwand. Sämtliche Änderungen mit Einführung der E-Vergabe wurden vollständig im VergRModG abgebildet (s.o.).

Mit der **UVgO** wurde die E-Vergabe bei Vergaben öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge auch im Unterschwellenbereich verpflichtend eingeführt; ausgenommen davon sind Verfahren mit einem Auftragswert von unter 25 TEUR. Vor der Reform hatte bereits ein Großteil der Vergabestellen das Verfahren bzw. Teile des Verfahrens an den Oberschwellenbereich angepasst. Die geschätzte Entlastung im Erfüllungsaufwand konnte analog zu den Ergebnissen im Oberschwellenbereich nicht in allen Teilen bestätigt werden.

### iii) Nachmessung des Erfüllungsaufwandes – Vergabestatistik (VgS)

Die VergStatVO verpflichtet alle öffentlichen Auftraggeber, Sektorenauftraggeber und Konzessionsgeber, bestimmte Daten zu Beschaffungsvorgängen an die VgS zu melden. Die Meldepflicht umfasst öffentliche Aufträge von öffentlichen Auftraggebern mit einem Auftragswert über 25 TEUR ohne Umsatzsteuer sowie öffentliche Aufträge/Konzessionen von Konzessions- und Sektorenauftraggebern oberhalb der gültigen EU-Schwellenwerte. Freiwillige Meldungen können im Bereich von 1.001 EUR bis 25 TEUR abgegeben werden. Die Vergabedaten werden dazu voll-elektronisch, d.h. über ein Online-Formular oder ein Vergabemanagementsystem mit Schnittstelle zum Statistischen Bundesamt, erfasst und analysiert.

Die Einführung der VgS führte damit **insgesamt zu Mehraufwand** und zwar vor allem auf Seiten der Verwaltung (Vergabe- und Berichtsstellen, StBA), aber auch auf Seiten der Wirtschaft (dort z. B. bezüglich der Prüfung, ob es sich um ein Kleinunternehmen oder um ein KMU laut Definition der Europäischen Kommission handelt). In den Nachmessungen des StBA fiel dieser zusätzliche Erfüllungsaufwand allerdings **deutlich geringer** aus, **als in der ex-ante-Schätzung angenommen**.

VergStatVO - Belastung	ex ante Schätzung*	Nachmessung Destatis*
Für die Verwaltung	rd. 37 Mio. EUR	rd. 1,3 Mio. EUR
Für die Wirtschaft	rd. 24 Mio. EUR	rd. 310 TEUR

\* Zu den Unsicherheiten der Schätzungen s.o. und Fußnote 30.

## b) Änderungen der Rechtsstruktur – weitere Vereinheitlichung des Rechtsrahmens

Die Änderungen der Rechtsstruktur, die in der Vergaberechtsnovelle 2016 vorgenommen wurden, dienten dazu, die Komplexität des Regelungsrahmens für die Rechtsanwender zu reduzieren und das Vergaberecht insgesamt anwenderfreundlicher auszugestalten. Die Angleichung der Strukturen von VgV, SektVO, KonzVgV und auch der UVgO haben die Anwenderfreundlichkeit erhöht. Im Bereich der Unterschwellenvergabe für Liefer- und Dienstleistungen wurde zudem die Komplexität des Rechtsrahmens reduziert, indem die Vergabe- und Vertragsordnungen abgeschafft wurden und damit die Zahl der anzuwendenden Rechtstexte reduziert wurde. Die dreistufige Kaskade wurde, wie eingangs beschrieben, für Beschaffungen im Baubereich jedoch aufrechterhalten (GWB → VgV → VOB/A). Zudem kam es aufgrund zulässiger Abweichungen auf Länderebene letztlich nicht dazu, dass die Regelungen der UVgO bundesweit einheitlich Anwendung finden.

Die Bundesregierung hat daher die Themen einer weiteren Vereinheitlichung des Vergaberechtsrahmens wie folgt aufgegriffen:

### i) Zusammenführung der Vergaberegeln für Liefer- und Dienstleistungsvergaben mit denen zu Bauvergaben

2019 wurde intensiv die **Zusammenführung der Vergaberegeln für Liefer- und Dienstleistungsvergaben mit denen zu Bauvergaben** geprüft.<sup>33</sup>

Dazu wurde eine **Arbeitsgruppe** gebildet, die sich mit der Vorbereitung einer politischen Entscheidung der Bundesregierung über die Frage auseinandersetzen sollte, ob die Verfahrensregeln für die Vergabe öffentlicher Bauaufträge weiterhin durch den DVA (Deutschen Vergabe- und Vertragsausschuss für Bauleistungen) in der VOB/A geregelt werden sollen, oder ob und gegebenenfalls wie das Vergaberecht ohne Vorfestlegung auf einen möglichen Lösungsansatz vereinheitlicht werden soll. Dazu sollte die Arbeitsgruppe die Bundesregierung beraten, indem sie nach ergebnisoffener Diskussion die Argumente in einem Bericht zusammenträgt. Dabei waren die Vor- und Nachteile der verschiedenen Optionen zu identifizieren, zu erörtern und nach Möglichkeit gegeneinander abzuwägen. Darüber hinaus sollte die Arbeitsgruppe auch die Regelung für Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte (im Bereich der Liefer- und Dienstleistungen: UVgO, im Bereich der Bauleistungen: VOB/A 1. Abschnitt) in ihre Beratungen mit einbeziehen.

Die Arbeitsgruppe bestand aus Vertretern

- der Bundesregierung (gemeinsamer Vorsitz des BMWi und des BMI),
- des Deutschen Bundestages (BT-Regierungsfraktionen),
- der Länder und kommunalen Spitzenverbände,
- der Wirtschaftsverbände,
- der Rechtsprechung und der Anwaltschaft/Vergaberechtsexperten.

<sup>33</sup> Entsprechender Prüfauftrag im Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode, verfügbar unter [https://www.bundestag.de/resource/blob/543200/9f9f21a92a618c77aa330f00ed21e308/kw49\\_koalition\\_koalitionsvertrag.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/543200/9f9f21a92a618c77aa330f00ed21e308/kw49_koalition_koalitionsvertrag.pdf), dort insb. Rn. 2914-2918. Zu einer diesbezüglichen Bundesratsentschließung s. o., Abschnitt II. sowie Fußnote 21.

Im Ergebnis ergab die Diskussion in der Arbeitsgruppe kein einheitliches **Meinungsbild**:

- Einige Vertreter sprachen sich für den Erhalt der VOB/A und deren Weiterentwicklung im DVA aus, einige Vertreter befürworteten die Integration der VOB in die VgV/UVgO.

Argumente pro Erhalt der VOB/A	Arg. pro Integration in die VgV/UVgO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die VOB/A ist ein praxisorientiertes, am Ablauf des Vergabeverfahrens orientiertes Regelwerk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die VOB/A weicht inhaltlich und v.a. strukturell erheblich vom Vergaberecht für Lieferungen und Dienstleistungen ab.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die VOB/A stellt mit ihren drei Teilen ein aufeinander aufbauendes Gesamtwerk dar (die Abschaffung des Teils A hätte Auswirkungen auf die beiden anderen Teile).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auftraggeber auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene müssen bei gleichen Sachverhalten je nach beschaffener Leistung unterschiedliche Regelwerke anwenden.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Erarbeitung im formalisierten Prozess des DVA unter Einbindung von Ländern und Kommunen sorgt dafür, dass bundesweit im Unterschwellenbereich, anders als Liefer- und Dienstleistungen, ein einheitliches Vergaberecht gilt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eine Zusammenführung der Regelwerke für Bauvergaben und die Vergabe von Liefer-/Dienstleistungen dient vor allem dem Bürokratieabbau und einer erleichterten Anwendung der Vergaberegeln.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es bestehen zahlreiche Besonderheiten bei der Vergabe von Bauleistungen gegenüber der Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auch die EU-Vergaberichtlinien fassen die Regeln für Bau- und Dienstleistungsaufträge in einer einheitlichen Richtlinie zusammen.</li> </ul>

- Bezüglich unterschiedlicher Formulierungen in den Regelwerken wurde teils vertreten, dass die Vorschriften zur Vergabe von Liefer-/Dienstleistungen an die Vorschriften der VOB/A anzugleichen seien, teils wurden die VgV und die UVgO als Maßstab gesehen, die um bauspezifische Tatbestände ergänzt werden sollten.
- Die Verfahrensprozesse des DVA wurden teils als praxisnah und nicht änderungsbedürftig gesehen, teils wurden Änderungen gefordert (bzgl. Transparenz, Abstimmungsprozesse, Zusammensetzung des Gremiums).

Entsprechend gab der **Abschlussbericht** auch **keine klare Empfehlung**. Es konnte lediglich ein Konsens dahingehend erzielt werden, dass bestehende inhaltliche Regelungsunterschiede in beiden Regelwerken harmonisiert werden sollen<sup>34</sup> und die Struktur und Arbeitsweise des DVA, wenn möglich, einer Reform unterzogen werden solle. Über die hierfür erforderliche Satzungsänderung entscheidet die Mitgliederversammlung des DVA.

## ii) Vereinheitlichung im Unterschwellenvergaberecht

Die **Konsultation zum Vergaberechtstransformationsgesetz**<sup>35</sup> in der laufenden 20. Legislaturperiode hat deutlich gezeigt, dass sich die Mehrheit der Stakeholder weitere Formen der Vereinheitlichung wünscht, auch wenn (wenige) Stellungnahmen eingereicht wurden, die auf Gründe für die unterschiedlichen Regelungen verweisen und keine Notwendigkeit einer Vereinheitlichung, sondern eher eine sach- und bedarfsgerechte flexible Ausgestaltung des Vergaberechts wünschten.<sup>36</sup>

34 Benannt wurden insbesondere die uneinheitlichen Regeln zum Nachfordern fehlender Unterlagen, bei der Verpflichtung zur E-Vergabe, bei der Zulassung von Nebenangeboten, beim Verbot eines „ungewöhnlichen Wagnisses“, zu den Kriterien der „Eignung“ und zu Vergaben für „Unteraufträge“.

35 Vgl. <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/oeffentliche-konsultation-zur-transformation-des-vergaberechts.html>.

36 Vgl. Präsentation der Auswertung der schriftlichen Stellungnahmen in der Stakeholder-Gesprächsrunde am 12.06.2023, verfügbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/praesentationen-vergabetransformationspaket.html>, dort insb. Folien 7, 12 – 14.

Im Folgeprozess wurde und wird seitens des BMWK in engem Austausch **mit den Ländern** u. a. die weitere Vereinheitlichung des Rechtsrahmens für Unterschwellenvergaben ausgelotet. Zu der entsprechenden Bundesinitiative hat die **Wirtschaftsministerkonferenz vom 12./13.06.2024** folgenden Beschluss gefasst:<sup>37</sup>

*„Die Wirtschaftsministerkonferenz nimmt den vorgelegten Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) zur geplanten Reform des Vergaberechts zur Kenntnis. Aus der Zuständigkeit der Länder für das Unterschwellenverfahrensrecht wird begrüßt, dass die Länder eng in das Reformvorhaben eingebunden werden.*

*Die Wirtschaftsministerkonferenz begrüßt die vom BMWK angestrebte Zielstellung einer sehr zeitnahen möglichst weitgehenden Vereinheitlichung der Vergaberegulungen ebenso wie den wichtigen Aspekt der Vereinfachung von Vergabeverfahren.“*

Soweit im Rahmen der genannten Konsultation von einigen Stakeholdern zudem eine stärkere Angleichung von Bau- und sonstigen Leistungen gewünscht wird, wird auf den vorigen Abschnitt III.1.b)ii) verwiesen.

