

Die neuen Vergaberichtlinien der Europäischen Union¹

Stand des Gesetzgebungsvorhabens Inhalt und Bewertung der Richtlinien

Statement

Joaquim Nunes de Almeida

Direktor der Abteilung Vergabewesen der GD Markt

Guten Morgen, es ist eine Freude für mich, hier in Fulda zu sein und ich möchte zunächst dem forum vergabe danken, dass ich zu diesem Anlass eingeladen wurde. Es ist eine ausgezeichnete Gelegenheit, um eine gute Diskussion und einen offenen Austausch von Standpunkten mit allen deutschen Beteiligten des öffentlichen Auftragswesens zu haben.

Sie baten mich, das neue Gesetzespaket, das noch nicht offiziell verabschiedet ist, zu präsentieren, obwohl alles darauf hindeutet, dass die Entwürfe bis zum Jahresende in den Gesetzbüchern sein werden. Sie wurden einstimmig vom Ausschuss der Vertreter der Mitgliedstaaten in Brüssel genehmigt. Sie wurden fast einstimmig vom Binnenmarktausschuss des Europäischen Parlaments angenommen, daher würde ich sagen, dass es einer Katastrophe bedürfte, damit dieses Paket nicht innerhalb der nächsten zwei Monate in Kraft treten kann. Aber es muss noch die Abstimmung im Plenum des Europäischen Parlaments stattfinden, gefolgt von einer formellen Genehmigung durch den Rat, die in diesem Stadium eher eine Formsache sein sollte.

Es wurde auch schon reichlich über alle Aspekte diskutiert. Also würde ich sagen, dass wir das Paket zu Weihnachten haben werden. Aber es ist wichtig, jetzt die Situation, in der wir sind, zu klären. Also ein paar Worte über den Kontext.

Was sind die Ziele der EU-Vorschriften für die Vergabe von entgeltlichen Verträgen und Konzessionen? Sie zielen auf die Sicherung des fairen Wettbewerbs im Binnenmarkt, den besten Gegenwert für die öffentlichen Gelder und richten sich gegen Günstlingswirtschaft und unlautere Verhaltensweisen, bei denen die Bürgerinnen und Bürger am Ende die Verlierer sind, weil die produzierten Waren teurer und von geringerer Qualität sind als bei einem offenen und wettbewerbsfähigen europäischen Markt.

Die Zahlen sind beeindruckend. Es ist immer von Bedeutung zu wissen, wie wichtig das Thema ist, das uns eint. Der gesamte EU-Beschaffungsmarkt belief sich auf 2,3 Billionen Euro, 19 % des BIP der Europäischen Union, davon Aufträge über den Schwellenwerten in Höhe von 420 Milliarden Euro, 3,6 % des BIP der Europäischen Union. Die Überarbeitung und Modernisierung der Vergaberichtlinien und der neuen Richtlinie zu Konzessionen ist einer der Hebel der sogenannten Binnenmarktakte I, einem Paket von Maßnahmen, mit dem die Kommission intensiv auf die Wiederbelebung des Binnenmarktes hinarbeitet. Das Ziel dieser Überarbeitung und Modernisierung ist es, eine ausgewogene Politik zu untermauern und die Nachfrage nach ökologisch nachhaltigen, sozial verantwortlichen und innovativen Waren, Dienstleistungen und Arbeiten zu fördern. Ein roter Faden der Binnenmarktakte ist

¹ Nicht autorisierte Übersetzung des am 19.09.2013 auf den „forum vergabe Gesprächen 20132 gehaltenen Vortrages.
Übersetzt vom forum vergabe e.V.

vielleicht die Agenda 2020, in der die weitere Wirtschaftspolitik der Kommission dargelegt ist. Einfachere und flexiblere Vergabeverfahren für öffentliche Auftraggeber sollen eingeführt werden und der Zugang für Unternehmen, insbesondere KMU, soll erleichtert werden. Es besteht eindeutig ein roter Faden der Entbürokratisierung und Vereinfachung. Mehr Rechtssicherheit über die Vergabe von Konzessionsverträgen, die schätzungsweise 60 % aller öffentlich-privaten Partnerschaften ausmachen, soll erreicht werden. Es ist auch wichtig festzustellen, dass es das erste Mal ist, dass die Europäische Union Rechtsvorschriften über die Vergabe von Konzessionen erlässt. Viele Mitgliedstaaten hatten bis jetzt keine Rechtsvorschriften über Konzessionen. Beim öffentlichen Beschaffungswesen dagegen reformieren wir ein Regime, das seit den 70er Jahren existiert. Für Konzessionen ist es das erste Mal, dass wir eine Gesetzgebung haben, die über die Grundsätze der Verträge hinausgeht.

