

## Entwicklung des GPA und die Zukunft des Vergaberechts



**Ministerialrätin Dr. Bettina Waldmann**

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich auch ganz besonders, dass Sie so früh heute, nach anstrengenden Tagen noch einen Vortrag über das GPA über sich ergehen lassen. Sie werden feststellen, es wird ein Aha-Erlebnis sein. Das, was wir während dieser Tage gehört haben, findet sich alles im GPA wieder.

Vorab ist festzustellen, dass der Aufbau dieses Abkommens nicht gerade vor Übersichtlichkeit strotzt, weil es einer anderen Regelungstechnik folgt als etwa unsere Gesetze. Aber die Regelungen selber erinnern sehr an europäisches und nationales Vergaberecht.

Ich werde versuchen, Ihnen das GPA trotz des komplexen Aufbaus verständlich darzustellen. Der Vortrag kann im Übrigen nur einen Überblick geben, und nicht alle Tiefen und Untiefen im Einzelnen ausleuchten.

Ich werde zunächst mit dem GPA selbst anfangen, dann das Verhältnis zur WTO zu anderen Abkommen und zu den Vorschriften der EU darstellen und abschließend noch einen Ausflug zu den Beitrittsverhandlungen mit China machen.

### **Zunächst: Was ist das GPA überhaupt?**

Die Abkürzung steht für den englischen Begriff „Government Procurement Agreement“.

Das Abkommen will spezifische Hemmnisse des grenzüberschreitenden Wettbewerbs bei der Vergabe öffentlicher Aufträge abbauen. Es soll die Geschäftschancen der Unternehmen bei solchen Aufträgen vergrößern. Sie sollen Zugang zu den öffentlichen

Beschaffungsmärkten der GPA-Partner haben. Gleichzeitig, auch das kennen Sie, sollen öffentliche Auftraggeber bei der Auswahl durch mehr Angebote eine bessere Qualität zu günstigerem Preise erhalten. Auf diese Weise sollen ihre Haushalte entlastet werden. Das sind Grundsätze, die Sie kennen, die sich anders formuliert in allen Vergaberegeln wieder finden.

Das GPA wurde am 15. April 1994 in Marrakesch unterzeichnet und trat 1996 am 1. Januar in Kraft.

### **Wie ist das Verhältnis des GPA zur Welthandelsorganisation?**

Das GPA ist eines der Abkommen unter dem Dach der WTO. Es ist allerdings ein plurilaterales Abkommen, d. h., es bindet nur diejenigen Mitglieder, die es unterzeichnet haben. Das klang gestern Abend schon an, als Herr Mosters sagte, es seien nicht viele Staaten Mitglieder des GPA.

Das Recht der WTO ist dagegen multilateral ausgestaltet, d. h., es werden automatisch alle Mitglieder verpflichtet.

Dennoch ist das GPA mit der WTO verzahnt. Die WTO ist der Rahmen für die Durchführung, Verwaltung und das Funktionieren des Abkommens.

Die WTO-Mitgliedschaft zwingt nicht zur Mitgliedschaft im GPA, sondern berechtigt nur zu ihr. Rechte und Pflichten werden nur im Verhältnis zu denjenigen Staaten begründet, die auch GPA-Mitglieder sind.

Multilaterale Verträge, wie das GATT, GATS und TRIPS sind für alle WTO-Mitglieder verbindlich. Es ist das Ziel, auch das GPA als einen multilateralen Vertrag auszugestalten. Das ist jedoch noch ein weiter Weg. Selbst seine Mitglieder haben vielseitig Vorbehalte. Das liegt auch an den Grundprinzipien der WTO:

- der Inländergleichbehandlung und
- der Meistbegünstigung.

Was das ist, ergibt sich bereits ansatzweise aus den Worten selbst. Inländergleichbehandlung bedeutet ganz verkürzt, dass Ausländer wie Inländer behandelt werden müssen. Und Meistbegünstigung heißt, dass ein Vorteil der einer Vertragspartei gewährt wird, auch allen anderen zu gewähren ist. Wird also einem WTO-Mitglied ein Vorteil eingeräumt, gilt der automatisch auch für alle anderen.