## 2. E-Vergabe/Digitalisierung

Die Nachmessung des StBA hat gezeigt, dass die weitere Verpflichtung zur E-Vergabe weniger Umstellungsaufwand verursachte als prognostiziert (s. o. Abschnitt III.1.a)ii)). Die E-Vergabe ist entsprechend in Deutschland bereits in der Breite angekommen und wird nunmehr als eine Selbstverständlichkeit wahrgenommen. Gleichwohl hat es seit der Novelle 2016 weitere Entwicklungen in der Vergaberechtsdigitalisierung gegeben (s. sogleich). Effizienzen, die mit der Digitalisierung einhergehen (z. B. Zeitersparnis, direktere Kommunikation zwischen Vergabestellen und Bietern), sind damit erreicht und auch noch ausgebaut worden. Es zeigt sich, dass dieser Prozess jedoch noch nicht abgeschlossen ist und auch darüber hinaus noch weiteres Digitalisierungspotential besteht.

### a) Verordnung zur Anpassung des Vergaberechts an die Einführung neuer elektronischer Standardformulare („eForms“)

Mit der **eForms-Verordnung**<sup>38</sup> vom 17.08.2023 wurden die VgV, die SektVO, die KonzVgV und die VSVgV an die Durchführungsverordnung (EU) 2019/1780 der Europäischen Kommission vom 23.09.2019<sup>39</sup> angepasst (zentrale Norm: § 10a VgV-neu).<sup>40</sup> Ziel der Einführung der eForms ist es dabei insbesondere gewesen, eine weitere Digitalisierung öffentlicher Vergabeverfahren zu ermöglichen und Unternehmen – einschließlich KMU und Start-ups – eine vereinfachte Suche nach öffentlichen Ausschreibungen zu ermöglichen.

37 Vgl. [https://www.wirtschaftsministerkonferenz.de/WMK/DE/termine/Sitzungen/24-06-12-13-WMK/24-06-12-13-beschluesse.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.wirtschaftsministerkonferenz.de/WMK/DE/termine/Sitzungen/24-06-12-13-WMK/24-06-12-13-beschluesse.pdf?__blob=publicationFile&v=2) zu TOP 14 (Seite 67).

38 Verordnung zur Anpassung des Vergaberechts an die Einführung neuer elektronischer Standardformulare („eForms“) für EU-Bekanntmachungen und an weitere europarechtliche Anforderungen; BGBl. 2023 I Nr. 222.

39 Durchführungsverordnung (EU) 2019/1780 der Kommission vom 23.09.2019 zur Einführung von Standardformularen für die Veröffentlichung von Bekanntmachungen für öffentliche Aufträge und zur Aufhebung der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1986 („elektronische Formulare – eForms“) (ABl. L 272 vom 25.10.2019, S. 7), geändert durch die Durchführungsverordnung (EU) 2022/2303 der Kommission vom 24.11.2022 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 2019/1780 zur Einführung von Standardformularen für die Veröffentlichung von Bekanntmachungen für öffentliche Aufträge (ABl. L 305 vom 25.11.2022, S. 12).

40 In der vorgenannten eForms-Verordnung wurden zugleich europarechtlich erforderliche Anpassungen vorgenommen, um ein Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission beizulegen (Streichung von § 3 Abs. 7 Satz 2 VgV, § 2 Abs. 2 Satz 2 SektVO und § 3 Abs. 7 Satz 3 VSVgV und Einfügen eines neuen Abs. 3 in § 46 SektVO).

Dieser Rechtsakt zählt zum einen auf die weitere Digitalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe ein, zum anderen trägt er perspektivisch dazu bei, die Datenerhebung und das Monitoring bezüglich einer nachhaltigen, qualitativen und innovativen Beschaffung zu vereinfachen, ohne zusätzlichen Bürokratieaufwand für die Auftraggeber oder Unternehmen zu schaffen.<sup>41</sup>

Im Einzelnen:

- **Veröffentlichungen von Bekanntmachungen** für öffentliche Aufträge erfolgen nicht mehr in abgeschlossenen Formularen, sondern **in aus Datenfeldern zusammengesetzten elektronischen Formularen** (sog. „eForms“).
- Bestimmte Datenfelder, insbesondere auch mit Angaben von besonderer strategischer Bedeutung, zum Beispiel zur **nachhaltigen, qualitativen und innovativen Beschaffung und zur KMU-Beteiligung**, wurden **verpflichtend** ausgestaltet (zum Zwecke eines verbesserten Monitorings, s. o.).
- Die Bekanntmachungen werden zentral über den **Datenservice Öffentlicher Einkauf (DÖE**, s. sogleich) beim Beschaffungsamt des BMI an das Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union übermittelt und im Bekanntmachungsservice zur Verfügung gestellt (zum Zwecke einer vereinfachten Ausschreibungssuche für interessierte Unternehmen).
- Einführung eines einheitlichen Datenaustauschformats als **verbindlicher IT-Standard** (nach dem Vorbild der E-Rechnungsverordnung).

#### b) Datenservice öffentlicher Einkauf (DÖE)

Im Rahmen der Weiterentwicklung der E-Vergabe haben das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI), das Beschaffungsamt des BMI (BeschA) und die Freie Hansestadt Bremen mit dem **DÖE** gemeinsam einen **zentralen Service** entwickelt, der alle veröffentlichungspflichtigen Bekanntmachungen zu Vergabeverfahren von Bund, Ländern und Kommunen bereitstellt. Der DÖE wurde im Rahmen der Onlinezugangsgesetz (OZG)-Umsetzungsprogramme von Bund und Ländern föderal realisiert. Das gemeinsame OZG-Umsetzungsprojekt hat sich zum Ziel gesetzt, Bietenden den Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen zu erleichtern. Der DÖE wird seit Oktober 2023 vom BeschA verantwortlich betrieben und weiterentwickelt.<sup>42</sup>

Über die DÖE-Plattform werden Bekanntmachungen zu Vergabeverfahren öffentlicher Auftraggeber aus Bund, Ländern und Kommunen zentral über ein Portal im Internet auffindbar und zugänglich gemacht.

Der DÖE besteht aus den folgenden Komponenten:

41 Initial noch keine Verknüpfung mit der VgS, dies wird aber bei der Fortentwicklung von eForms geprüft.

42 Weitere Informationen unter [https://www.bescha.bund.de/DE/ElektronischerEinkauf/Datenservice\\_Oeffentlicher\\_Einkauf/Bekanntmachungsservice/Datenservice\\_Oeffentlicher\\_Einkauf/Datenservice\\_Oeffentlicher\\_Einkauf\\_inhalt.html](https://www.bescha.bund.de/DE/ElektronischerEinkauf/Datenservice_Oeffentlicher_Einkauf/Bekanntmachungsservice/Datenservice_Oeffentlicher_Einkauf/Datenservice_Oeffentlicher_Einkauf_inhalt.html).

- **Bekanntmachungsservice (BKMS):** Überall und jederzeit Ausschreibungen auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene suchen und finden ([www.oeffentlichevergabe.de](http://www.oeffentlichevergabe.de)). Publiziert werden Vorinformationen zur Absicht einer geplanten Auftragsvergabe, Auftragsbekanntmachungen und Vergabebekanntmachungen vergebener Aufträge. Der Bekanntmachungsservice bietet eine Vielzahl an Recherchemöglichkeiten, damit Bietende ihrem Leistungsspektrum entsprechend zielgenau Bekanntmachungen finden können. Mit Nutzung des ELSTER-Unternehmenskontos stehen zudem weitere komfortable Funktionen wie Speicherung von Suchfunktionen und Benachrichtigungsservices zur Verfügung.

Der Bekanntmachungsservice stellt auch eine OpenData-Schnittstelle zur Verfügung, über die Bekanntmachungen nachträglich in gängigen Formaten abgerufen und für eigene Analysen ausgewertet werden können. Diese Schnittstelle wird auch vom Public Procurement Data Space (PPDS) der EU genutzt, der europäische Datenbanken, einschließlich der TED-Daten zum öffentlichen Auftragswesen und nationale Datensätze zum Auftragswesen miteinander verbindet.

- **Vermittlungsdienst:** Nimmt Auftrags- und Vergabebekanntmachungen von Vergabeplattformen im Format eForms-DE entgegen. Oberschwellige Bekanntmachungen werden validiert und an den eSender-Hub weitergeleitet. Unterschwellige Vergaben werden nach Validierung direkt an den Bekanntmachungsservice im Ausgangsformat eForms-DE übermittelt. Denkbar ist, dass in einer zukünftigen Ausbaustufe hierüber zusätzlich ohne manuellen Zusatzaufwände automatisiert Meldungen an die Vergabestatistik gemäß VergStatVO initiiert werden.
- **eSender-Hub:** Zentrale Stelle für die Kommunikation mit dem europaweiten Tenders Electronic Daily (TED)<sup>43</sup> zur Veröffentlichung von EU-weiten Ausschreibungen. Er konvertiert die Bekanntmachung von eForms-DE in das notwendige eForms-EU-Format und übermittelt diese an TED. Außerdem liefert der eSender-Hub die vom Vermittlungsdienst bereitgestellten überschwelligen Bekanntmachungen an den BKMS ein.
- Das **Redaktionssystem**<sup>44</sup> ist ein Angebot für Vergabestellen und Zuwendungsempfänger sowie für Dienstleister von öffentlichen Auftraggebern, die kein elektronisches Vergabesystem nutzen. Mit dem Redaktionssystem können Bekanntmachungen zu europaweiten Vergabeverfahren erfasst, bearbeitet, korrigiert und an TED versendet werden.
- **Self-Service-Portal:** Neben den zuvor genannten Komponenten wurde zum 25.10.2023 das Self-Service-Portal in Betrieb genommen, mit dem Betreiber von Vergabeplattformen und bedarfsweise ihre Kunden den Status eingelieferter Bekanntmachungen verfolgen können.

43 Tenders Electronic Daily (TED) wird vom Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union betrieben und dient als elektronisches Veröffentlichungsportal für EU-weite Ausschreibungen und Bekanntmachungen im Bereich des öffentlichen Auftragswesens. Vgl. <https://ted.europa.eu/de/>.