Die Vorschläge der Kommission wurden am 20.12.2011 verabschiedet, so dass ich denke, wir sind alle ein bisschen zu beglückwünschen, weil zumindest für eine Reform dieser Bedeutung es kein schlechtes Ergebnis ist, ein gutes Ergebnis nach 2 Jahren erreicht zu haben. Voraus gingen eine Anhörung der Beteiligten und eine wirtschaftliche Bewertung der aktuellen Richtlinien, die am 24.06.2011 veröffentlicht wurde sowie eine groß angelegte Konferenz über die Modernisierung der Beschaffung im Juni 2011. Die erwarteten Auswirkungen der Reform: für öffentliche Auftraggeber effizientere Verfahren, Käufe zum besten Preis zu garantieren, zugeschnitten auf die Bedürfnisse der Auftraggeber mit reduziertem Verwaltungsaufwand insbesondere im Lichte der angespannten öffentlichen Budgets. Ich denke, dass die finanzielle Situation in weiten Teilen der EU auch ein wichtiger Hintergrund dieser ganzen Diskussion ist. Für EU-Unternehmen denken wir, dass wir die Möglichkeiten eines offenen und einfachen Zugangs zu grenzüberschreitenden Beschaffungen, insbesondere der KMU, erhöht haben, was eine effektive Unterstützung für die industrielle Basis in Europa bedeutet. Kommissar Barnier ist sehr interessiert an einer starken industriellen Basis in Europa, und die Vermeidung der De-Industrialisierung Europas ist ein Punkt, den er oft in seinen öffentlichen Präsentationen betont. Und für die Bürger und die Gesellschaft als Ganzes denken wir, dass wir einen verantwortungsvollen und qualitativ hochwertigen öffentlichen Dienst sichern, unter Berücksichtigung der ökologischen und sozialen Auswirkungen, unter Förderung von Innovation, um den von mir schon angesprochenen gesellschaftlichen Herausforderungen der Agenda 2020 zu begegnen.

Nach den Hauptzielen dieser Reform komme ich jetzt zu den Details. Einfachere und flexiblere Verfahren: wir denken, dass wir einfachere und flexiblere Verfahren haben. Wir erlauben mehr Verhandlungen im Vergabeverfahren. Ich arbeitete vor 20 Jahren in der öffentlichen Beschaffung als junger Beamter bei der Europäischen Kommission, ich erinnere mich, dass zu diesem Zeitpunkt Verhandlungen praktisch ein schlechtes Wort waren in der öffentlichen Beschaffung, sie wurden als eine schlechte Sache gesehen. Jetzt lassen wir weitgehend Verhandlungen im öffentlichen Beschaffungswesen zu. Es muss ein gutes Gleichgewicht gefunden werden zwischen der Flexibilität der öffentlichen Auftraggeber in den Mitgliedstaaten und der notwendigen Transparenz, Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung für die Wirtschaftsteilnehmer. Die neuen Richtlinien erweitern die bestehenden Verhandlungsmöglichkeiten. Wir errichten die notwendigen Sicherheitsvorkehrungen, um gegen ihren Missbrauch zu schützen. Der wichtige Durchbruch ist hier die Verwendung des Wettbewerbsverfahrens, bei dem Verhandlungen in definierten Fällen möglich sind. Ich bin mir sicher, dass all dies Juristen enorm amüsieren wird: „gerechtfertigt insbesondere durch die besonderen Umstände der Art, der Komplexität oder der rechtlichen und finanziellen Anforderungen oder wegen der Risiken die mit ihnen verbunden sind oder mit der Tatsache zusammenhängen, dass die Bedürfnisse der Auftraggeber nicht ohne Anpassung von leicht verfügbaren Lösungen erfüllt werden können“. Aber ich denke, dass Sie hinter der hermetischen Rechtssprache spüren, dass es eine breite Öffnung des Wettbewerbsverfahrens mit Verhandlungen gibt. Ich neige dazu, zu denken, dass es relativ einfach sein wird, sich dieser Vorschrift anzupassen.

