

Bericht der Bundesregierung zum Vergaberechtsänderungsgesetz

A. Einführung

I. Auftrag des Berichts

Zum 1. Januar 1999 wurde mit dem Vergaberechtsänderungsgesetz das bis dahin haushaltsrechtlich geregelte Vergaberecht in das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen überführt und mit einem eigenen Rechtsschutzsystem ausgestattet. In der Sitzung des Vermittlungsausschusses des Deutschen Bundestages und des Bundesrates sagte die Bundesregierung am 28. Mai 1998 zu, im Zusammenhang mit der weiteren Entwicklung des öffentlichen Auftragswesens über die Erfahrungen mit dem Vergaberechtsänderungsgesetz zu berichten. Auch hat der Deutsche Bundestag im Rahmen der Erörterung der Mitteilung der Kommission über das öffentliche Auftragswesen in der Europäischen Union am 2. September 1998 die Bundesregierung um die Vorlage eines derartigen Berichts gebeten (BT-Ds 13/11160).

II. Grundlagen des Berichts

Zur Analyse der Auswirkungen des Vergaberechtsänderungsgesetzes hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit vom 4. Dezember 2001 bis zum 15. Februar 2002 eine Fragebogenaktion durchgeführt, um die Erfahrungen der Praxis mit dem Gesetz zu ermitteln. 1261 Fragebögen mit jeweils 56 Fragen wurden von öffentlichen Auftraggebern und Unternehmen, von Vergabekammern, Auftragsberatungsstellen, Anwälten und Verbänden beantwortet. Mit der Auswertung der Fragebögen wurde ein Rechtsanwaltsbüro beauftragt. Das Gutachten, in dem zugleich die seither ergangene Rechtsprechung analysiert wird, wurde am 17. April 2003 vorgelegt und ist im Internet unter www.bmwa.bund.de / Wirtschaft / Wirtschaftspolitik / Öffentliche Aufträge allgemein zugänglich. Das Gutachten ist nicht repräsentativ, hat aber einige interessante Hinweise auf die Auswirkungen des Vergaberechtsänderungsgesetzes gegeben. Neben den praktischen

Erfahrungen der Bundesregierung bilden die Feststellungen und Schlussfolgerungen des Gutachtens eine Grundlage dieses Berichts.

B. Erfahrungen mit dem Vergaberechtsänderungsgesetz

I. Ausgangslage

Im Rahmen des Programms zur Vollendung des Binnenmarktes hatte die EU Anfang der 90er Jahre den Anwendungsbereich der Richtlinien zur Vergabe öffentlicher Aufträge stark erweitert. Der deutsche Gesetzgeber setzte diese Richtlinien 1993/1994 im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) um. Auf der Grundlage des HGrG wurde eine Vergabeverordnung (VgV) erlassen, die ihrerseits auf die bereits seit den 20er Jahren bestehenden, von "Verdingungsausschüssen" aus Wirtschaft und Auftraggeberseite erarbeiteten Verdingungsordnungen verweist (Verdingungsordnung für Bauleistungen; Bezeichnung neuerdings "Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen" (VOB), Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) und Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF)). Im Haushaltsrecht wurde ein verwaltungsinterner Rechtsschutz geschaffen mit "Vergabeprüfstellen" als Eingangsinstanz und "Vergabeüberwachungsausschüssen" als zweiter Nachprüfungsinstanz.

Die Europäische Kommission hat diese haushaltsrechtliche Umsetzung in mehreren Vertragsverletzungsverfahren beanstandet, da sie den Unternehmen keinen ausreichenden Rechtsschutz ermöglicht. Der Europäische Gerichtshof hat diese Auffassung bestätigt.

Die Bundesregierung hat daraufhin das "Gesetz zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergaberechtsänderungsgesetz - VgRÄG)" vorgelegt, das vom Deutschen Bundestag am 29. Mai 1998 beschlossen wurde. Der Bundesrat stimmte am gleichen Tag zu.

Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) wurde um einen vierten Teil mit Vorschriften ergänzt, die einen besonderen Rechtsschutz für die öffentliche Auftragsvergabe enthalten. Im Einklang mit den europäischen Rechtsmittelrichtlinien wurde ein zweistufiges Überprüfungsverfahren geschaffen mit Vergabekammern als Eingangsinstanz und der Möglichkeit der sofortigen Beschwerde zum Oberlandesgericht. Um Verzögerungen des Vergabeverfahrens und Investitionshemmnisse durch die neu geschaffenen Rechtsschutzmöglichkeiten zu verhindern, wurden Präklusionsregelungen getroffen und den Entscheidungsinstanzen teilweise feste Fristen

vorgegeben. Durch einen Schadensersatzanspruch sollte eine rechtsmissbräuchliche Inanspruchnahme des Vergaberechtsschutzes verhindert werden.

Neben den Regelungen zum Rechtsschutz wurden Bestimmungen zu Grundsätzen und Definitionen sowie die Ermächtigungsgrundlage für eine Verordnung in das GWB aufgenommen. Auf dieser Grundlage wurde die Vergabeverordnung erlassen, die einzelne Regelungen trifft (z.B. Vorabinformationspflicht, elektronische Angebotsabgabe, ausgeschlossene Personen) und im übrigen auf die Vorschriften der Verdingungsordnungen verweist, welche die wesentlichen Regeln zum Inhalt und Ablauf des Vergabeverfahrens enthalten.

II. Der neue Rechtsschutz im Vergabeverfahren

1. Rechtsweg

Angelehnt an den kartellrechtlichen Rechtsweg wurden durch das Vergaberechtsänderungsgesetz Vergabekammern als Eingangsinstanz mit einer Beschwerdemöglichkeit zu den Oberlandesgerichten eingerichtet. Die Vergabekammer des Bundes wurde beim Kartellamt eingerichtet (§§ 102, 104, 105, 116 Abs. 3 GWB).

Die unabhängig und weisungsfrei arbeitenden Vergabekammern haben sich in der Praxis grundsätzlich bewährt. Der vergaberechtliche Sachverstand der Vergabekammern, insbesondere bei der Vergabekammer des Bundes, ist anerkannt.

Die Zahl der Verfahren vor den Vergabekammern steigerte sich von knapp 400 Verfahren im Jahre 1999 auf etwa 1000 Verfahren im Jahre 2002. Die Zahl der Beschwerdeverfahren vor den Oberlandesgerichten steigerte sich von 45 im Jahr 1999 auf 245 im Jahr 2002. Bei jährlich ca. 15.000 Vergaben oberhalb der EU- Schwellenwerte von ca. 30.000 öffentlichen Auftraggebern zeigt dies, dass der Vergaberechtsschutz im beachtlichen Umfang in Anspruch genommen wird. Der Ansturm ist nicht in dem befürchteten Maß eingetreten. Allerdings sind immerhin ca. 7% der Vergaben oberhalb der Schwellenwerte vor den Nachprüfungsinstanzen angegriffen worden.

Die Einrichtung spezieller Vergabesenate bei den Oberlandesgerichten hat sich als hilfreich erwiesen. Von der zur Wahrung einer bundeseinheitlichen Rechtsprechung geschaffenen Vorlagepflicht der Oberlandesgerichte zum Bundesgerichtshof nach § 124 Abs. 2 GWB wird von den Oberlandesgerichten allerdings nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht. So gab es von 1999 bis 2002 insgesamt nur 7 Vorlagen an den Bundesgerichtshof.

Die Einrichtung von verwaltungsinternen Vergabepflichten wurde Bund und Ländern mit § 103 GWB freigestellt. Davon Gebrauch gemacht haben Brandenburg, Bremen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein und auf Bundesebene BMBF, BMU, Bundestagsverwaltung und BMWA. Vergabepflichten wirken streitschlichtend und beratend, eine maßgebliche Bedeutung für den Rechtsschutz oberhalb der Schwellenwerte kommt ihnen aber nicht zu.