44 Vgl. <https://resy.datenservice-oeffentlicher-einkauf.de/home>.

### c) E-Vergabe im Konsultationsprozess zum Vergaberechtstransformationsgesetz

In der **Konsultation zum Vergaberechtstransformationsgesetz** in der laufenden 20. Legislaturperiode wurde eine stärkere Digitalisierung durchweg begrüßt.<sup>45</sup> Damit zeigt sich, dass aus Sicht der Vergabepaxis das Ziel der Digitalisierung noch nicht in Gänze erreicht ist. Ähnlich wie bereits bei den Untersuchungen des StBA im Rahmen der Nachmessung des Erfüllungsaufwandes (s. o. Abschnitt III.1.a)ii)) bezog sich die Kritik der Stakeholder insbesondere auf das **Fehlen einer einheitlichen Vergabepattform**. Gewünscht wurden zudem **weitere Erleichterungen für die elektronische Übermittlung von Anträgen und Dokumenten**. Weiterer Reformbedarf wird in einer **verbesserten Digitalisierung der Nachprüfungsverfahren** gesehen (elektronische Einreichung von Anträgen, elektronische Übermittlung von Akten und Dokumenten, virtuelle mündliche Verhandlungen).

Im **Vergaberechtstransformationsgesetz**<sup>46</sup> werden daher Vorschläge gemacht, um Vergabe- und Nachprüfungsverfahren durch Stärkung digitaler Prozesse (weiter) zu beschleunigen. Die beabsichtigte weitere Digitalisierung entlastet dabei nicht nur Auftraggeber und Auftragnehmer, sondern ebenfalls die Vergabekammern in Bund und Ländern sowie die Oberlandesgerichte und ermöglicht schnellere Verfahren.

### 3. Vergabestatistik (VgS)

Mit der VgS sollte eine verbesserte Grundlage für die Monitoringpflichten gegenüber der EU und für eine evidenzbasierte Wirtschaftspolitik geschaffen werden. Der Aufbau der VgS hat zunächst Nachsteuerungsbedarf ergeben. Die ersten Erkenntnisse aus der seit Oktober 2020 operativen Statistik zeigen jedoch einen vielfältigen Nutzen der VgS. Als vollelektronische Statistik besteht zudem Verknüpfungspotential mit anderen Aspekten der E-Vergabe.

#### a) Gesetz zur beschleunigten Beschaffung im Bereich der Verteidigung und Sicherheit und zur Optimierung der Vergabestatistik

In der 19. Legislaturperiode zeigte sich bei den **Aufbauarbeiten der VgS**, dass aufgrund verschiedener technischer und rechtlicher Anforderungen weitere Konkretisierungen an den rechtlichen Vorgaben der VgS erforderlich waren. Entsprechend wurde am 25.03.2020 das Gesetz zur beschleunigten Beschaffung im Bereich der Verteidigung und Sicherheit und zur Optimierung der Vergabestatistik beschlossen.<sup>47</sup>

Die Neuregelungen betrafen verschiedene Anpassungen der VergStatVO, insbesondere **Konkretisierungen**, die einen **rechtssicheren Rahmen** für die Erfassung, Aufbereitung und Auswertung der Daten vorgeben und zu einer **verbesserten Datenverfügbarkeit** beitragen. Die Anpassungen der VergStatVO dienten zudem dazu, **Erkenntnisse zur Nutzung von Nachhaltigkeitskriterien in der öffentlichen Auftragsvergabe** zu erlangen (so auch Ansatz in damaliger Fassung des „Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit“ der Bundesregierung).

45 Vgl. Präsentation der Auswertung der schriftlichen Stellungnahmen in der Stakeholder-Gesprächsrunde am 13.06.2023, verfügbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/presentationen-vergabetransformationspaket.html>, dort insb. Folie 9.

46 Vgl. Fußnote 24.

47 BGBl. 2020 I Nr. 16, Seite 674 ff.

Insbesondere wurde die Datenerfassung in den **Anlagen zur VergStatVO neu ausgestaltet**. Dabei wurde darauf geachtet, dass bei der elektronischen Abwicklung der Vergabefahren über softwaregestützte Fachverfahren die zu meldenden Daten bereits ohnehin während der Durchführung des Vergabeverfahrens sukzessive im System hinterlegt werden. Am Ende des Verfahrens sind über vordefinierte Schnittstellen Statistikdaten an das StBA zu übermitteln. Der Grad der IT-Unterstützung ist in unterschiedlichen Vergabepattformen und der jeweils eingesetzten Lösung unterschiedlich ausgeprägt, so dass dies teilweise noch manuell oder halbautomatisch mit manuellem Eingriff erfolgt.

Auf dieser Grundlage hat sich die Verfügbarkeit von Daten und Informationen über die Beschaffungsaktivitäten in Deutschland bereits erheblich verbessert (s. sogleich).

#### b) Operativer Betrieb und Nutzen der VgS

Die bundesweite VgS wurde, wie beschrieben, eigens errichtet, um über das Einkaufsverhalten der öffentlichen Hand eine **valide Datenlage** zu erhalten (operativer Betrieb seit Oktober 2020). Dies ist nach wie vor ein wichtiges wirtschaftspolitisches Anliegen, denn erst valide Daten ermöglichen es dem Gesetzgeber, das Vergaberecht den tatsächlichen Bedürfnissen der Auftraggeber und der Wirtschaft anzupassen (**evidenzbasierte Wirtschaftspolitik**). Mit einem jährlichen Beschaffungsvolumen in Höhe eines dreistelligen Milliardenbetrages ist die öffentliche Auftragsvergabe von hoher wirtschaftlicher Bedeutung.

Inzwischen sind **rund 11.300 Berichtsstellen registriert** (Stand: Oktober 2024) und es gehen **wöchentlich rund 3.000 – 4.500 Meldungen** beim StBA ein.

Die bislang plausibilisierten Daten der noch jungen Statistik zeigen Folgendes:

- Das jährliche **Gesamtauftragsvolumen** in Deutschland beläuft sich auf rund **100 – 150 Mrd. EUR** (2022: 132 Mrd. EUR)<sup>48</sup> in etwa **180.000 – 190.000 Vergaben** pro Jahr (2022: 189.000). Die meisten Vergaben erfolgen dabei auf kommunaler Ebene, gefolgt von Landesebene und schließlich Bundesebene. Auf rund 90 Prozent der Vergaben entfallen lediglich etwa 25 Prozent des Auftragsvolumens. Ganz überwiegend werden also eher kleine Aufträge vergeben. Die verbleibenden 10 Prozent der Vergaben haben höhere bis hohe Auftragswerte oberhalb der EU-Schwellenwerte.
- Die Vergaben verlaufen in der Gesamtbetrachtung durchaus **wettbewerblich**; auf über 50 Prozent aller Ausschreibungen werden zwei oder mehr Angebote abgegeben (2022: 53 Prozent).
- Die **meisten Vergaben** betreffen **Bauaufträge** (2022: gut 48 Prozent). Der **größte Anteil am Auftragsvolumen** entfällt hingegen auf **Dienstleistungen** (2022: rund 50 Mrd. EUR).

48 Das über die VgS erfasste Gesamtvolumen bleibt hinter Schätzungen bspw. der OECD (vgl. [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/public-procurement-in-germany\\_1db30826-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/public-procurement-in-germany_1db30826-en)) zurück. Zu beachten ist, dass die VgS keine Vollerhebung ist (nicht erfasst werden Vergaben unter 25 TEUR Auftragswert, verspätete Meldungen (vgl. § 1 Abs. 2 VergStatVO), Vergaben von Auslandsdienststellen) und dass auch noch ein Zuwachs an Meldungen und damit auch beim aggregierten Auftragsvolumen erwartet wird. Die OECD-Schätzung legt für die öffentliche Auftragsvergabe in Deutschland pauschal 15 Prozent des BIP zugrunde.

- Die Daten belegen durchweg eine **hohe Beteiligung von KMU** an der öffentlichen Auftragsvergabe, besonders bei unerschwelligen Vergaben im Baubereich. Im Berichtsjahr 2022 wurden rund zwei Drittel aller gemeldeten Vergaben an ein KMU vergeben, dies umfasst über 35 Prozent des Gesamtauftragsvolumens.
- Ausweislich der vorliegenden Daten erfolgt die **Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten** in der öffentlichen Auftragsvergabe noch zurückhaltend: Bei gut jedem zehnten Auftrag wurden Nachhaltigkeitskriterien gemeldet, dies umfasst knapp 25 Prozent des Gesamtauftragsvolumens. Insgesamt wurden umweltbezogene Kriterien häufiger gemeldet als die Berücksichtigung sozialer und innovativer Kriterien.

Diese ersten Daten aus der VgS wurden **als Anhaltspunkte für das Vergaberechtstransformationsgesetz<sup>49</sup> bereits verwendet**, z. B. zur KMU- und Start-up-Beteiligung und zum Ausmaß der Nutzung von Nachhaltigkeitskriterien in der öffentlichen Auftragsvergabe. Auch die **Länder** können **Auswertungen** zur öffentlichen Beschaffung des jeweiligen Bundeslandes vornehmen (§ 4 Abs. 4 VergStatVO) und nutzen diese Möglichkeit.<sup>50</sup> Zudem erhalten **Hochschulen und andere wissenschaftliche Einrichtungen** statistische Auswertungen oder Daten für Forschungszwecke (§ 5 VergStatVO). Auch dies wird entsprechend nachgefragt.<sup>51</sup>

Die Daten der VgS schaffen außerdem die notwendigen Voraussetzungen, damit Deutschland seine **Berichts- und Statistikpflichten gegenüber der EU** erfüllen kann, die sich aus den EU-Vergaberichtlinien ergeben (insb. Monitoringbericht alle drei Jahre, s. o.). Ohne die VgS existierten in Deutschland keine einheitlichen und belastbaren Daten, dies hat die Rechtslage vor Schaffung der VgS gezeigt.<sup>52</sup> Ebenso fehlte ein einheitliches Erhebungs- und Auswertungsinstrument. Wenn die einzelnen Vergabestellen (nach älteren Schätzungen rd. 30.000<sup>53</sup>) ihre Daten in unterschiedlicher Form und Vollständigkeit an das BMWK melden würden, wären valide Aussagen zum öffentlichen Beschaffungswesen in Deutschland nur zu eingeschränkt möglich, um der EU-Berichtspflicht ordnungsgemäß nachkommen zu können.

Auch die interessierte Öffentlichkeit kann auf die Daten der VgS zugreifen: Zum einen veröffentlicht das **BMWK Berichte zur VgS**,<sup>54</sup> zum anderen veröffentlicht das StBA die aggregierten Daten auf der Genesis-Plattform<sup>55</sup>. Die Bundesregierung erhebt keine Erkenntnisse darüber, in welchem Umfang hiervon Gebrauch gemacht wird.<sup>56</sup>

49 Vgl. Fußnote 24.

50 Stand Ende Oktober 2024: Es wurden fünf statistische Auswertungen der Bundesländer angefragt. Zudem gab es eine einstellige Anzahl an Auswertungsanfragen von Kommunalbehörden.

51 Stand Ende Oktober 2024: Bislang wurden sieben statistische Auswertung bzw. Forschungsdatensätze verschickt. Die Forschungsdatensätze werden teils auch ins EU-Ausland übermittelt. Die Anfragen zu Daten für Forschungszwecke liegen sogar im zweistelligen Bereich. Für die Zurverfügungstellung der Daten bedarf es jedoch eines Forschungsdatennutzungsvertrags (FDNV). Nicht alle Interessenten schließen einen solchen FDNV ab.

