

Stellungnahme

zur Reform des Vergaberechts (sog. Vergabetransformationspaket).

.

Berlin, 01.11.2024

Zentralverband des Deutschen Handwerks

Ansprechpartner: René Rimpler
Bereich Wirtschaftspolitik
+49 30 20619-263
rimpler@zdh.de

Lobbyregister: R002265
EU Transparency Register: 5189667783-94

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V. (ZDH) ist die Dachorganisation für Handwerkskammern und Zentralfachverbände des Handwerks sowie wirtschaftliche und wissenschaftliche Einrichtungen des Handwerks in Deutschland. Wir vertreten die Interessen von rund 1 Million Handwerksbetrieben mit rund 5,6 Millionen Beschäftigten und 350.000 Auszubildenden.

Mit den nachfolgenden Anmerkungen nimmt der ZDH Stellung zu den Referentenentwürfen zur geplanten Reform des Vergaberechts (sog. Vergabetransformationspaket) des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) vom 18. Oktober 2024.

1. Allgemeine Anmerkungen

Das Handwerk erkennt dabei die Bemühungen der Bundesregierung an, den mit der öffentlichen Auftragsvergabe verbundenen bürokratischen Aufwand sowohl für die Auftragnehmer als auch für die Auftraggeber zu reduzieren. Beispielhaft zu nennen sind hier die stärkere Nutzung von Eigenerklärungen und die Reduzierung der von allen Bietern zu erbringenden Nachweispflichten. Zudem gibt es auch Sicht des Handwerks auch richtige Ansätze, um die Beteiligungsmöglichkeiten von kleinen und mittelständischen Betrieben sowie jungen Betrieben zu stärken.

Diesen vielen kleinen Verbesserungen steht allerdings eine massive Schwächung grundsätzlich mittelstandsstärkender Regelung im Vergaberecht gegenüber, die im Endeffekt die Beteiligungsmöglichkeiten von Handwerk und Mittelstand nicht erweitern, sondern deutlich einschränken würden. Die Aufweichung des Primats der Fach- und Teillosgabe würde zu einer weiteren Verengung des Markts für öffentliche Aufträge führen. Höhere Wertgrenzen für Direktvergaben sowie Beschränkte Ausschreibungen und Verhandlungsvergaben ohne Teilnahmewettbewerb in der angedachten Ausgestaltung würden nicht den Wettbewerb, sondern die Korruption bei der öffentlichen Auftragsvergabe beflügeln. Nicht zuletzt würde auch die vorgesehene Ausweitung von funktionalen Ausschreibungen dazu beitragen, dass sich weniger kleine und mittelständische Betriebe an öffentlichen Ausschreibungen beteiligen könnten.

Der von der Bundesregierung immer wieder betonten besonderen Rolle des Mittelstands als Rückgrat der deutschen Wirtschaft würde damit bei der öffentlichen Beschaffung gerade nicht Rechnung getragen. Das Handwerk spricht sich entsprechend für eine umfassende Überarbeitung des Entwurfs für ein Vergabetransformationspaket aus.

2. Zu den Regelungen des Referentenentwurfs für eine Vergabetransformationspaket im Einzelnen

a) Primat der Fach- und Teillosgabe

(§ 97 Abs. 4 GWB, § 22 UVgO))

Bei der Reform des Vergaberechts müssen die Interessen und Beteiligungsmöglichkeiten von Handwerk und Mittelstand – wie im Koalitionsvertrag gefordert – im Zentrum stehen. Der Vorrang der Fach- und Teillosgabe sichert diesen Betrieben den unmittelbaren Zugang zu öffentlichen Aufträgen und schafft damit einen breiten Wettbewerb. Er stellt das zentrale Instrument zur Förderung des Mittelstands bei der öffentlichen Auftragsvergabe dar. Soll die Vergabetransformation – wie im Koalitionsvertrag festgelegt – mittelstandsfreundlich sein, darf das wirksamste

Instrument zur Mittelstandsförderung nicht eingeschränkt werden. Es muss unverändert beibehalten werden.