2. Rechtsschutz unterhalb der Schwellen

Das Vergaberechtsänderungsgesetz hat im Einklang mit den europäischen Vergaberichtlinien vergaberechtlichen Rechtsschutz nur oberhalb bestimmter Schwellenwerte eingeführt (Baufträge 5 Mio. Euro; Liefer- und Dienstleistungsaufträge: 200.000 Euro bzw. 130.000 Euro, im Bereich Trinkwasser, Energie und Verkehr 400.000 Euro).

Die Antworten auf den Fragebogen lassen nicht darauf schließen, dass hinsichtlich der Höhe der Schwellenwerte Änderungsbedarf besteht. Eine Einführung von Vergaberechtsschutz auch unterhalb der Schwellenwerte wird von öffentlichen Auftraggebern und Unternehmen überwiegend abgelehnt, um die Vergabe von Aufträgen unterhalb der Schwellenwerte nicht zu bürokratisieren. Bieter oder Bewerber können bei Vergaben unterhalb der Schwellenwerte im Rahmen einer fachaufsichtlichen Beschwerde Verstöße gegen Vergabebestimmungen rügen.

Im Baubereich mit einer Rechtsschutzgrenze von 5 Mio. Euro wird von Teilen der Bauwirtschaft unterhalb des Schwellenwertes - aber oberhalb einer bestimmte Bagatellgrenze - ein vereinfachter Rechtsschutz gefordert.

3. Rügepflichten

Zur Vermeidung unnötiger Verfahren sieht § 107 Abs. 3 GWB eine Präklusionsregel vor, wonach der Bieter eine behauptete Verletzung von Vergabevorschriften zunächst gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber rügen muss. Wegen ihrer Bedeutung für den Rechtsschutz sind die Details der Rügepflicht (z.B. Frist und Umfang) zu einem zentralen Thema der Rechtsprechung und Literatur geworden. Die Rügepflicht hat sich grundsätzlich als zweckmäßig erwiesen.

4. Vorabinformationspflicht

Zweck des zum 1. Februar 2001 zur Anpassung an die EuGH-Rechtsprechung eingeführten § 13 VgV ist die Ermöglichung effektiven Rechtsschutzes. § 13 VgV verpflichtet den Auf-

traggeber, die Bieter, deren Angebote nicht berücksichtigt werden sollen, rechtzeitig über den Namen des Bieters, dessen Angebot angenommen werden soll, und über den Grund der vorgesehenen Nichtberücksichtigung ihres Angebotes zu informieren. Ein dennoch abgeschlossener Vertrag ist nichtig. Ziel der Einführung der Vorabinformationspflicht war es, an dem System des Zusammenfalls von Zuschlag und Vertragsabschluss festzuhalten. Durch die Vorabinformationspflicht haben alle beteiligten Bieter, die sich in ihren Rechten verletzt fühlen, die Möglichkeit, rechtzeitig ein Nachprüfungsverfahren einzuleiten.

§ 13 VgV hat - im Liefer- und Dienstleistungsbereich - die mit dem Inkrafttreten des VgRÄG einsetzende Tendenz zu besonders sorgfältiger Beachtung des Vergaberechtes weiter gestärkt. Die Nichtigkeitsfolge bedarf noch einer eingehenden Prüfung.

5. De-facto-Vergaben

Inwieweit der Vergaberechtsschutz auch möglich ist, wenn ein öffentlicher Auftraggeber einen ausschreibungspflichtigen Auftrag vergeben hat, ohne überhaupt ein Vergabeverfahren durchzuführen (De-facto-Vergaben), wurde gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt. Die Rechtsprechung konnte die entstandene Rechtsunsicherheit noch nicht beseitigen. Die Bundesregierung prüft, ob legislativer Klarstellungsbedarf besteht.

6. Rechtsschutz gegen die Aufhebung einer Ausschreibung

Ebenfalls nicht ausdrücklich geregelt ist die Frage, ob gegen die Aufhebung einer Ausschreibung Rechtsschutz möglich ist. Nach zunächst uneinheitlicher Rechtsprechung hat der Bundesgerichtshof am 18. Februar 2003 im Sinne des Europäischen Gerichtshofs entschieden, dass sich der Vergaberechtsschutz auch auf die Aufhebung einer Ausschreibung erstreckt.