Es gibt eine Reduzierung der von Bietern geforderten Unterlagen, insbesondere die Zulassung der Eigenerklärungen der Bieter, dadurch Entbürokratisierung, weniger Chancen für Korruption. Mindestfristen für den Eingang der Angebote sind für offene Verfahren von 52 auf 35 Tage verkürzt worden, für das nicht offene Verfahren von 40 auf 30 Tage. Es gibt eine größere Flexibilität für regionale und lokale öffentliche Auftraggeber, ein wichtiger Punkt für Deutschland, diese können ohne Beschränkung hinsichtlich der geschätzte Auftragswerte ihre Verträge durch weniger aufwändige Vorabinformationen bekanntmachen und stimmen mit ausgewählten Bewerber die Fristen in ihren Verfahren ab. Dann gibt es auch einen wichtigen Durchbruch für die elektronische Beschaffung, Erweiterung und mittelfristig Verallgemeinerung der elektronischen Kommunikation in der öffentlichen Beschaffung. Verbessertes Zugang zu Beschaffungsmärkten erlaubt EU-Unternehmen, insbesondere

KMU, die Vorteile des digitalen Binnenmarkts zu nutzen, mit bis zu 100 Milliarden Euro geschätzten Effizienzgewinnen. Es gibt auch wichtige Änderungen soweit es um die strategische Beschaffung geht. Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen zugunsten gesellschaftlicher Ziele, Umwelt, gegen soziale Ausgrenzung, für Innovation durch das, was wir einen befähigenden Ansatz nennen, bei dem öffentliche Auftraggeber die gesamten Lebenszykluskosten, einschließlich des CO²-Fußabdrucks der Produkte, die sie kaufen wollen, betrachten und sie können den Produktionsprozess der spezifischen Arbeiten, Dienstleistungen oder Lieferungen berücksichtigen. Dies erlaubt es ihnen, die Aufnahme von schutzbedürftigen und benachteiligten Menschen oder die Verwendung von nicht-toxischen Substanzen in ihren Vergabeentscheidungen zu berücksichtigen. Das sind Möglichkeiten, die für den öffentlichen Auftraggeber eröffnet worden sind – wir zwingen sie nicht, dies zu tun – und es ist klar, dass wir nicht glauben, dass wir Verpflichtungen zu Inhalt und Gegenstand der Beschaffungen machen. Daher ist es auch wichtig, dass der Bezug mit dem Auftragsgegenstand aufrechterhalten wird. Innovation wird durch das Verfahren der Innovationspartnerschaft und die gesetzgeberischen Maßnahmen zur Erleichterung der grenzüberschreitenden gemeinsamen Beschaffung gefördert. Die bestehende Ausnahme zugunsten der Behindertenwerkstätten wird ausgedehnt auf die Wirtschaftsteilnehmer, deren Hauptziel die soziale und berufliche Integration von behinderten und benachteiligten Arbeitnehmern ist. Der mindestens erforderliche Prozentsatz von benachteiligten oder behinderten Mitarbeitern wird von 50 % auf 30 % reduziert.

Wir denken, wir haben auch weiter den Zugang von KMU durch folgende konkrete Maßnahmen verbessert: durch die Förderung der Teilung der Aufträge in Lose nach dem „apply-or-explain“-Prinzip. Sie müssen begründen, warum Sie keine Losaufteilung vornehmen. Und hinsichtlich des Nachweises der finanziellen Leistungsfähigkeit zur Teilnahme an Verfahren wurde die Anforderung grundsätzlich auf einen Umsatz in Höhe des doppelten geschätzten Auftragswertes begrenzt.

Es gibt auch wichtige Bewegungen bei den Dienstleistungen für soziale und einige andere Dienste. Eine transparente flexible Regelung mit einem spezifischen höheren Schwellenwert von 750.000 Euro wird für alle Dienstleistungen, die ausdrücklich in der Anlage zu den Richtlinien genannt sind, eingeführt. Diese neue Regelung wird den Mitgliedstaaten noch mehr Flexibilität geben. Es werden nur spezifische Ex-ante-Veröffentlichungen und natürlich die Einhaltung der europäischen Prinzipien der Nicht-Diskriminierung und Gleichbehandlung gefordert. Im Übrigen gelten die nationalen Vorschriften. Die neue Regelung ersetzt die bisherigen vereinfachten Regelung für die sogenannten B- oder nicht-prioritären Dienstleistungen und klärt den rechtlichen Rahmen indem die Leistungen, die unter die neuen vereinfachten Regelungen fallen, ausdrücklich genannt werden.