Nach derzeitiger Rechtslage dürfen öffentliche Auftraggeber vom Grundsatz der Losvergabe dann abweichen, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies erfordern. Der Entwurf des Vergabetransformationspakets sieht nun vor, dass künftig auch zeitliche Gründe ausreichen sollen, um von der Losvergabe abzuweichen. Hierdurch würde der Vorrang der Losvergabe deutlich entwertet. Gerade bei öffentlichen Bauvorhaben werden sich i. d. R. immer zeitliche Gründe finden lassen, um von der Losvergabe abzuweichen. Diese Aufweichung des Grundsatzes der Losvergabe durch eine pauschale Erweiterung der Ausnahmemöglichkeiten lehnt das Handwerk strikt ab.

Ebenso grundsätzlich abzulehnen ist die beabsichtigte Absenkung der für ein Abweichen von der Losvergabe erforderlichen Begründungstiefe („rechtfertigen“ statt „erfordern“). Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die vorgenannte sprachliche Änderung zu einer Beschleunigung der Vergabeverfahren führen soll. Im Gegenteil, ein rechtfertigen impliziert gerade eine vertiefte Prüfung der Verhältnismäßigkeit und steht damit dem Begriff des Erforderns bei der rechtlichen Begründungstiefe in nichts nach. Weiterhin würde durch die Neuregelung für die Vergabestellen eine viel zu weitreichende Ausnahmemöglichkeit geschaffen, durch die in Zukunft die Losvergabe systematisch umgangen werden könnte. So, wie sie jetzt vorgesehen ist, wird die Ausnahmeregelung nicht nur für objektiv nachweisbare, eilbedürftige Fälle zur Anwendung kommen, sondern auch dann, wenn zeitliche Versäumnisse hausgemacht sind, wie zum Beispiel Personal-, Fachkräfte-, Baudispositions- oder Koordinierungsmängel. Das muss dringend verhindert werden.

Beide Änderungen zusammengenommen würden die Beteiligungsmöglichkeiten von Handwerk und Mittelstand an öffentlichen Aufträgen und damit den Wettbewerb drastisch reduzieren. Nach Einschätzung des Handwerks würden die Änderungen bewirken, dass die gemeinsame Vergabe von mehreren Teillosen oder die Gesamtvergabe zukünftig die Regel sein würden. Viele Handwerksbetriebe würden durch für sie nicht mehr stemmbare Auftragsvolumina regelrecht aus dem Wettbewerb um öffentliche Aufträge hinausgedrängt.

Daran ändert auch der vorgesehene § 97 Abs. 4 S. 4 GWB nichts. Hiernach sollen Auftraggeber Auftragnehmer verpflichten, bei der Erteilung von Unteraufträgen mittelständische Interessen besonders zu berücksichtigen. Diese Regelung würde in keiner Weise dazu führen, dass die zuvor geregelte starke Beeinträchtigung der mittelstandsfreundlichen Vergabe kompensiert wird. Es handelt sich um eine Sollvorschrift ohne gesetzlich zwingenden Charakter. Da für die Auftraggeber zudem keinerlei Kontrollmöglichkeiten bestehen, enthält die Regelung auch keine konkrete Rechtsfolge, wie diese sogenannte Berücksichtigungspflicht umgesetzt werden soll. Insbesondere besteht keine Verpflichtung des Auftragnehmers, das Gebot der Losvergabe bei Unteraufträgen zu berücksichtigen.

Werden öffentliche Aufträge losweise ausgeschrieben, können mehr Betriebe ein Angebot abgeben. Das stärkt den Wettbewerb und eröffnet Handwerk und Mittelstand einen unmittelbaren Zugang zu öffentlichen Aufträgen. Für die öffentlichen Auftraggeber ist dies eine Grundvoraussetzung, um wirtschaftliche Preise erzielen zu

können. Das Handwerk fordert deshalb, den Grundsatz der Fach- und Teilloosvergabe in seiner jetzigen Form bestehen zu lassen.

b) Höhere Wertgrenzen für Direktvergaben sowie Beschränkte Ausschreibungen und Verhandlungsvergaben ohne Teilnahmewettbewerb

(§ 8 Abs. 3 und Abs. 4 UVgO, § 14 UVgO, § 14a UVgO, § 14b UVgO)

Das Handwerk erkennt an, dass die im Entwurf vorgesehenen Anhebungen der Wertgrenzen für Direktvergaben sowie Beschränkte Ausschreibungen und Verhandlungsvergaben ohne Teilnahmewettbewerb, aber auch für die Beschaffung auf Online-Marktplätzen und von innovativen Lösungen zu einer Entlastung der beauftragten Betriebe führen würde. Der Wettbewerb um öffentliche Aufträge insgesamt würde dadurch jedoch geschwächt.