52 Vgl. VergRModG Gesetzesbegründung, aaO, Seite 139 f.

53 Diese Zahl kann bislang nicht verifiziert werden, erscheint aber eher überzeichnet. In der VgS sind über 11.300 Berichtsstellen registriert, hinter einer VgS-Berichtsstelle können jedoch mehrere Vergabestellen stehen bzw. kann sich eine Vergabestelle auch mehrerer VgS-Berichtsstellen bedienen. Aus der Anzahl der VgS-Berichtsstellen ist mithin nicht valide ableitbar, wie viele Vergabestellen derzeit in Deutschland tätig sind.

54 Verfügbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/vergabestatistik-und-monitoringbericht.html>.

55 Verfügbar unter <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>, Suchbegriff: Vergabestatistik oder „79994“.

56 Lediglich zur Genesis-Plattform gibt es (eingeschränkt) Daten hierzu: Im Zeitraum Oktober 2022 bis September 2023 wurden knapp 3.500 Tabellenaufrufe verzeichnet.

An das BMWK wurden bereits verschiedentlich **Wünsche** herangetragen, **die VgS auszuweiten**, z. B. um den Erfolg des Stufenplans Textil oder andere Maßnahmen zur nachhaltigeren Beschaffung besser beurteilen zu können. Es ist zudem absehbar, dass auf EU-Ebene vermehrt derlei Daten angefordert werden. Teils werden jedoch auch eine **Verschlinkung der VgS-Berichtspflichten** sowie weitere Anpassungen in der Abfragesystematik<sup>57</sup> gefordert. Bei einer Fortentwicklung der VgS wird – wie bei deren Einführung – sorgfältig abzuwägen sein, welche ergänzen oder veränderten Erhebungen sachdienlich sind und ob die Erfassung von zusätzlichen Daten insbesondere mit Blick auf den Erhebungsaufwand verhältnismäßig ist.

Auch die Fortentwicklung der sog. eForms und des Datenservice öffentlicher Einkauf (DÖE; s. o. Abschnitt III.2.b)) kann perspektivisch eine Verknüpfung mit der VgS nach sich ziehen. Effizienzen in der Datengewinnung erscheinen dabei möglich.<sup>58</sup>

#### 4. Effizientere, einfachere und flexiblere Vergabeverfahren

Die Vergaberechtsnovelle 2016 diene auch dem Ziel, Vergabeverfahren effizienter, einfacher und flexibler zu machen. Die **Nachmessung des StBA** hat bereits einige Erkenntnisse dazu geliefert, inwieweit Vereinfachungen und Effizienzen in den Vergabeverfahren erreicht werden konnten (s. o., Abschnitt III.1.a)). Darüber hinaus liegen aber keine Daten vor, die eine größere Effizienz oder Flexibilität der Vergabeverfahren belegen oder widerlegen könnten. Zu den bislang erreichten Fortschritten in der Digitalisierung, die ebenfalls im Kontext effizienterer Vergabeverfahren steht, wird auf den vorigen Abschnitt III.2. verwiesen.

Sofern es zum Themenbereich effizientere, einfachere und flexiblere Vergabeverfahren qualitative Aussagen gibt (s. sogleich), ist zu beachten, dass im jeweiligen Abfragedesign<sup>59</sup> nicht danach gefragt wurde, wo der geltende Rechtsrahmen gut funktioniert, sondern inwieweit und wo Verbesserungsbedarf gesehen wird. Die vorliegenden Rückmeldungen aus der Vergabepaxis geben daher zwar wertvolle Hinweise, sie enthalten aber keine dezidierten Aussagen zur Zielerreichung.

In diesem Abschnitt wird zudem gesondert auf den vergaberechtlichen Rechtsrahmen bei Dringlichkeitsvergaben eingegangen, da es hier in besonderem Maße auf Einfachheit, Effizienz und Flexibilität ankommt (s. Abschnitt III.4.b).

##### a) Effizientere, einfachere und flexiblere Vergabeverfahren

Aufschluss darüber, ob mit der 2016er Novelle effizientere, einfachere und flexiblere Vergabeverfahren erreicht wurden, geben die bislang an die Europäische Kommission gelieferten Monitoringberichte. Hier zeigt sich:

57 Z. B. zur Meldung von Losen vs. der Meldung von Gesamtaufträgen.

58 Eine Verknüpfung und Harmonisierung von VgS und eForms/DÖE könnte folgende Aspekte adressieren: Die Granularität der Daten gemäß VergStatVo und eForms-Verordnung anpassen, so dass Meldungen beschleunigt und Informationsinhalte erweitert werden könnten. Verschlinkung von Registrierungsprozessen und Kommunikationswegen. Plausibilitätsprüfungen und technische Validierungsmechanismen bereits bei der Datenerfassung nutzen, so dass valide Daten früher zur Verfügung stehen könnten.

59 Bei den Monitoringberichten gibt die Europäische Kommission die Fragen vor. Die Konsultation zum Vergaberechtstransformationsgesetz diene dazu, Organisationen, Unternehmen und Verbänden sowohl auf Auftragnehmer- als auch Auftraggeberseite sowie interessierten Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zu geben, ihre Einschätzungen und Ideen zur Vergabetransformation frühzeitig, transparent und bürokratiearm als Antworten auf Fragen zu fünf Aktionsfeldern einzubringen.

Die Komplexität und die als wenig anwenderfreundlich empfundene Struktur des Vergaberechts ist trotz der 2016 erfolgten Vereinfachung der Struktur weiterhin ein Kritikpunkt. Gegenüber dem ersten Monitoringbericht 2017 zeigte sich in den Folgeberichten aber bereits, dass die Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien durch die **Vergaberechtsnovelle 2016 im Großen und Ganzen zu mehr Rechtssicherheit in der Vergabepaxis geführt hat**. Gleichwohl wurden auch 2021 und 2024 **Problembereiche** genannt bzw. **gesetzgeberischer Verbesserungsbedarf** identifiziert.

#### i) Strukturelle oder wiederkehrende Probleme bei der Anwendung des Vergaberechts

In den Monitoringberichten 2017, 2021 und 2024 werden teils sehr konkrete vergaberechtliche Schwierigkeiten benannt. Die Fragestellungen der Europäischen Kommission und die Art der Erhebung<sup>60</sup> sind jedoch so gefasst, dass sich aus den drei Berichten keine Tendenz ablesen lässt (z. B. zur Anzahl oder Art der vergaberechtlichen Schwierigkeiten). Es lässt sich aber die Schlussfolgerung ableiten, dass der 2016 novellierte Rechtsrahmen dem Ziel effizienterer, einfacherer und flexiblerer Vergabeverfahren nicht in Gänze gerecht geworden ist. Zu beachten ist dabei, dass die maßgeblichen EU-Vergaberichtlinien teils sehr konkrete Vorgaben machen, sodass der nationale Gesetzgeber nur einen eingeschränkten Ausgestaltungsspielraum hat.

Konkret wurden u. a. folgende Schwierigkeiten benannt:<sup>61</sup>

- Fragen der Losbildung,
- vergabefreie Auftragsänderung während der Vertragslaufzeit,
- Schwierigkeiten beim Nachfordern von Unterlagen,
- zu komplexe Anforderungen bei Inhouse-Vergaben,
- hohe Anforderungen für die Erbringung von Nachweisen (eng gefasste Tatbestandsmerkmale),
- die rechtssichere Durchführung von Dringlichkeitsvergaben,
- E-Vergabe:
  - Fehlen einer bundeseinheitlichen Datenbank,
  - fehlende Schnittstellen der E-Vergabepattform mit den Ausschreibungsprogrammen der Vergabestellen (Medienbrüche),
  - die rechtskonforme elektronische Übermittlung von Informationen über die E-Vergabepattform,<sup>62</sup>
  - Umstellungsprobleme und Auslegungsfragen bei der Anwendung von eForms.
- Hindernisse bei der Umsetzung von umweltbezogenen, innovationsbezogenen und sozialen Aspekten (insb. durch den erforderlichen Auftragsgegenstandsbezug, Probleme bei der Bewertung der Gleichwertigkeit von Gütezeichen und bei der preislichen Bewertung (insb. der Lebenszykluskosten)),
- die Prüfung der Einheitlichen Europäischen Eigenerklärung (EEE),
- die Bestimmung von Auftragswerten, insbesondere bei Bau- und Planungsleistungen,

60 In den zugelieferten Einzelbeiträgen der Bundesressorts und Bundesländer wurden jeweils vergaberechtliche Schwierigkeiten im jeweiligen Berichtszeitraum genannt, dies aber oft exemplarisch und ohne Anspruch auf Vollständigkeit. Aus diesen Zulieferungen wurden sodann konsolidierte Berichte für den Mitgliedstaat Deutschland gefasst.

61 Hier wiedergegeben sind überwiegend Mehrfachnennungen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass dies bundesweit einheitlich als Problem gesehen wird. Zu den über die hier wiedergegebenen Stichpunkte hinaus genannten Punkte siehe die jeweiligen Monitoringberichte.

62 Dies vor dem Hintergrund, dass die Spruchpraxis der Vergabekammern bzgl. der Mitteilung nach § 134 GWB teils dezidiert den Versand in Textform (z. B. per Fax) fordert.

- die schwierige Verwendung der CPV-Nomenklatur<sup>63</sup> (insb. bzgl. Informations- und Kommunikationstechnologie, Forschungsgeräten, sozialen und anderen besonderen Dienstleistungen),
- das Dilemma zwischen Produktneutralität und eindeutiger Leistungsbeschreibung,
- die bislang nur an einen Wechselkursmechanismus gekoppelte und damit zu geringe Anpassung der EU-Schwellenwerte.

## ii) Schwierigkeiten in der Anwendungspraxis

In allen drei bislang vorliegenden Monitoringberichten haben die obersten Bundesbehörden und Länder zudem wiederholt Punkte vorgetragen, die die **Vergabepaxis** und nicht den Rechtsrahmen als solchen betreffen. Die im Folgenden genannten Punkte dienen insoweit nicht unmittelbar der Evaluierung der Vergaberechtsnovelle aus 2016, werfen aber ein Licht auf Parameter, die ebenfalls Einfluss darauf haben, inwieweit effizientere, einfachere und flexiblere Vergabeverfahren erreicht werden konnten beziehungsweise, was dem im Wege stehen kann.

Als Schwierigkeiten in der Anwendungspraxis wurden z. B. genannt:

- die mangelnde Nutzung von rechtlich zulässigen Gestaltungsoptionen der Vergabestellen (z. B. das Instrument der Vorinformation und die Einheitliche Europäische Eigenerklärung, funktionale Leistungsbeschreibungen, Zulassung von Nebenangeboten, wettbewerblicher Dialog, Innovationspartnerschaften), da einige dieser Möglichkeiten als mit erhöhten Risiken für den öffentlichen Auftraggeber verbunden betrachtet werden,
- die unzureichende personelle Ausstattung von Vergabestellen,
- ein hoher Fortbildungs- und Beratungsbedarf,
- ein nur geringes Interesse von Unternehmen an öffentlichen Ausschreibungen,
- allgemeine Dokumentations- und Begründungsmängel in Vergabeakten,
- Zielkonflikte zwischen den Zielen der öffentlichen Beschaffung,
- fehlende Zentralisierung der Beschaffung,
- unzureichende Marktkennntnis der Vergabestellen/Bedarfsträger, z. B. über umweltgerechte Alternativen,
- fehlende strategische Planung durch die Käufer,
- fehlende Standardisierung von Anforderungen und Verfahren,
- nicht-standardisierte Berechnungstools (Lebenszykluskosten).