Wir betonen auch die soliden öffentlichen Vergabeverfahren und der Begriff der Interessenkonflikte ist klarer gefasst. Es werden alle Situationen erfasst, in denen Mitarbeiter des öffentlichen Auftraggebers, die bei der Durchführung des Verfahrens beteiligt sind oder sein Ergebnis beeinflussen „direkt oder indirekt, finanzielle, wirtschaftliche, politische oder andere persönliche Interessen haben, die als Gefahr für die Unparteilichkeit und Unabhängigkeit im Rahmen des Verfahrens wahrgenommen werden könnten“. Die Mitgliedstaaten müssen Maßnahmen ergreifen, um wirksam Interessenkonflikte zu verhindern, zu identifizieren und zu beheben.

Ausschlussgründe werden gestärkt und auf Fälle von übermäßigem Einfluss auf den Entscheidungsprozess oder schwerwiegende Täuschungen bei der Bereitstellung von Informationen über das Fehlen von Ausschlussgründen erweitert. Und die Richtlinien sehen einen obligatorischen Ausschluss in Fällen von ungewöhnlich niedrigen Angeboten und bei Nichteinhaltung von Arbeits-, Umwelt-, Sozial- und internationalem Recht vor.

Die Vorschriften über die Regelung der Änderungen der Verträge wurden vereinfacht und die Rechtsprechung des Gerichtshofs wurde in der Gesetzgebung berücksichtigt. Das Gleiche gilt für interstaatliche Zusammenarbeit, Inhouse-Vergaben oder den Beziehungen innerhalb des öffentlichen Sektors, sind sie nun auch Gegenstand von bestimmten Behandlungen und Ausnahmen. Es gibt Regeln zu Governance, um die Durchsetzung und Umsetzung der Vorschriften und die Überwachung auf nationaler Ebene zu erhöhen.

Die Umsetzungsfrist ab dem Termin für die Umsetzung der Richtlinien beträgt zwei Jahre, die Mitgliedstaaten haben viereinhalb Jahre Zeit, die Vorgaben für elektronische Ausschreibungen umzusetzen.

Ich möchte einen spezifisch deutschen Punkt ansprechen. Die Kommission denkt, dass Deutschland während der Umsetzung dieser Reform überlegen sollte, wie man die länderspezifische Empfehlung für Deutschland im Rahmen des Europäischen Semesters, des Zyklus, in dem die Kommission Einfluss auf die wirtschaftspolitische Steuerung der EU nimmt, reagieren sollte. „Deutschland sollte dringend Maßnahmen ergreifen, um den Wert der öffentlichen

Aufträge zu erhöhen, die offen beschafft werden.“ Der Wert der öffentlichen Aufträge, die von Deutschland im Amtsblatt der EU veröffentlicht wurde, ist, wie ich leider sagen muss, konsequent der niedrigste in der EU. Im Jahr 2011 betrug er 1,3 % des BIP, während der EU-Durchschnitt bei 3,4 % des BIP liegt. Der im Amtsblatt veröffentlichte Gesamtwert öffentlicher Aufträge betrug für Deutschland 33 Milliarden Euro, im Vergleich zu 94 Milliarden bei Großbritannien oder 80 Milliarden bei Frankreich. Die im Amtsblatt veröffentlichten deutschen Verträge entsprechen im Moment denen von Polen. Die Transparenz der Vergabeverfahren ist entscheidend für den Erhalt des besten Gegenwertes für öffentliche Gelder und fairen Wettbewerb und für das Ausnutzen aller Möglichkeiten, die die Überarbeitung der eben dargestellten Vergabevorschriften bringen wird. Wir haben mit Ihrem Wirtschaftsministerium gesprochen, um herauszufinden, warum dies so ist, und wir müssen weiterhin versuchen herauszufinden, was der Grund für diese Situation ist.

Schließlich kurz zu der Richtlinie über Konzessionen: Diese Richtlinie über Konzessionen hat das Ziel, ein besseres Preis-Leistungsverhältnis sowohl für Auftraggeber als auch für Anbieter zu geben, mehr Geschäftsmöglichkeiten für EU-Unternehmen zu schaffen und Innovationen durch mehr Wettbewerb für die Vergabe von Konzessionen zu fördern, und um Investitionen, insbesondere bei Infrastrukturprojekten und für die Bereitstellung von qualitativ hochstehenden strategischen Dienstleistungen, für die Öffentlichkeit zu erleichtern.

Ich werde den ganzen Morgen hier sein. Ich danke Ihnen sehr für Ihre Aufmerksamkeit für diese möglicherweise lange Einführungsrede, für die ich mich entschuldige.