Diese beiden Prinzipien sind im GPA nur grundsätzlich anwendbar. Würden sie ausnahmslos gelten, dann wäre dieses Abkommen viel einfacher. Die Vertragsstaaten haben umfangreiche Ausnahmen von diesen Leitprinzipien eingeführt.

Ein Beispiel: Die EU hat gegenüber USA, Japan und Kanada sowie Korea umfangreiche Ausnahmen eingeführt. Die Ausnahmen betreffen entweder die einzelnen Auftrag-

geber oder sind Bereichsausnahmen. Zum Beispiel ist das GPA für die Strom- und Wasserversorgung auf kommunaler Ebene nicht anwendbar. Es gibt natürlich noch viele Beispiele mehr, aber das eine soll zur Veranschaulichung genügen.

Hinzu kommen außerdem noch Reziprozitätsvorbehalte, also Gegenseitigkeitsvorbehalte. Deren Wirkungen lassen sich grob so beschreiben: Wenn Du mir was gibst, gebe ich Dir was, und wenn Du es mir nicht gibst, dann gebe ich es Dir auch nicht. Derartige Vorbehalte gibt es z. B. zwischen der EU und den USA oder der EU und Kanada.

Diese umfangreichen Ausnahmen sind die Folge einer erheblichen Erweiterung des Anwendungsbereiches des GPA gegenüber dem Vergabekodex von 1979. Das war der Vorläufer des GPA im Rahmen des GATT, dem Vorläufer der WTO.

Mit der aktuellen Fassung des GPA hat man im Ergebnis einerseits den Anwendungsbereich vergrößert, aber andererseits gleichzeitig diesen Fortschritt wieder eingeschränkt, indem man Ausnahmen einführt. So werden jetzt Auftraggeber bis hinab zur regionalen Ebene sowie auch Dienst- und Bauleistungen erfasst.

Diese Neuerungen waren so groß, dass viele Mitgliedsstaaten einer weiteren Öffnung der Beschaffungsmärkte nicht mehr zustimmen konnten. Die damalige Gemeinschaft, die in diesen Verhandlungen immer sehr fordernd und auch liberal auftritt, war zwar grundsätzlich zu einer sehr weitgehenden Marktöffnung bereit, wollte sich aber durch das Festhalten am Reziprozitätsprinzip ein Faustpfand für künftige Verhandlungen nicht aus der Hand nehmen lassen. Im Ergebnis kann man festhalten, dass die Prinzipien Inländergleichbehandlung und Meistbegünstigung zwar gelten, aber weitestgehend verdrängt werden. Ich komme darauf später noch mal zurück.

Unklar ist in diesem Zusammenhang, inwieweit das GPA seine Mitglieder verpflichtet, einen einmal erreichten Marktzugang, also ein erreichtes Niveau von einzelnen Verpflichtungen, aufrecht zu erhalten. Das GPA selbst enthält keine ausdrückliche Verpflichtung zu diesem sogenannten Standstill. Eine solche Standstill-Verpflichtung gilt aber bei den anderen multilateralen Abkommen. Im GPA sind die Mitgliedstaaten jedoch durch das Eingehen bestimmter Verpflichtungen, die sich in Anhängen wieder finden, eine Bindung eingegangen. Daher kann man sich durchaus die Frage stellen, ob ein Mitgliedsstaat ein derart festgeschriebenes Niveau so einfach wieder verlassen kann.

### **Wer sind Mitglieder bzw. Beobachter des GPA?**

Zurzeit gibt es 39 Mitglieder und 19 Beobachter. Vertragsstaaten sind neben der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten bspw. die USA, Kanada, Hongkong sowie Japan. Beobachterstatus haben Länder wie Australien, China, Indien und die Türkei. Auch hierfür gibt es bestimmte Regeln. Der GPA-Ausschuss, ein Ausschuss des Abkommens, der dieses verwaltet, gewährt dann Beobachterstatus, wenn bestimmte Transparenzregeln bei der Vergabe von Aufträgen gelten. Mit einigen dieser Länder

laufen bereits Beitrittsverhandlungen, so auch mit China, das seit dem 21. Februar 2002 Beobachter ist. Diese Verhandlungen sind Ihnen sicher aus der Zeitung bekannt.