Auch hierzu gibt es bereits Ansätze, um die Rahmenbedingungen in der Anwendungspraxis zu verbessern. Dazu gehörten z. B. die Bund-Länder-Fortbildungsinitiative für nachhaltige Beschaffung,<sup>64</sup> Beratungsangebote der Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB)<sup>65</sup> und des Kompetenzzentrums innovative Beschaffung (KOINNO)<sup>66</sup>, Schulungsmaßnahmen und Beratungsangebote der Auftragsberatungsstellen der Länder<sup>67</sup> oder die Zentralisierung der Beschaffung über zentrale Beschaffungsstellen.

63 Der Auftragsgegenstand einer Vergabe wird mit Hilfe des sog. Common Procurement Vocabulary (CPV)-Codes beschrieben. Dies ist eine aus dem Jahr 2008 stammende EU-weit gültige Klassifizierung von Auftragsgegenständen. Mit Hilfe des CPV-Codes kann der Gegenstand einer Vergabe schnell einer bestimmten Kategorie zugeordnet werden (z. B. Düngemittel, Straßenbau). Weitere Informationen (bspw. zum Aufbau der CPV-Codes) finden Sie unter <https://ted.europa.eu/de/simap/cpv>.

64 Vgl. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2023/05/fortbildungsinitiative-nachhaltige-beschaffung.html>.

65 Vgl. [https://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/Allgemeines/1\\_0\\_KNB/1\\_0\\_Ueberuns\\_node.html;sessionId=52D0F189391304AB18E-62AFE8F1A0682.2\\_cid392](https://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/Allgemeines/1_0_KNB/1_0_Ueberuns_node.html;sessionId=52D0F189391304AB18E-62AFE8F1A0682.2_cid392).

66 Vgl. <https://www.koinno-bmwk.de/>.

67 Vgl. <https://auftragsberatungsstellen.de/>.

### iii) Erkenntnisse aus der Konsultation zum Vergaberechtstransformationsgesetz

Die Konsultation zum Vergaberechtstransformationsgesetz in dieser Legislaturperiode hat ergeben, dass eine weitere **Vereinfachung** sowie die **Beschleunigung** von Vergabeprozessen **für die Stakeholder die höchste Priorität** hat.<sup>68</sup> Daran ist abzulesen, dass das Ziel effizienterer, einfacher und flexiblerer Vergabeverfahren durch die Vergaberechtsnovelle 2016 als noch nicht in Gänze erreicht angesehen wird.

Die Stakeholder sahen dabei als Teil einer Vereinfachung und Beschleunigung auch die weitere Vereinheitlichung der Vergaberegeln und die Digitalisierung (in der vorliegenden Evaluierung in eigenen Abschnitten behandelt, s. o.). Auch wurden Dringlichkeitsvergaben als ein Teilbereich genannt, bei denen in puncto Vereinfachung und Beschleunigung Nachbesserungsbedarf gesehen wird. Ebenso wie in den Monitoringberichten wurden zudem Aspekte angesprochen, die nicht den geltenden Rechtsrahmen betreffen, sondern die Vergabepaxis (z. B. Professionalisierung, bessere personelle Ausstattung, zentrale Vergabestellen).

#### b) Dringlichkeitsvergaben

Wie sich auch in den Monitoringberichten gezeigt hat, bereiten Dringlichkeitsbeschaffungen in der Praxis Probleme. Dabei ist es gerade in Krisenzeiten essentiell, maximale Sicherheit und Verlässlichkeit für den öffentlichen Einkauf zu schaffen. Gerade hier bedarf es großer Flexibilität und Effizienz. Es hat sich gezeigt, dass der derzeitige Rechtsrahmen bei Dringlichkeitsvergaben mit Rechtsunsicherheiten einhergeht und daher noch verbesserungsfähig ist.

Die Bundesregierung hat sich dieses Themas im Evaluierungszeitraum wiederholt angenommen. Neben diversen Handreichungen zum geltenden Rechtsrahmen (z. B. zur Covid-19-Pandemie, zum Ahrtal-Hochwasser, zu Beschaffungen im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine, zur Flüchtlingsunterbringung)<sup>69</sup> und befristeten Verfahrenserleichterungen für Vergaben des Bundes im Unterschwellenbereich zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie<sup>70</sup> und im Kontext des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine<sup>71</sup>, hat die Bundesregierung auch auf Rechtsetzungsebene reagiert.

68 Vgl. Präsentation der Auswertung der schriftlichen Stellungnahmen in der Stakeholder-Gesprächsrunde am 12.06.2023, verfügbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/praesentationen-vergabetransformationspaket.html>.

69 Handreichungen des BMWK verfügbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/dringlichkeitsvergaben-in-krisensituationen.html>.

70 Handlungsleitlinien des BMWK verfügbar unter [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/H/handlungsleitlinien-vergr-corona.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/H/handlungsleitlinien-vergr-corona.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

71 Im Frühjahr/Sommer 2022 sowie im Juni 2023 wurde im Rahmen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine die Direktauftragswertgrenze der UVgO befristet auf 5.000 EUR (für Bauleistungen teilweise auf 8.000 EUR) für Bundesvergaben in Ausnahmefällen wie folgt erhöht: (1) Abweichende Verwaltungsvorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge zur Beschleunigung von Vergaben im Unterschwellenbereich im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine vom 13.04.2022 (BAnz AT 14.04.2022 B1, verlängert durch Zweite Abweichende Verwaltungsvorschriften vom 06.12.2023, BAnz AT 14.12.2023, B3), (2) Abweichende Verwaltungsvorschriften für das Bundesministerium der Verteidigung und seinen Geschäftsbereich für die Vergabe öffentlicher Aufträge zur Beschleunigung von Vergaben im Unterschwellenbereich vom 16.03.2022 (BAnz AT 18.03.2022 B1, verlängert durch Zweite Abweichende Verwaltungsvorschriften vom 06.12.2023, BAnz AT 14.12.2023 B1), (3) Abweichende Verwaltungsvorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge zur Beschleunigung von Vergaben im Unterschwellenbereich durch das Technische Hilfswerk und das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe vom 21.06.2023 (BAnz AT 10.07.2023 B1, verlängert durch Zweite Abweichende Verwaltungsvorschriften vom 06.12.2023, BAnz AT 14.12.2023 B2).

In der 19. Legislaturperiode zeigte sich die Notwendigkeit, den Bedarf für Einsätze bzw. einsatzgleiche Verpflichtungen der Bundeswehr schneller zu decken. Zur **Vereinfachung und Beschleunigung von Beschaffungsverfahren im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich** wurden daher **2020** Änderungen am Rechtsrahmen beschlossen (sogleich i)).

In Reaktion auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine wurden in **2022** zudem zwei Rechtsakte zur Vereinfachung und Beschleunigung von **Dringlichkeitsbeschaffungen** erforderlich. Dies betraf zum einen die **Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases**, zum anderen erneut die **Bundeswehrbeschaffungen** (sogleich ii) und iii)). Gegenüber dem in der Novelle von 2016 gesetzten Rechtsrahmen wurde für diese beiden Regelungsbereiche eine Vereinfachung der vergaberechtlichen Vorgaben erreicht und – soweit dies europarechtlich möglich war – auch die Beschleunigung von Vergabe- und Nachprüfungsverfahren ermöglicht. Diese Anpassungen können – jedenfalls teilweise – Vorbild auch für alle sicherheitsspezifischen Aufträge gem. § 104 GWB und das allgemeine Vergaberecht sein. Es gilt aber zu bedenken, dass hier eine jeweils sehr spezielle Notlage adressiert wurde, so dass nicht alle Erleichterungen auch auf das allgemeine Vergaberecht übertragen werden können.

Im Rahmen des **Vergaberechtstransformationsgesetzes der Bundesregierung und dem Referententwurf des BMWK zur UVgO** wurden über diese speziellen Regelungsbereiche hinaus allgemeine Normvorschläge für Dringlichkeitsvergaben, vorgelegt.<sup>72</sup>

Die Bundesregierung setzt sich zudem auch **auf europäischer Ebene** seit längerem für eine Verbesserung des Rechtsrahmens von Dringlichkeitsvergaben ein (sogleich iv)).

#### i) Gesetz zur beschleunigten Beschaffung im Bereich der Verteidigung und Sicherheit und zur Optimierung der Vergabestatistik

In der 19. Legislaturperiode zeichnete sich die Notwendigkeit ab, den Bedarf für Einsätze bzw. einsatzgleiche Verpflichtungen der Bundeswehr schneller zu decken (**Vereinfachung und Beschleunigung von Beschaffungsverfahren im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich**). Entsprechend wurde am 25.03.2020 das Gesetz zur beschleunigten Beschaffung im Bereich der Verteidigung und Sicherheit und zur Optimierung der Vergabestatistik beschlossen.<sup>73</sup>

Das Gesetz enthielt Modifizierungen des GWB (§§ 107, 169, 173, 176) und der VSVgV (§ 12), insbesondere durch die Ergänzung von Regelbeispielen (z. B. zu „wesentlichen Sicherheitsinteressen“ und „dringlichen Gründen“ sowie weitere gesetzliche Klarstellungen), um eine beschleunigte Beschaffung für die militärischen und zivilen Sicherheitsbehörden zu vereinfachen.

#### ii) LNG-Beschleunigungsgesetz

Das **LNG-Beschleunigungsgesetz (LNGG)**<sup>74</sup> vom 24.05.2022 diente dem unverzüglichen und schnellstmöglichen Aufbau einer unabhängigeren nationalen Gasversorgung. Mit dem am 24.02.2022 begonnenen Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine hatte sich die energie- und

72 S. Fußnote 24.

73 BGBl. 2020 I Nr. 16, Seite 674 ff.; s.a. Abschnitt III.3.a).

74 Gesetz zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases, BGBl. I S. 802.

sicherheitspolitische Bewertung der Abhängigkeit von russischen Gaslieferungen unvorhergesehen kurzfristig und fundamental geändert. Eine Unterbrechung der bis dato für die nationale Energieversorgung zentralen russischen Erdgaslieferungen an Deutschland war nicht mehr ausgeschlossen. Ziel des Gesetzes war es, neben beschleunigten und vereinfachten Zulassungs- und Genehmigungsverfahren auch die **Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen erheblich schneller zu durchlaufen**, um so zu zügigen Genehmigungen und einer umgehenden Einbindung von LNG in den deutschen Markt zu gelangen. Die maßgeblichen vergaberechtlichen Erleichterungen und Beschleunigungen in § 9 LGG betreffen zum einen das GWB-Vergaberecht oberhalb der EU-Schwellenwerte (Durchführung der Vergabeverfahren selbst, einschließlich von Bestimmungen zur Informations- und Wartepflicht sowie zur Unwirksamkeit unzulässiger De-facto-Vergaben, sowie abweichende und ergänzende Regelungen für diesbezügliche Nachprüfungsverfahren). Zum anderen wurde der Anwendungsbefehl für die detaillierten Regeln bei der Durchführung von Vergabeverfahren unterhalb der EU-Schwellenwerte suspendiert. Ergänzend wurden Regelungen zum Rechtsschutz bei Vorhaben aufgenommen, die nicht den speziellen vergaberechtlichen Nachprüfungsverfahren unterliegen.