Zu betonen ist an dieser Stelle die Wichtigkeit der Redlichkeit bei der Beschaffung durch die öffentliche Hand. Aufgrund der überragenden Bedeutung der Integrität der Verwaltung spricht sich das Handwerk klar für die Vergabe öffentlicher Aufträge in einem möglichst offenen, wettbewerblichen Verfahren aus.

Höhere Wertgrenzen für Vergabeverfahren verringern zwar merklich den bürokratischen Aufwand für die beteiligten Betriebe. Jedoch besteht auch die Gefahr, dass gerade in kleineren Gemeinden Aufträge nicht aufgrund der qualitativ hochwertigen Umsetzung, oder des guten Preis-Leistungsverhältnisses vergeben werden, sondern aufgrund einer Verbindung des Auftragnehmers zu Gemeinderatsmitgliedern. Gerade in der Verwaltung ist eine solche Vergabe aufgrund der Integrität der Verwaltung zwingend zu vermeiden. Auch im Rahmen der Ermessensausschöpfung muss hier darauf geachtet werden, dass dieses nicht zugunsten persönlicher oder politischer Beziehungen überschritten wird.

Entscheidend für die passende Höhe der Wertgrenze bei Vergaben ist nach unserer Auffassung ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Bürokratieabbau und der Wahrung der Integrität der Beschaffungsstellen sowie der Transparenz der Auftragsvergaben.

Die vorgeschlagenen Wertgrenzenerhöhungen bewertet das Handwerk als zu hoch – auch weil sie die tatsächliche Entwicklung der Beschaffungspreise deutlich übersteigt. Wir sprechen uns daher für eine maßvollere Erhöhung aus, die zudem mit einer grundsätzlichen Dokumentationspflicht einhergehen sollte. Es muss nachvollziehbar sein, welche Aufträge an welche Unternehmen vergeben worden sind. Diese Erkenntnisse sollten zudem verpflichtend zu evaluieren sein (bspw. nach einem Zeitraum von 5 Jahren) und für eine Nachjustierung des Regelwerks verpflichtend zu nutzen sein. Dies würde dazu beitragen, die verstärkte Korruptionsgefahr durch höhere Wertgrenzen zumindest abzumildern.

Hinsichtlich der angedachten neuen Wertgrenze für Direktaufträge auf Online-Marktplätzen (§ 14a UVgO) sehen wir grundsätzlichen Klärungsbedarf, was genau darunter zu verstehen ist. Ebenso ist es für das Handwerk nicht nachvollziehbar, warum die Wertgrenze für einen Direktauftrag über Online-Marktplätze die geplante Wertgrenze für Direktaufträge nach § 14 UVgO um 35.000 € übersteigt. Zu befürchten ist hier eine Umgehung der in § 14 UVgO festgelegten Wertgrenze in Höhe von 15.000 €, indem Liefer- und Dienstleistungen nur noch über Online-Marktplätze

beschafft werden. Aus diesen Gründen lehnt das Handwerk diese einseitige und unverhältnismäßige Privilegierung der Beschaffung über Online-Marktplätze ab.

Die Beschaffung von innovativen Lösungen soll zukünftig bis zu einer Höhe von 100.000 € als Direktauftrag möglich sein, wenn ein Auftragnehmer ein maximal 8 Jahre altes mittelständisches Unternehmen ist oder soziale, ökologische oder gemeinwohlorientierte Ziele Zweck seiner Geschäftstätigkeit sind (§ 14b UVgO). Unklar bleibt, was unter innovativen Lösungen zu verstehen ist. Zudem ist zu befürchten, dass viele Vergabestellen das Instrument der Markterkundung nicht nutzen können, da dort die dafür notwendige personelle Ausstattung fehlt. Die in § 14b Abs. 3 UVgO vorgesehene Anwendung des Bundetariftreuegesetzes läuft zudem Gedanken der stärkeren Einbeziehung junger Unternehmen in die öffentliche Auftragsvergabe zuwider. Es würde stattdessen eine neue bürokratische Hürde für junge Unternehmen geschaffen. Das Handwerk spricht sich für die Streichung dieser Regelung aus dem Entwurf aus.

c) Öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit (Inhouse-Vergaben)

(§ 108 GWB)

Die Vorschläge sind im Hinblick auf eine etwaige Einschränkung der Teilnahmemöglichkeit privater Unternehmen kritisch zu bewerten. Die Zusammenarbeit öffentlicher Stellen soll im Ergebnis zwar rechtssicherer und einfacher werden, ohne den Wettbewerb negativ zu beeinflussen. Genau dies steht jedoch zu befürchten. Laut Gesetzesbegründung kam es in der Vergangenheit mitunter zu einschränkenden Auslegung und komplexen Strukturen, die die Effizienz der Verwaltungskooperation unnötig belastet haben sollen. Der Entwurf beabsichtigt daher offensichtlich, Inhouse-Vergaben auszuweiten. Durch eine verstärkte öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit wird die Bedarfsdeckung des Staates noch umfangreicher als bislang dem Vergaberecht und damit dem Wettbewerb entzogen. Wirtschaftliche Aktivitäten von öffentlichen Unternehmen, die über den engen Bereich der Daseinsvorsorge hinausgehen, sollten grundsätzlich unterbleiben.

d) Berücksichtigung von sozialen oder umweltbezogenen Aspekten

(§ 120a GWB, § 22a UVgO, §§ 2 und 3 AVV Sozial und umweltbezogen nachhaltige Beschaffung)

Die stärkere Berücksichtigung von sozialen oder umweltbezogenen Aspekten bei der öffentlichen Beschaffung wird vom Handwerk begrüßt, wenn diese – wie im Entwurf des Vergabetransformationspakets vorgesehen – einen klaren Bezug zum Auftragsgegenstand hat sowie zu dessen voraussichtlichen Auftragswert und dem konkreten Beschaffungsgegenstand verhältnismäßig sein muss. Es ist jedoch darauf zu achten, dass die jeweiligen Kriterien gerade auch für kleine und mittelgroße Betriebe praktikabel sind. Es dürfen daher keine zusätzlichen Anforderungen an potenzielle Auftragnehmer gestellt werden, die das Vergabeverfahren unnötig verkomplizieren und kleine und mittlere Betriebe davon abhalten, sich um öffentliche Aufträge zu bewerben.

Wichtig wäre aus Sicht des Handwerks zudem direkt im Gesetzeswortlaut klarzustellen, dass die Nennung von sozialen oder umweltbezogenen Kriterien regelmäßig am

besten auf der Stufe der Leistungsbeschreibung zu erfolgen hat. Dies kommt bislang nicht ausreichend zur Geltung.

Mit der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Berücksichtigung sozialer und umweltbezogener Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (AVV Sozial und umweltbezogen nachhaltige Beschaffung) werden Leistungen, welche für eine umweltbezogen nachhaltige Beschaffung besonders geeignet sind, definiert und aufgelistet. Hier ist in der Zukunft bei einer Erweiterung der aufgelisteten Beschaffungsgegenstände darauf zu achten, dass die Beteiligungsmöglichkeiten von kleinen und mittleren Betrieben nicht eingeschränkt werden.

In § 2 Nr. 5 der AVV Sozial und umweltbezogen nachhaltige Beschaffung werden Hygienepapiere in unterschiedlichen Formen und Anwendungsweisen aufgelistet. Hier sollte berücksichtigt werden, dass es schon heute für viele dieser Waren Mehrwegalternativen gibt. So gibt es z. B. Handtuchrollen aus Stoff, welche nach Gebrauch gereinigt und im Anschluss wiederverwendet werden. Dies ist ökologischer als die Nutzung von Einwegpapieren und verbraucht zudem deutlich weniger Ressourcen. Ähnliche Alternativen gibt es auch für Putztücher. Wir begrüßen, dass § 4 des AVV Sozial und umweltbezogen die Beschaffung einiger Einwegprodukte ausschließt (vgl. Nr. 8 und Nr. 9). Im Interesse der Nachhaltigkeit – und auch mit Blick auf die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – ist der Umfang des Beschaffungsverbots bezüglich Einwegprodukte zu erweitern, sofern eine wirtschaftliche Mehrwegalternative existiert. Hier bieten sich vor allem Einwegtextilien sowie einige Hygienepapiere an, für welche schon heute ökologische Mehrwegalternativen existieren.