7. Entscheidungsfristen und Beschleunigungsgrundsatz

Die Vorschriften zum Nachprüfungsverfahren enthalten Fristen, um durch eine beschleunigte Durchführung des Vergabeverfahrens die Entstehung von Investitionshemmnissen zu vermeiden. Auch die fünfjährige Entscheidungsfrist der Vergabekammern nach § 113 GWB dient diesem Zweck.

Mit zunehmender Zahl der Fälle bei gleichbleibendem Personalstand ist festzustellen, dass die Fristen nicht eingehalten werden. Das hat in Einzelfällen zu unangemessenen Verzögerungen im Ausschreibungsverfahren durch Nachprüfungsverfahren vor den Vergabekammern ge-

führt. In Einzelfällen werden sicherlich auch Nachprüfungsanträge gestellt, um in das Vergabeverfahren einzuwirken.

8. Vorläufiger Rechtsschutz

Damit effektiver Rechtsschutz nicht durch die Erteilung des Zuschlags vereitelt wird, ordnet § 115 Abs. 1 GWB eine aufschiebende Wirkung des Nachprüfungsverfahrens an. Bis zum Ablauf der Beschwerdefrist darf ein Zuschlag nicht erfolgen. Um in dringenden Fällen zu vermeiden, dass unangemessene Verzögerungen eintreten, eröffnen die §§ 115 Abs. 2, 121 GWB für den Auftraggeber die Möglichkeit, den Suspensiveffekt im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes zu beseitigen. Entsprechend besteht für den vor der Vergabekammer unterlegenen Bieter im Beschwerdeverfahren nach § 118 Abs. 1 Satz 3 GWB die Möglichkeit, eine Verlängerung des Suspensiveffekts zu erwirken.

Die praktische Bedeutung des § 115 Abs. 2 GWB ist bisher wegen der restriktiven Rechtsprechung gering. Da die Vergabekammern ohnehin innerhalb von fünf Wochen eine Entscheidung treffen müssen, erscheint der Rechtsprechung eine weitere Beschleunigung nicht erforderlich.

So gab es im Jahre 2002 insgesamt 40 Anträge vor den Vergabekammern nach § 115 Abs. 2 GWB, von denen 7 Anträgen stattgegeben worden ist. Vor den Oberlandesgerichten gab es lediglich 6 Anträge auf Vorentscheidung über den Zuschlag nach § 121 GWB, von denen zweien stattgegeben worden ist. Anträge auf Verlängerung der aufschiebenden Wirkung nach § 118 Abs. 1 Satz 3 GWB gab es 85, davon wurde 29 Anträgen stattgegeben. Die Absicht des Gesetzgebers, mit dieser Vorschrift eine schnelle Zuschlagserteilung zu erreichen, hat sich in der Praxis nicht erfüllt. Dies kann insbesondere bei Großprojekten zu Schwierigkeiten führen. Die Bundesregierung prüft, ob und wie Abhilfe geschaffen werden kann.

9. Verfahrenskosten

Die Höhe der Kosten nach §§ 128, 129 GWB hat sich insgesamt als angemessen erwiesen. Die Rechtsanwaltsgebühren werden aufgrund der teilweise sehr hohen Gegenstandswerte als zu hoch empfunden. Die Bundesregierung wird kostenbegrenzende Regelungen prüfen.

10. Akteneinsicht

Die Regelungen zur Akteneinsicht werden überwiegend für sachgerecht gehalten. Dennoch ist davon auszugehen, dass im Einzelfall Nachprüfungsverfahren nur eingeleitet werden, um Ak-

teneinsicht zu erlangen. Die praktische Handhabung dieses Rechts durch die Vergabekammern und die Gerichte ist uneinheitlich.

11. Bindungswirkung in Schadensersatzverfahren an die Entscheidungen im Vergaberechtsschutz

Nach § 124 GWB ist das über ein Schadensersatzbegehren entscheidende ordentliche Gericht an die Entscheidung der vergaberechtlichen Nachprüfungsinstanzen gebunden.