Dieser äußerst wichtige Beitrag für die Versorgungssicherheit in Deutschland ist mit Blick auf (u. a.) die vergaberechtlichen Regelungen in § 9 LGG bis 30.06.2025 befristet worden.

### iii) BwBBG – Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz

Aufgrund der neuen sicherheitspolitischen Bedrohungslage in Europa angesichts des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine wurde das **Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz (BwBBG)**<sup>75</sup> vom 11.07.2022 beschlossen, welches **Vorschriften zur Beschleunigung sowohl im Vergabe- als auch im Nachprüfungsverfahren** enthält. Ziel war es, der Bundeswehr zu ermöglichen, vergaberechtliche Erleichterungen zu nutzen und damit Aufträge schneller zu vergeben, als dies nach der bisherigen Rechtslage möglich war.

Für Aufträge über die Lieferung von Militärausrüstung zur unmittelbaren Stärkung der Einsatzfähigkeit der Bundeswehr und für Bau- und Instandhaltungsleistungen in unmittelbarem Zusammenhang mit einer solchen Militärausrüstung wurden u. a. folgende Erleichterungen und Ergänzungen geregelt:

- gemeinsame Vergabe von Teil- oder Fachlosen, wenn wirtschaftliche, technische oder zeitliche Gründe dies rechtfertigen,
- verfahrensrechtliche Erleichterungen für kooperative Beschaffungen (insbesondere gemeinsame Beschaffung mit anderen Mitgliedstaaten der EU),
- verstärkte Berücksichtigung von Sicherheitsinteressen im Vergabe- und Nachprüfungsverfahren, u. a. durch Ausschlussmöglichkeiten von Unternehmen aus Staaten, die nicht die notwendige Gewähr für die Wahrung der Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland bieten.

Das Gesetz ist bis zum 31.12.2026 befristet.

<sup>75</sup> Gesetz zur Beschleunigung von Beschaffungsmaßnahmen für die Bundeswehr, BGBl. I S. 1078.

Im Vergaberechtstransformationsgesetz<sup>76</sup> sind Regelungsvorschläge enthalten, die einige der Regelungen des BwBBG dauerhaft in das Vergaberecht für verteidigungs- und sicherheitsspezifische öffentliche Aufträge überführen.

#### iv) Verbesserung des europäischen Rechtsrahmens für Dringlichkeitsvergaben

Zwar ermöglichen die EU-Vergaberichtlinien (und in dessen Umsetzung das nationale Vergaberecht) bei dringlichen Krisenbeschaffungen Vergabeerleichterungen, insbesondere das Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb. Dessen rechtliche Voraussetzungen sind allerdings eng und unscharf.<sup>77</sup> Vor allem ist es aus Sicht der Rechtsanwender problematisch, dass das Vorliegen dieser Voraussetzungen oft erst im Nachhinein zur Gänze beurteilt werden kann (Problem der rechtssicheren Krisenbeschaffung). Die Bundesregierung setzt sich daher schon seit längerem dafür ein, dass auf EU-Ebene ein Legislativvorschlag zu einem echten Krisenvergaberecht vorgelegt wird:

So wurden auf Betreiben der Bundesregierung in den EU-Ratsschlussfolgerungen vom 26.11.2020<sup>78</sup> folgende Forderungen verankert: Der Rat der Europäischen Union fordert die Kommission auf,

*Investitionsbemühungen im Rahmen des Vergabeverfahrens zu unterstützen und zu erleichtern, um dringende Herausforderungen infolge der Pandemie zu bewältigen, einschließlich in Bezug auf digitale Kapazitäten, und in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die Maßnahmen zu ermitteln, die für die wirksame Bewältigung künftiger Not- und Krisensituationen im Rahmen der Vergabe öffentlicher Aufträge erforderlich sind, und dabei insbesondere zu erwägen,*

- *den Anwendungsbereich der Richtlinie 2014/24/EU zu präzisieren, insbesondere hinsichtlich der Anwendung des Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Veröffentlichung; diese Präzisierung sollte Leitlinien mit genaueren Angaben zu den äußerst dringenden Gründen und eine Liste möglicher Beispiele für besonders empfindliche Branchen umfassen;*
- *die Notwendigkeit zu bewerten, weitere Ausnahmen von der Anwendung der Richtlinien für die Vergabe öffentlicher Aufträge bei der Beschaffung bestimmter strategischer Waren und Dienstleistungen in Not- und Krisensituationen infolge von Pandemien, Terroranschlägen, Verteidigungsfällen, schwerer und tatsächlicher Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit oder Naturkatastrophen einzuführen.*

76 S. Fußnote 24.

77 Vgl. hierzu auch eine Vorlagefrage des OLG Düsseldorf zu einer Vergabe eines der Daseinsvorsorge (Beförderung von Kindern mit Behinderungen zur Schule) dienenden öffentlichen Auftrags bei äußerster Dringlichkeit (Beschluss vom 15.02.2023 – Verg 9/22). Nachdem die Antragstellerin die sofortige Beschwerde in dem Hauptsacheverfahren vor dem OLG Düsseldorf zurückgenommen und der Vergabesenat dies gegenüber dem EuGH angezeigt hatte, wurde die Rechtssache im Register des Gerichtshofs jedoch nach erfolgtem Streichungsbeschluss des EuGH ohne Entscheidung in der Sache gestrichen (EuGH, Streichungsbeschluss vom 06.12.2023, C-128/23).

78 ABl. der EU vom 30.11.2020, 2020/C 412 I/01, verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:412I:FULL&from=HR>.

Ausgehend von dem letztgenannten Spiegelstrich hat die Bundesregierung in Ratsarbeitsgruppen 2021 einen Vorschlag zu einer „Temporary Exemption Clause for States of Emergency and Acute Crises“ vorgestellt, der bislang jedoch nicht als Legislativvorschlag der Europäischen Kommission aufgegriffen wurde.

Aus Sicht der Bundesregierung hätte ein weitergehendes EU-Krisenvergaberecht auch im Binnenmarkt-Notfall- und Resilienzgesetz (Internal Market Emergency and Resilience Act, IMERA) verankert werden können, dessen Beschlussfassung am 26.09.2024 abgeschlossen wurde.<sup>79</sup> Entsprechend wurde dies auch bei den beratenden Ratsarbeitsgruppen eingebracht. Im Binnenmarkt-Notfall- und Resilienzgesetz wurde aber letztlich der vergaberechtliche Schwerpunkt auf die gemeinsame Beschaffung der Mitgliedstaaten und der Kommission gesetzt und auf vergaberechtliche Ausnahmetatbestände für Dringlichkeitsbeschaffung verzichtet.

## 5. Mittelstandsfreundlichkeit

Die o.g. **Zahlen der VgS belegen eine ausgesprochene Mittelstandsfreundlichkeit** in der öffentlichen Auftragsvergabe in Deutschland (s. Abschnitt III.3.b). Auch alle bislang vorliegenden Monitoringberichte bilden ab, dass das deutsche Vergaberecht zahlreiche Instrumente zur Verfügung stellt, um KMU den Zugang zu öffentlichen Aufträgen zu ermöglichen (Pflicht zur Losbildung, Bietergemeinschaften, Unterauftragsvergabe, Markterkundungen, etc.). Entsprechend ist in Deutschland traditionell der Anteil der Vergabeverfahren hoch, in denen KMU den Zuschlag erhalten. Das Ziel, die Teilnahme von KMU an der öffentlichen Auftragsvergabe zu erleichtern, wurde somit erreicht.

In der **Konsultation zum Vergaberechtstransformationsgesetz** in der laufenden Legislaturperiode wurden gleichwohl Bereiche benannt, in denen Verbesserungsbedarf zur Stärkung der Teilnahmemöglichkeiten von KMU und Start-ups in der öffentlichen Auftragsvergabe bestehe.<sup>80</sup> Dies bezog sich vor allem auf **zu hohe und nicht notwendige Eignungsanforderungen an die Unternehmen** in den Vergabeausschreibungen. Ebenfalls wurde in den Stellungnahmen vorgebracht, dass in der Praxis funktionale Leistungsbeschreibungen und innovative Verfahren (zu) selten genutzt werden. Auch fehlten „Kontaktmöglichkeiten“ zwischen Auftraggebern und KMU/Start-ups und entsprechende Kompetenzen auf beiden Seiten.

Im **Vergaberechtstransformationsgesetz**<sup>81</sup> enthalten die Regelungsvorschläge entsprechend auch dezidiert Maßnahmen für den Mittelstand sowie zur Stärkung von Start-ups und Innovation in der öffentlichen Beschaffung. Darüber hinaus werden die vorgesehenen (allgemeinen) Vereinfachungen von Vergabeverfahren und der Abbau überschüssiger Bürokratie die Hürden insbesondere für KMU und Start-ups senken, und auch andere allgemeine Maßnahmen (z. B. eine einheitliche (Bekanntmachungs- oder Vergabe-)Plattform, mehr Digitalisierung, einfachere Formblätter) können insbesondere für KMU und Start-ups hilfreich sein.

79 Am 26.09.2024 gab der Rat seine endgültige Zustimmung für das Binnenmarkt-Notfall- und Resilienzgesetz. Damit ist der Beschlussfassungsprozess abgeschlossen. Vgl. <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2024/09/26/crisis-preparedness-council-adopts-the-internal-market-emergency-and-resilience-act/>.

80 Vgl. Präsentation der Auswertung der schriftlichen Stellungnahmen in der Stakeholder-Gesprächsrunde am 20.06.2023, verfügbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/praesentationen-vergabetransformationspaket.html>.

81 S. Fußnote 24.

## 6. Strategische Beschaffung/Nachhaltigkeit

Bei der Stärkung von Innovation und Nachhaltigkeit kommt der öffentlichen Hand eine Vorbildwirkung zu. Mit der Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien 2016 wurde der Gestaltungsspielraum für Auftraggeber erweitert, bei der Zuschlagserteilung umweltbezogene, soziale und innovative Aspekte zu berücksichtigen.

### a) Weiterentwicklung des Rechtsrahmens im Bereich der strategischen Beschaffung

Der **Rechtsrahmen** zur strategischen, nachhaltigen Beschaffung ist – teils ausgehend von EU-Vorgaben, teils ausgehend vom nationalen Gesetzgeber oder Verordnungsgeber – **zwischenzeitlich bereits weiterentwickelt** worden.

Zum 1. Januar 2020 ist das **Bundes-Klimaschutzgesetz**<sup>82</sup> in Kraft getreten und mit ihm das Ziel einer klimaneutralen Bundesverwaltung bis zum Jahr 2030. Für die öffentliche Beschaffung der Bundesverwaltung wurde ein Berücksichtigungsgebot für klimafreundliche Leistungen eingeführt.