e) Leistungsbeschreibung

(§ 121 GWB)

Die im Referentenentwurf angedachte Streichung der Formulierung „und erschöpfend“ bei der Leistungsbeschreibung lehnt das Handwerk ab. Die in der Begründung des Entwurfs ausdrücklich genannte beabsichtigte Ausweitung funktionaler Leistungsbeschreibungen widerspricht sowohl den Interessen öffentlicher Auftraggeber als auch kleiner und mittlerer Unternehmen.

Die Bewerbung auf eine Ausschreibung ist für mittelständische Betriebe mit einem enormen Aufwand verbunden. Daher steht und fällt die Entscheidung in der Regel mit der möglichst erschöpfenden Leistungsbeschreibung. Dadurch weiß ein Bewerber, ob er die genannten Voraussetzungen erfüllen kann, und ob eine Bewerbung überhaupt Aussicht auf Erfolg hat. Sollte nun der Schritt, wie in der Gesetzesbegründung angedacht, weg von der erschöpfenden und hin zur funktionalen Leistungsbeschreibung vollzogen werden, ist zu erwarten, dass sich kleine und mittelgroße Betriebe nicht mehr an diesen Ausschreibungen beteiligen werden, da sie nicht mehr nachvollziehen können, ob sie überhaupt die Anforderungen der Leistungsbeschreibung erfüllen können.

f) Nebenangebote

(§ 35 VgV, § 25 UVgO)

Die zwingende Vorgabe, dass ein Auftraggeber angeben muss, ob Nebenangebote zugelassen oder ausgeschlossen sind, ist aufgrund der dadurch entstehenden

Transparenz für potenzielle Bewerber im Sinne der Handwerksbetriebe und grundsätzlich positiv zu bewerten.

Eine noch bessere Lösung wäre es aus Sicht des Handwerks allerdings die generelle Zulassung von Nebenangeboten gewesen. Öffentliche Auftraggeber könnten so unternehmerisches Know-how einbinden. Gleichzeitig würden die Beteiligungsmöglichkeiten von Handwerk und Mittelstand an öffentlichen Aufträgen gestärkt und die i. d. R. hohen Mehrkosten durch funktionale Ausschreibungen vermieden.

Durch Nebenangebote erhalten Auftraggeber innovative und qualitativ hochwertige Angebote, die zeigen, wie die gewünschte Leistung auch auf anderem Weg erbracht werden kann. Immer wieder führt dies in der Praxis dazu, dass Auftraggeber die von ihnen zu beschaffenden Leistungen innovativer, rationeller und kostensparender erhalten, da nicht nur der Bieterkreis, sondern auch die Ausführungsvarianten deutlich erhöht werden. Um unternehmerisches Know-how effektiv einzubeziehen, sollten daher Nebenangebote generell zugelassen werden.

./.

Ansprechpartner: René Rimpler
Bereich: Wirtschaftspolitik
+49 30 20619-263
rimpler@zdh.de · www.zdh.de

Herausgeber:
Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.
Haus des Deutschen Handwerks
Mohrenstraße 20/21 · 10117 Berlin
Postfach 110472 · 10834 Berlin

Lobbyregister: R002265
EU Transparency Register: 5189667783-94

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH) vertritt die Interessen von rund 1 Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit rund 5,6 Millionen Beschäftigten. Als Spitzenorganisation der Wirtschaft mit Sitz in Berlin bündelt der ZDH die Arbeit von Handwerkskammern, Fachverbänden des Handwerks auf Bundesebene sowie bedeutenden wirtschaftlichen und sonstigen Einrichtungen des Handwerks in Deutschland. Mehr unter www.zdh.de