Die Regelung hat sich bewährt. Darüber hinaus wird gefordert, auch im Rahmen des Vergaberechtsschutzes Entscheidungen über Schadensersatzansprüche herbeiführen zu können.

12. Verbot der rechtsmissbräuchlichen Inanspruchnahme des Vergaberechtsschutzes

Bei rechtsmissbräuchlicher Inanspruchnahme von Vergaberechtsschutz gewährt § 125 GWB dem Geschädigten einen Schadensersatzanspruch vor den ordentlichen Gerichten.

Fälle, bei denen der Verdacht einer rechtsmissbräuchlichen Inanspruchnahme des Rechtsschutzes besteht, werden gelegentlich beobachtet. Schadensersatzansprüche nach § 125 GWB erweisen sich in der Regel nicht als beweisbar und spielen in der Praxis keine Rolle. Die Bundesregierung prüft, wie die präventive Wirkung verstärkt werden könnte.

III. Struktur des Vergaberechts

Bei der Vergaberechtsreform wurde an dem sogenannten "Kaskadenprinzip" sowie am "Schubladenprinzip" festgehalten.

Unter "Kaskadenprinzip" wird die Verteilung der Vergaberegeln über drei Normhierarchien verstanden (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen / Vergabeverordnung / drei Verdingungsordnungen, jeweils Teil A).

Unter "Schubladenprinzip" wird die Aufteilung der drei Verdingungsordnungen in jeweils mehrere Abschnitte mit weitgehend identischen Vergabevorschriften bezeichnet. Zusätzlich zu den Basisparagrafen des ersten Abschnitts kommen in den weiteren Abschnitten jeweils mit "a" und "b" benannte Zusatzparagrafen sowie sogenannte "SKR"-Paragrafen zur Anwendung, je nachdem, wie hoch der Auftragswert ist und um welche Kategorie von Auftraggebern es sich handelt.

Die Praktikabilität, Effizienz und insbesondere die Transparenz dieser Prinzipien werden unterschiedlich bewertet, teils werden sie kritisch beurteilt, teils werden sie für einen praktikablen Weg gehalten, an dem festgehalten werden sollte. Einzelne Kritiker bezweifeln die demokratische Legitimation der Verdingungsordnungen, die nicht vom Gesetzgeber, sondern von den betroffenen Verbänden in sogenannten Verdingungsausschüssen erarbeitet werden.

Die Frage, ob die Reform der EU-Richtlinien zu einer entsprechenden Vereinheitlichung des deutschen Vergaberechts genutzt werden sollte, wurde überwiegend bejaht. Vorbehalte werden insbesondere von den Verbänden geäußert.

Insbesondere auch mit der Umsetzung der novellierten EU-Richtlinien muss nachgedacht werden, wie das Vergaberecht insgesamt praktikabel gehalten werden kann, um öffentliche Investitionen zeitgerecht zu gestalten.

IV. Prinzipien der Auftragsvergabe

1. Berücksichtigung mittelständischer Interessen

Bei Erlass des Vergaberechtsänderungsgesetzes hat der Mittelstandsaspekt eine große Rolle gespielt. So wurde in § 97 Abs. 3 GWB die ausdrückliche Verpflichtung aufgenommen, mittelständische Interessen durch Teilung der Aufträge in Fach- und Teillose angemessen zu berücksichtigen. Die Umfrage aus der Fragebogenaktion hat ergeben: Die Änderungen des Vergaberechtsänderungsgesetzes werden insbesondere von kleinen und mittelständischen Unternehmen für wenig mittelstandsfreundlich gehalten. § 97 GWB zeige wegen seiner unbestimmten Formulierung wenig Wirkung. Die Teilnahme an Ausschreibungen bedeute für mittelständische Unternehmen einen zu hohen zeitlichen und finanziellen Aufwand. Es fehle ihnen an vergaberechtlich geschultem Personal. Undurchsichtige Gesetzesänderungen führten zu einem permanenten Schulungsbedarf. Mittelstandsfeindliche Ausschreibungsunterlagen erschwerten kleinen und mittleren Betrieben die Angebotserstellung. Auch sei die Zahl der vorzulegenden Nachweise unverhältnismäßig hoch.