2020 ist eine neue, reformierte Fassung der „**Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung energieeffizienter Produkte und Dienstleistungen**“ (AVV-EnEff), die die Behörden des Bundes bereits seit 2008 verpflichtete, bei der Vergabe öffentlicher Aufträge hohe Anforderungen an die Energieeffizienz der zu beschaffenden Leistungen vorzugeben, in Kraft getreten. Durch die Neufassung 2020 wurde die Verwaltungsvorschrift entsprechend den Vorgaben des vom Bundeskabinett beschlossenen „Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050“ überarbeitet und neu erlassen. Zum 01.01.2022 ist die AVV-EnEff von der „**Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen**“ (AVV Klima)<sup>83</sup> abgelöst worden. Ergänzend zu den vorherigen Vorgaben gibt die AVV Klima für öffentliche Aufträge des Bundes konkret vor, wie Aspekte des Klimaschutzes bereits im Rahmen der Vorbereitung des Einkaufs, aber auch im darauffolgenden Vergabeverfahren selbst, regelmäßig berücksichtigt werden müssen (z. B. sog. CO<sub>2</sub>-Schattenpreis, „Negativliste“ grundsätzlich nicht zu beschaffender Leistungen).

2020 wurde mit dem novellierten **Kreislaufwirtschaftsgesetz**<sup>84</sup> eine Bevorzugungspflicht bei der öffentlichen Beschaffung des Bundes für ressourcenschonende Produkte und Dienstleistungen eingeführt.

Das **Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz**<sup>85</sup> regelt seit 2021 in Umsetzung der europäischen Clean Vehicles Directive prozentuale Mindestziele und deren Sicherstellung bei der Beschaffung bestimmter Straßenfahrzeuge und Dienstleistungen, für die diese Straßenfahrzeuge eingesetzt werden (in definierten Fahrzeugklassen).

82 Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2513; in der aktuellen Fassung verfügbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/BJNR251310019.html>.

83 BAnz AT 22.10.2021 B1; verfügbar unter [https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\\_19102021\\_IB3.htm](https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_19102021_IB3.htm), <https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/BJNR251310019.html>.

84 Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 24.02.2012 (BGBl. I S. 212); in der aktuellen Fassung verfügbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/krwg/>, <https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/BJNR251310019.html>.

85 Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz vom 09.06.2021 (BGBl. I S. 1691); verfügbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/saubfahrzeugheschg/index.html>.

Das **Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz** (LkSG)<sup>86</sup> verpflichtet Unternehmen mit Hauptverwaltung, Hauptniederlassung, Verwaltungssitz, satzungsmäßigem Sitz oder Zweigniederlassung in Deutschland zur Achtung von Menschenrechten durch die Umsetzung definierter Sorgfaltspflichten. Hat ein Unternehmen nachweislich gegen die Vorschriften des LkSG verstoßen und ist mit einem Bußgeld von mindestens 175.000 EUR belegt worden, so soll dieses vom Vergabeverfahren ausgeschlossen werden.

b) Erkenntnisse aus der Vergabestatistik, den Monitoringberichten und der Konsultation zum Vergaberechtstransformationsgesetz

Entsprechend nutzen die Vergabestellen bereits die Möglichkeiten, die öffentliche Auftragsvergabe strategisch auszurichten und bei der Vergabe von Aufträgen und Konzessionen umweltbezogene, soziale und innovative Aspekte zu berücksichtigen. Bereits im Monitoringbericht 2017 wurde zur strategischen Beschaffungspraxis beispielsweise über vergabespezifische Mindestlöhne, die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen sowie Ziele des Umweltschutzes (z. B. Erhöhung der Energie- und Ressourceneffizienz, Reduzierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen, geringerer Flächenverbrauch) berichtet. Im Monitoringbericht 2021 wurde ergänzend darauf verwiesen, dass in immer stärkerem Maße auch innovative Aspekte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge berücksichtigt werden. Im neuen Abfrageformat des Monitoringberichts 2024 wurden zahlreiche Maßnahmen und Initiativen auf Bundes- und auf Länderebene genannt, mit denen die Umsetzung umweltgerechter und sozialer Beschaffung sowie der Vergabe öffentlicher Aufträge im Bereich Innovation vorangetrieben wird.

Die bisherigen Erkenntnisse zeigen jedoch, dass der Gestaltungsspielraum hier noch stärker genutzt werden kann. So zeigen die Daten aus der VgS, wie in Abschnitt III.3.b) bereits dargelegt, dass (lediglich) bei gut jedem zehnten Auftrag Nachhaltigkeitskriterien gemeldet wurden (dies umfasst knapp 25 Prozent des Gesamtauftragsvolumens).<sup>87</sup> Ebenso wie die VgS kommen auch die Monitoringberichte zu dem Schluss, dass die Ziele der strategischen Beschaffung in Deutschland noch nicht in Gänze erreicht sind.

In der Konsultation zum Vergaberechtstransformationsgesetz zeigte sich, dass von einem großen Teil der Stakeholder eine stärkere Verbindlichkeit nachhaltiger Kriterien in der öffentlichen Auftragsvergabe gewünscht wird (z. B. gesetzliche Vorgaben, Mindeststandards, Mindestquoten). Andere Stakeholder äußerten Skepsis, ob dies mit dem Ziel des Bürokratieabbaus und der Vermeidung neuer Bürokratielasten vereinbar sei. Auch wurde vereinzelt darauf verwiesen, dass derlei Aspekte besser außerhalb des Vergaberechts zu fördern seien.<sup>88</sup>

86 Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz vom 16.07.2021 (BGBl. I S. 2959); verfügbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/lksg/>.

87 Dies deckt sich weitgehend mit einer aktuelleren Auswertung der an den Public Procurement Data Space (PPDS) der EU gelieferten eForms-basierten Bekanntmachungen: Für das erste Halbjahr 2024 wurden 9,5 % der EU-Vergabeverfahren in Deutschland mit Hinweis auf die Berücksichtigung strategischer Aspekte (umweltbezogene und soziale Aspekte, sowie Innovationen) bekanntgemacht.

88 Vgl. Präsentation der Auswertung der schriftlichen Stellungnahmen in der Stakeholder-Gesprächsrunde am 15.06.2023, verfügbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/praesentationen-vergabetransformationspaket.html>.

Das Vergaberechtstransformationsgesetz<sup>89</sup> greift dies auf und enthält Regelungsvorschläge, um die öffentliche Beschaffung nachhaltig auszurichten und entsprechende sozialökologische Kriterien als Regelfall zu berücksichtigen. Verbindliche und zugleich einfache Vorgaben bei weiterhin hohem Gestaltungsspielraum für öffentliche Auftraggeber sollen für eine stärkere Berücksichtigung von umweltbezogenen und sozialen Kriterien sorgen.

## 7. Sonstiges: Korruptionsprävention (Wettbewerbsregister)

Eine weitere Ergänzung des vergaberechtlichen Rechtsrahmens seit 2016 ist die **Einführung eines zentralen Wettbewerbsregisters**. Hierzu wurde das **Wettbewerbsregistergesetz (WRegG)**<sup>90</sup> vom 18.07.2017 beschlossen. Die zuvor bestehenden Abfragepflichten und Abfragemöglichkeiten der Auftraggeber nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz, dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz und dem Mindestlohngesetz im Hinblick auf das Gewerbezentralregister wurden durch die Abfrage des Wettbewerbsregisters ersetzt<sup>91</sup>.

Das zentrale und damit bundesweit abrufbare Wettbewerbsregister vereinfacht die Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen nur an solche Unternehmen, die keine erheblichen Rechtsverstöße begangen haben und die sich im Wettbewerb fair verhalten. Somit leistet es einen Beitrag zur Korruptionsbekämpfung und zur Bekämpfung wirtschaftskrimineller Praktiken. Zugleich fördert das Register einen fairen Wettbewerb unter den Bietern bei öffentlichen Aufträgen und kann zugleich den Staat, die Steuerzahler und integre Unternehmen vor Schäden bewahren. Als vollelektronisches Register ist das Wettbewerbsregister zudem ein Beitrag zur weiteren Digitalisierung. Registerführende Behörde ist das Bundeskartellamt.

Das WRegG regelt:

- eine Pflicht für Strafverfolgungsbehörden und andere Behörden zur elektronischen Mitteilung von Informationen über Rechtsverstöße an die Registerbehörde,
- eine Abfragepflicht für öffentliche Auftraggeber ab einem Auftragswert von 30 TEUR (für bestimmte Konzessionsgeber und Sektorenauftraggeber ab einem Auftragswert in Höhe der EU-Schwellenwerte) sowie
- die Löschung von Eintragungen nach Zeitablauf (drei oder fünf Jahre) oder vorzeitig auf Antrag nach erfolgter Selbstreinigung der eingetragenen Unternehmen (zum Verfahren der vorzeitigen Löschung wegen Selbstreinigung hat das registerführende Bundeskartellamt im November 2021 Leitlinien sowie praktische Hinweise veröffentlicht).

Die Eintragung in das Register führt nicht automatisch zu einem Ausschluss eines Unternehmens von der Teilnahme an einem Vergabefahren. Auftraggeber haben weiterhin eigenständig im Rahmen des ihnen zustehenden Ermessensspielraums zu prüfen und zu entscheiden, ob ein Unternehmen aufgrund der Eintragung im konkreten Einzelfall ausgeschlossen wird (§§ 123 ff. GWB).

Das WRegG wird gesondert evaluiert.

89 S. Fußnote 24.

90 Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen, BGBl. I S. 2739.

91 Die Möglichkeit, das Gewerbezentralregister auf freiwilliger Basis abzufragen, bleibt noch bis zum 31. Mai 2025 erhalten.

## IV. Fazit

Mit der Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien durch die Vergaberechtsnovelle 2016 konnten die gesetzgeberischen Ziele zu großen Teilen erreicht werden. Die Novelle hat im Großen und Ganzen zu mehr Rechtssicherheit in der Vergabep Praxis geführt. Die Komplexität des Vergaberechts wurde reduziert, Vereinfachungen und Effizienzen sowie eine weitergehende Digitalisierung in den Vergabeverfahren wurden erreicht. Die Möglichkeiten, bei der Vergabe umweltbezogene, soziale und innovative Aspekte zu berücksichtigen, sind etabliert, die Beteiligung von KMU an öffentlichen Vergaben ebenso. Die Vergaberechtsnovelle hat jedoch weniger Entlastung im Erfüllungsaufwand ergeben, als *ex ante* geschätzt. Auch kann gesetzgeberischer Verbesserungsbedarf identifiziert werden im Hinblick auf Klarstellungen und Vereinfachungen, in Bezug auf weitere Digitalisierungsschritte, rechtssicheres Krisenvergaberecht, eine explizitere Verankerung der Mittelstandsberücksichtigung in den Normtexten, mehr Vereinheitlichung zwischen Bund und Ländern bei Unterschwellenvergaben sowie im Hinblick auf mehr Verbindlichkeit bei nachhaltiger Beschaffung. Zu beachten ist, dass die maßgeblichen EU-Vergaberichtlinien teils sehr konkrete Vorgaben machen, sodass der nationale Gesetzgeber nur einen eingeschränkten Ausgestaltungsspielraum hat. Im Bereich der Digitalisierung stellt insbesondere die aufgrund der föderalen Struktur bestehende Heterogenität der Vergabep Plattformen eine Schwierigkeit dar. Es hat sich auch gezeigt, dass Schwierigkeiten in der Rechtsanwendung häufig die Vergabep Praxis betreffen und nicht den Rechtsrahmen als solchen. Die Daten aus der Vergabestatistik zeigen zudem, dass die Berücksichtigung von umweltbezogenen, innovationsbezogenen und sozialen Aspekten noch ausbaufähig ist. Der Anteil der Vergabeverfahren, in denen KMU den Zuschlag erhalten, ist in Deutschland traditionell hoch. Gleichwohl sollte die weitere Förderung von KMU und Start-ups in der öffentlichen Auftragsvergabe geprüft werden.