### **Struktur des GPA**

Das GPA besteht aus mehreren Teilen. Das eigentliche Übereinkommen regelt die Kriterien für die Vergabe (insbesondere das Prinzip der Inländerbehandlung und der Nichtdiskriminierung) und das Auswahlverfahren, also die Art der Vergabeverfahren. Zulässig sind offene und nicht offene Verfahren sowie in Einzelfällen eingeschränkte Verfahren. Bei offenen Verfahren können alle interessierten Lieferanten ein Angebot abgeben. Bei nicht offenen Verfahren – ähnlich dem nicht offenen Verfahren mit und ohne Teilnahmewettbewerb im nationalen und europäischen Vergaberecht – können diejenigen Lieferanten ein Angebot abgeben, die von der Beschaffungsstelle dazu aufgefordert wurden. Bei eingeschränkten Verfahren – die freihändigen Vergaben oder Verhandlungsverfahren ähneln – setzt sich die Beschaffungsstelle dagegen gezielt mit einzelnen Lieferanten in Verbindung. Insoweit ist das GPA durchaus vergleichbar unseren Regelungen.

Und natürlich gibt es auch Vorschriften zu den Vergabeunterlagen oder zur Qualifikation der Bieter. Es existiert eine Art Präqualifikation und auch Regelungen zu Ausschlussgründen, etwa im Falle eines Konkurses oder bei unwahren Erklärungen.

Da es sich um ein internationales Abkommen handelt und man auch die Entwicklungsländer erreichen will, gibt es außerdem besondere Regelungen für Entwicklungsländer, die deren besondere Situation berücksichtigen.

Im GPA gibt es auch die Möglichkeit Rechtsschutz zu erlangen. Also auch hier hat sich eine Entwicklung abgespielt, die den Rechtsschutz als wichtiges Element bei Vergaben erkannt hat. Im Einzelnen komme ich später noch darauf zurück. Ich möchte Ihnen erst einmal noch weiter die doch komplexe Struktur erläutern.

Es gibt vier Anhänge zum GPA.

In Anhang I ist der Anwendungsbereich des Übereinkommens festgelegt.

Er enthält für jede Vertragspartei fünf Anlagen, in denen Auftraggeber/Beschaffungsstellen sowie Dienst- und Bauleistungen aufgezählt werden, die unter das Abkommen fallen. Anhang I bestimmt auch, welche Anlagen für welche Vertragsstaaten zur Anwendung kommen.

Jetzt noch eine kurze Einführung zu den Anlagen:

- Anlage 1 führt die Beschaffungsstellen der Zentralregierungen auf. Für Deutschland sind dies beispielsweise die Bundesministerien.

- Anlage 2 nennt alle Beschaffungsstellen unterhalb der Zentralregierungen. Hierzu zählen in Deutschland insbesondere alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts, beispielsweise Universitäten, Länder, Kommunen.
- Anlage 3 erfasst alle „anderen“ Beschaffungsstellen, etwa kommunale Eigenbetriebe oder Flughäfen.

Wenn eine Vertragspartei eines ihrer Zugeständnisse aus diesen Anlagen herausnehmen will, gibt es die Möglichkeit, dieses über Kompensationsleistungen zu erreichen. Dabei soll dann der Marktöffnungseffekt, der durch die Privatisierung und Aufhebung der staatlichen Kontrolle eintritt, berücksichtigt werden. Es ist davon auszugehen, dass eine Beschaffungsstelle nur dann herausgenommen wird, wenn dies Folge einer Privatisierung ist. Dieser Effekt muss positiv bei der Berechnung der Kompensation einfließen.