Als Ursache wird in der Umfrage die Unübersichtlichkeit des Vergaberechts angesehen, deren Handhabung kleine und mittlere Betriebe überfordere. Zur Verbesserung der Situation werden zum Teil vorgeschlagen: Eine Präzisierung der Bedingungen für eine losweise Vergabe, eine zentralisierte Zuverlässigkeitsprüfung durch ein Präqualifikationsverfahren sowie eine Förderung der verstärkten Selbstaussführung der Aufträge durch den Auftragnehmer.

Die Schaffung eines transparenten und anwenderfreundlichen Vergaberechts im Rahmen der mit der Initiative Bürokratieabbau beschlossenen Verschlinkung des Vergaberechts erscheint daher insbesondere auch aus mittelstandspolitischer Sicht geboten.

2. Transparenz und Neutralität

Durch eine transparente Auftragsvergabe (§ 97 Abs. 1 GWB) wird effektiver Rechtsschutz erst ermöglicht. Die Dokumentationspflichten, insbesondere bei der Erstellung des Vergabevermerkes (§§ 30 VOB/A und VOL/A sowie § 18 VOF), sowie das Akteneinsichtsrecht (§ 111 GWB) haben hinsichtlich des Ablaufs des Vergabeverfahrens und hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit der Vergabeentscheidung zu mehr Transparenz geführt.

Die Bundesregierung prüft, ob § 16 VgV, der bei bestimmten Personen, bei denen es zu Interessenkonflikten kommen kann, den Ausschluss von der Mitwirkung im Vergabeverfahren vorsieht, in das GWB übernommen werden sollte.

3. Wirtschaftlichkeit und Wettbewerb

Nach dem Vergaberechtsänderungsgesetz soll der Zuschlag für einen öffentlichen Auftrag auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt werden (§ 97 Abs. 5 GWB). Dabei ist nicht allein der niedrigste Preis entscheidend, sondern das Angebot mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis, wobei dem Grundsatz der sparsamen und effektiven Verwendung von Haushaltsmitteln in diesem Zusammenhang besondere Bedeutung zukommt. Die Unternehmen kritisieren, dass der Zuschlag in der Praxis regelmäßig nicht auf das wirtschaftlichste, sondern das billigste Angebot erteilt wird.

Das Ziel der Stärkung des Wettbewerbs scheint durch das Vergaberechtsänderungsgesetz nicht erreicht worden zu sein. Auch ein stärkerer Wettbewerb durch inländische und ausländische Bieter ist nicht zu beobachten.

C. Zusammenfassung

Die Abkehr von der haushaltsrechtlichen Lösung und die Änderungen des Vergaberechtsänderungsgesetzes haben sich insgesamt als praktikabel erwiesen. Die Ziele des Vergaberechtsänderungsgesetzes wurden überwiegend erreicht. Die Vergabeverfahren werden insgesamt sorgfältiger vorbereitet und durchgeführt. Der durch das Vergaberechtsänderungsgesetz geschaffene

Rechtsschutz oberhalb bestimmter Auftragswerte hat sich bewährt. Die Befürchtung, der Rechtsschutz werde die Vergabeverfahren erheblich verzögern und zu Investitionshemmnissen führen, hat sich in dem angenommenen Umfang nicht bewahrheitet. Die Akzeptanz der Vergaberegeln hat sich insgesamt deutlich erhöht.

Eine Stärkung des Wettbewerbs durch das Vergaberechtsänderungsgesetz, insbesondere für ausländische Bieter, kann nicht festgestellt werden. Es gibt Kritik insbesondere von Seiten des Mittelstandes an der Unübersichtlichkeit des Vergaberechts, der die Bundesregierung im Zusammenhang mit der Initiative Bürokratieabbau Rechnung tragen wird.