Zu den drei Themenbereichen, zu denen die Gesetzes- bzw. Verordnungsbegründung einen expliziten Prüfauftrag formuliert haben, gilt:

- Die **Anpassung der Rechtsstruktur** konnte die Komplexität des Regelungsrahmens für die Rechtsanwender zum Teil reduzieren. Für weitere Vereinheitlichungen besteht mehr Konsens im Bereich der Unterschwellenvergabe als in Bezug auf eine weitere Angleichung des Bauvergaberechts mit den vergaberechtlichen Regelungen für Liefer- und Dienstleistungen.
- Die **E-Vergabe** ist in Deutschland längst in der Breite angekommen und nunmehr eine Selbstverständlichkeit in der Vergabep Praxis. Durch den Datenservice öffentlicher Einkauf und die Einführung der neuen elektronischen Standardformulare („eForms“) für EU-Bekanntmachungen wurde die Digitalisierung des Vergaberechts weiter vorangetrieben. Gleichwohl besteht noch weiteres Digitalisierungspotential.
- Der Aufbau der **Vergabestatistik** hat zunächst Nachsteuerungsbedarf ergeben. Die ersten Erkenntnisse aus der seit Oktober 2020 operativen Statistik zeigen jedoch einen vielfältigen Nutzen der Vergabestatistik, ohne dass dem eine erhebliche Bürokratielast gegenübersteht. Als vollelektronische Statistik besteht zudem Verknüpfungspotential mit anderen Aspekten der E-Vergabe.

Wie im Evaluierungsauftrag vorgesehen, hat die Bundesregierung Änderungen des geltenden Rechtsrahmens vorgeschlagen (Vergaberechtstransformationsgesetz) und bringt sich aktiv in die von der EU-Kommission geplante vertiefte Analyse des europäischen Vergaberechtsrahmens mit eigenen Änderungsvorschlägen ein.

## V. Verzeichnis der in der Evaluierung berücksichtigten Rechtsakte und Quellen

### 1. Rechtsakte

#### a) EU-Rechtsakte

Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG, ABl. L 94 vom 28.03.2014, S. 65 ff.

Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG, ABl. L 94 vom 28.03.2014, S. 243 ff.

Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die Konzessionsvergabe, ABl. L 94 vom 28.03.2014, p. 1 ff.

Durchführungsverordnung (EU) 2019/1780 der Kommission vom 23.09.2019 zur Einführung von Standardformularen für die Veröffentlichung von Bekanntmachungen für öffentliche Aufträge und zur Aufhebung der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1986 („elektronische Formulare – eForms“) (ABl. L 272 vom 25.10.2019, S. 7), geändert durch die Durchführungsverordnung (EU) 2022/2303 der Kommission vom 24.11.2022 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 2019/1780 zur Einführung von Standardformularen für die Veröffentlichung von Bekanntmachungen für öffentliche Aufträge (ABl. L 305 vom 25.11.2022, S. 12).

#### b) Nationale Rechtsakte und Verwaltungsvorschriften

Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts (Vergaberechtsmodernisierungsgesetz, VergRModG), BGBl. 2016 I Nr. 8 vom 23.06.2016, S. 203 ff. Die Gesetzesbegründung ist verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/18/062/1806281.pdf>.

Verordnung zur Modernisierung des Vergaberechts (Vergaberechtsmodernisierungsverordnung, VergRModVO), BGBl. 2016 I Nr. 16 vom 14.04.2016, S. 624 ff. Die Verordnungsbegründung ist verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/18/073/1807318.pdf>.

Gesetz zur beschleunigten Beschaffung im Bereich der Verteidigung und Sicherheit und zur Optimierung der Vergabestatistik, BGBl. 2020 I Nr. 16, Seite 674 ff.

Gesetz zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases, BGBl. I S. 802.

Gesetz zur Beschleunigung von Beschaffungsmaßnahmen für die Bundeswehr, BGBl. I S. 1078.

Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen, BGBl. I S. 2739.

Bundes-Klimaschutzgesetz, <https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/BJNR251310019.html>.

Kreislaufwirtschaftsgesetz, <https://www.gesetze-im-internet.de/krwg/>.

Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz, <https://www.gesetze-im-internet.de/saubfahrzeugbeschg/index.html>.

Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG), <https://www.gesetze-im-internet.de/lksg/>.

Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – VgV), BGBl. I S. 624, zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 07.02.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 39).

Verordnung über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung (Sektorenverordnung – SektVO), BGBl. I S. 624, 657, zuletzt geändert durch Artikel 3 der Verordnung vom 07.02.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 39).

Verordnung über die Vergabe von Konzessionen (Konzessionsvergabeverordnung – KonzVgV), BGBl. I S. 624, 683, zuletzt geändert durch Artikel 4 der Verordnung vom 17.08.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 222).

Verordnung zur Statistik über die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen (Vergabestatistikverordnung – VergStatVO), BGBl. I S. 624, 691, geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 25.03.2020 (BGBl. I S. 674).

Vergabeverordnung für die Bereiche Verteidigung und Sicherheit zur Umsetzung der Richtlinie 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.07.2009 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit und zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG (Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit – VSVgV).

Verordnung zur Anpassung des Vergaberechts an die Einführung neuer elektronischer Standardformulare („eForms“) für EU-Bekanntmachungen und an weitere europarechtliche Anforderungen vom 17.08.2023 (eForms-VO), BGBl. I 2023, Nr. 222.

Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung – UVgO), vgl. BAnz AT 07.02.2017 B1. Siehe hierzu auch die Änderung der Verwaltungsvorschriften zu § 55 der Bundeshaushaltsordnung gemäß BMF-Rundschreiben vom 01.09.2017 – II A 3 – H 1012-6/16/10003:003.

Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen (AVV Klima), [https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\\_19102021\\_IB3.htm](https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_19102021_IB3.htm).

Vergabe- und Vertragsordnung für Liefer- und Dienstleistungen (VOL), BAnz Nr. 196a vom 29.12.2009, berichtigt durch Bekanntmachung im BAnz Nr. 32, Seite 755 vom 26.02.2010.

Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF), BAnz. Nr. 164a vom 03.09.1997, letzte Neufassung bekanntgemacht im BAnz. Nr. 185a vom 08.12.2009.

Abweichende Verwaltungsvorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge zur Beschleunigung von Vergaben im Unterschwellenbereich im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine vom 13.04.2022 (BAnz AT 14.04.2022 B1, verlängert durch Zweite Abweichende Verwaltungsvorschriften vom 06.12.2023, BAnz AT 14.12.2023, B3).

Abweichende Verwaltungsvorschriften für das Bundesministerium der Verteidigung und seinen Geschäftsbereich für die Vergabe öffentlicher Aufträge zur Beschleunigung von Vergaben im Unterschwellenbereich vom 16.03.2022 (BAnz AT 18.03.2022 B1, verlängert durch Zweite Abweichende Verwaltungsvorschriften vom 06.12.2023, BAnz AT 14.12.2023 B1).

Abweichende Verwaltungsvorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge zur Beschleunigung von Vergaben im Unterschwellenbereich durch das Technische Hilfswerk und das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe vom 21.06.2023 (BAnz AT 10.07.2023 B1, verlängert durch Zweite Abweichende Verwaltungsvorschriften vom 06.12.2023, BAnz AT 14.12.2023 B2).

## 2. BMWK-Veröffentlichungen zum Vergaberecht

<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/20241009-vergabetransformationspaket.html>.

<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/oeffentliche-konsultation-zur-transformation-des-vergaberechts.html>.

<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/praesentationen-vergabetransformationspaket.html>.

<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/vergabestatistik-und-monitoringbericht.html>.

<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/dringlichkeitsvergaben-in-krisensituationen.html>.

<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/H/handlungsleitlinien-vergr-corona.pdf?blob=publicationFile&v=4>.

### 3. Sonstiges

Koalitionsvertrag der 20. Legislaturperiode, Links verfügbar unter

<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/koalitionsvertrag-2021-1990800>.

Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode, verfügbar unter

[https://www.bundestag.de/resource/blob/543200/9f9f21a92a618c77aa330f00ed21e308/kw49\\_koalition\\_koalitionsvertrag.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/543200/9f9f21a92a618c77aa330f00ed21e308/kw49_koalition_koalitionsvertrag.pdf).

Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz vom 12./13.06.2024,

[https://www.wirtschaftsministerkonferenz.de/WMK/DE/termine/Sitzungen/24-06-12-13-WMK/24-06-12-13-beschluesse.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.wirtschaftsministerkonferenz.de/WMK/DE/termine/Sitzungen/24-06-12-13-WMK/24-06-12-13-beschluesse.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

Beschluss des Bundesrats vom 18.03.2016, BR-Drucksache 87/16 (Beschluss). Die Stellungnahme der Bundesregierung hierzu vom 22.03.2017 ist verfügbar unter

[https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0001-0100/zu87-16\(B\).pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0001-0100/zu87-16(B).pdf?__blob=publicationFile&v=5).

Datenservice öffentlicher Einkauf,

[https://www.bescha.bund.de/DE/ElektronischerEinkauf/Datenservice\\_Oeffentlicher\\_Einkauf/Bekanntmachungsservice/Datenservice\\_Oeffentlicher\\_Einkauf/Datenservice\\_Oeffentlicher\\_Einkauf\\_inhalt.html](https://www.bescha.bund.de/DE/ElektronischerEinkauf/Datenservice_Oeffentlicher_Einkauf/Bekanntmachungsservice/Datenservice_Oeffentlicher_Einkauf/Datenservice_Oeffentlicher_Einkauf_inhalt.html).

<https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>, Suchbegriff: Vergabestatistik oder „79994“

[https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/country-reports-and-information-eu-countries\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/country-reports-and-information-eu-countries_en).

<https://ted.europa.eu/de/>.

<https://ted.europa.eu/de/simap/cpv>.

<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2023/05/fortbildungsinitiative-nachhaltige-beschaffung.html>.

[https://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/Allgemeines/1\\_0\\_KNB/1\\_0\\_Ueberuns\\_node.html;jsessionid=52D0F189391304AB18E62AFE8F1A0682.2\\_cid392](https://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/Allgemeines/1_0_KNB/1_0_Ueberuns_node.html;jsessionid=52D0F189391304AB18E62AFE8F1A0682.2_cid392).

<https://www.koinno-bmwk.de/>.

<https://auftragsberatungsstellen.de/>.