- Die weiteren Anlagen 4 und 5 bestimmen die durch das Abkommen abgedeckten Dienst- und Bauleistungen. (Sonstige öffentliche Aufträge, die die Schwellenwerte überschreiten und von den Beschaffungsstellen in den Anlagen 1 bis 3 ausgeschlossen werden, fallen ohnehin unter das GPA). Dienstleistungen sind so definiert wie im nationalen und europäischen Recht auch, Postzustellung beispielsweise. Auch bei Bauleistungen gibt es keine wesentlichen Abweichungen. Es gehören alle für den Bau relevanten Arbeiten und die Errichtung von Gebäuden für die verschiedensten Nutzungen dazu; aufgezählt werden beispielsweise Krankenhäuser und Lagerhallen.

Ich habe mehrfach erwähnt, dass die Ursache für diese komplexe Struktur ebenso wie das Durchlöchern z. B. des Grundsatzes der Meistbegünstigung, bei den nationalen Interessen der Mitgliedsstaaten zu suchen ist.

Jetzt komme ich nochmals auf ein paar Beispiele, die einerseits die Marktöffnung, die durch das Abkommen allgemein erreicht werden soll, und andererseits die Ausnahmen dazu veranschaulichen sollen.

Gerade die Europäische Union hat, wie alle anderen auch, das Abkommen für bestimmte Auftraggeber bzw. Beschaffungsstellen außer Kraft gesetzt, z. B. gegenüber USA und Kanada bis zu dem Zeitpunkt, an dem diese Länder eine gleichwertige Marktöffnung anbieten. So sind mögliche Auftragnehmer aus beiden von Ausschreibungen kommunaler Eigenbetriebe im Bereich Wasserversorgung ausgenommen.

Im Fall von Korea ist festgelegt, dass die Beschaffungen z. B. kommunaler Eigenbetriebe von Steckern, Transformatoren, Vermittlungsanlagen, Kabeln ausgesetzt wird. Sie sehen, dass diese Anhänge eine sehr praxisnahe Ausgestaltung haben, bezogen auf die konkrete Beschaffungssituation.

### **Was regelt jetzt das GPA zum Rechtsschutz?**

Es gibt zwei Elemente des Rechtsschutzes:

- Zum einen das zwischenstaatliche Streitbeilegungsverfahren der WTO, das auch im GPA zwischen Vertragsparteien gilt.
- Zum zweiten sind die Vertragsparteien verpflichtet, ein Verfahren zu schaffen, in dem die Bieter selbst wegen Verletzungen des Abkommens Widerspruch einlegen können. Es entspricht unserem Rechtsschutz oberhalb der EU-Schwellenwerte. Das Verhältnis zu den beiden sieht so aus, dass zuerst das Widerspruchsverfahren ausgeschöpft sein muss, bevor ein WTO-Streitbeilegungsverfahren zwischen Vertragsparteien eingeleitet werden kann.

Als größte Errungenschaft wird hier gesehen, dass mit dem Widerspruchsverfahren auch einstweiliger Rechtsschutz eingeführt wurde. Hintergrund der Überlegungen – und auch das wird Ihnen wieder sehr bekannt vorkommen – waren die Bedeutung von schnellem und effektivem Rechtsschutz und die Feststellung, dass Maßnahmen im Nachhinein in der Regel erfolglos sind.

Ein Beispiel hierfür mag ein Streitfall in der WTO sein, der noch unter den alten Kodex fiel, und zwar ist das der „Trondheim Toll Collection-Fall“. Die norwegische Straßenverkehrsbehörde wollte für die Stadt Trondheim ein Mautsystem einführen. Es kam, wie es kommen musste, ein norwegisches Unternehmen erhielt den Auftrag. Die USA bemängelten natürlich, dass dieser Zuschlag unzulässig gewesen sei, weil keine ordnungsgemäße Ausschreibung stattgefunden habe. Und natürlich vertrat Norwegen den gegenteiligen Standpunkt und sagte, es handele sich um Forschung und Entwicklung und das mache man im Land selber. Das Geschäft, das sich hier anschloss, sei nur ein Abfallprodukt gewesen. Der GPA-Ausschuss (Das Panel, eine Art Schiedsgericht, das vom Committee on Government Procurement, des GATT Kodexes einberufen wurde, um über die Beschwerde der USA zu entscheiden), gab den Amerikanern recht. Nachdem aber der Auftrag vergeben war, blieb nur noch festzustellen, dass die Norweger doch in Zukunft ihre Verpflichtungen aus dem Abkommen einhalten sollten.

Vor diesem Hintergrund, der ein allgemeines Gefühl der Unzufriedenheit auslöste und auch sehr deutlich machte, dass nachträgliche Sanktionen eigentlich keinen Wert haben, wurde das Widerspruchsverfahren mit einstweiligem Rechtsschutz eingeführt. Natürlich gibt es auch die Regelung, dass die aufschiebende Wirkung wieder aufgehoben werden kann, auch mit einer Abwägungsvorschrift ähnlich der europäischen Regelung.

### **Das Verhältnis zwischen GPA und Unionsrecht am Beispiel Schwellenwerte**

Jetzt haben Sie schon viele Dinge gehört, aus denen die Verzahnung zwischen europäischem, nationalem und WTO-Recht anschaulich hervorgeht. Jetzt würde ich gerne auf eine besondere Verzahnung Bezug nehmen und zwar hinsichtlich der Schwellenwerte.

Die Schwellenwerte der EU sind den Schwellenwerten des GPA angepasst. Sie basieren auf Sonderziehungsrechten. Sonderziehungsrechte sind die Währungseinheit des IWF und der Weltbank, die auch die WTO übernommen hat. Der Wechselkurs für ein Sonderziehungsrecht wird alle fünf Jahre vom IWF neu berechnet. Die letzte Anpassung ist aus dem November 2005 und die nächste müsste jetzt – Ende 2010 – wieder stattfinden. Grundlage für die Berechnung sind der US-Dollar, der Euro, der Yen und das Britische Pfund. Sie werden je nach Anteil des Wirtschaftsraumes am Welthandel zueinander gewichtet. Vor diesem Hintergrund unterliegen Sonderziehungsrechte natürlich, wie auch andere Währungen, tagesaktuellen Schwankungen. Der tagesaktuelle Wert basiert auf Umtauschraten der Währungen, aus denen sich dann wieder das Sonderziehungsrecht bildet. Es gilt die Kursnotierung der Londoner Börse um 12 Uhr. Also, es wird auch hier nichts dem Zufall überlassen.

Die EU ihrerseits legt diese Schwellenwerte wieder in Euro fest. Diese werden regelmäßig überprüft und an Kursschwankungen angepasst. Die Kommission überprüft alle zwei Jahre die Schwellenwerte anhand des durchschnittlichen Tageskurses von Euro und Sonderziehungsrecht innerhalb der letzten 24 Monate. Sollten sich danach Abweichungen ergeben, wird eine Angleichung der Eurobeträge vorgenommen. Das macht die Kommission eigenverantwortlich, Beschlussfassungen von Rat und Parlament sind nicht erforderlich.

Wir haben uns die Mühe gemacht, herauszusuchen, welchen Wert ein Sonderziehungsrecht am 5. Oktober wert war, nämlich 1,325 Euro.

Die letzte Schwellenwertanpassung im Rahmen der Europäischen Union trat zum 1. Januar 2010 in Kraft. Damit haben wir noch ein Jahr vor uns, bis wieder eine Überprüfung und gegebenenfalls eine Anpassung stattfinden.

Insgesamt hat das GPA den Rang primären Unionsrechts und hat damit Vorrang vor dem EU-Sekundärrecht wie auch vor nationalem Recht.

### **Beitrittsverhandlungen mit China**

Jetzt komme ich zu den Beitrittsverhandlungen mit China; also ein Ausflug zu aktuellen Ereignissen. Das GPA hat sicherlich eine breitere Öffentlichkeit durch diese Verhandlungen erreicht. Verstärkt erhielt dieser Komplex Aufmerksamkeit in den Medien durch eine Vergabe in Polen. In Polen hat ein chinesisches Staatsunternehmen den

Auftrag für den Bau eines Autobahnabschnittes gewonnen. Das hat sehr viel Unruhe ausgelöst. In diesem Kontext wurde auch sehr viel über das GPA diskutiert.

Als China 2001 WTO-Mitglied wurde, wurden bewusst die Verhandlungen zum GPA ausgeklammert. Auch das ist wieder ein Beispiel dafür, dass sich die Nationalstaaten schwer tun, ihre Beschaffungsmärkte zu öffnen oder überhaupt anderen dieses Thema auch nur zugänglich zu machen. Erst 2007 stellte Peking einen Antrag auf Aufnahme in das GPA.

China bot verbindliche Zusagen an, die aber den WTO-Mitgliedern nicht weit genug gingen. Im Juli dieses Jahres reichte China schließlich ein weiteres überarbeitetes Angebot ein. Die Überlegungen haben also drei, vier Jahre gedauert. Dieses Angebot ist besser, aber die Union wie auch die Mitgliedsstaaten sind trotzdem noch nicht zufrieden.

Erfreulich ist beispielsweise, dass die Schwellenwerte für bestimmte Beschaffungsstellen abgesenkt werden. Allerdings gibt es hier wieder eine Übergangsfrist von fünf Jahren. Die Schwellenwerte für Beschaffungen von Gütern und Dienstleistungen oberster Bundesbehörden wurde auf umgerechnet ca. 240.000 Euro gesenkt. Für die sonstigen Beschaffungsstellen, das waren die der Anlage 3, also diejenigen außerhalb der Zentralregierung und unterhalb dieser, wurde der Schwellenwert auf unter eine Million Euro gesenkt. Außerdem hat China angeboten, die Zahl der Beschaffungsstellen der Zentralregierung zu erhöhen. Neben Ministerien zählen jetzt auch andere Organisationen und Behörden dazu, die der Staatsleitung unmittelbar untergeordnet sind. Und schließlich wurden Übergangsfristen, die sich China immer sehr lange vorbehalten hatte, von 15 Jahren auf fünf Jahre verkürzt.

Trotz dieser Neuerungen im Angebot werden die Erwartungen der Union und der Mitgliedsstaaten noch nicht erfüllt. Insbesondere, weil wiederum

- keine Beschaffungsstellen unterhalb der Zentralregierung in das Angebot aufgenommen wurde und gerade die Provinzmärkte wie auch bei uns die Bundesländer doch erheblichen Beschaffungsanteil haben,
- keine Unternehmen, die in Staatsbesitz sind, in den Anwendungsbereich einbezogen wurden. Da sind wir wieder bei dem Thema, dass Staatsunternehmen hier in europäischen Staaten tätig sind, aber im Gegenzug der Zugang für unsere Unternehmen nach China erschwert wird,
- Dienstleistungen nur sehr eingeschränkt aufgenommen wurden,
- Bauleistungen nur sehr sporadisch erfasst werden,
- die Schwellenwerte für die Vergaben von Bauleistungen immer noch zu hoch sind,
- die Liste von Ausnahmen zu lang ist.



Vor diesem Hintergrund kann also nicht mit einem baldigen Abschluss der Beitrittsverhandlungen gerechnet werden.

Der Beitritt Chinas wird immer wieder sehr stark von allen Industrieländern gefordert, auch der EU. Das deshalb, weil China praktisch ungebremst auf die faktisch offenen Märkte der EU drängt. Hier wieder das Beispiel des polnischen Autobahnbaus: Die polnische Verwaltung hatte ausgeschrieben und es kamen mehrere ausländische Unternehmen zum Zuge, eben auch, wie vorher schon gesagt, ein chinesisches Staatsunternehmen. Das hat hier deshalb sehr viel Aufruhr verursacht, weil China die Barrieren für europäische Unternehmen erhält oder aufbaut. Besonders tückisch sind neben Beteiligungsregelungen für ausländische Unternehmen bestimmte Zertifizierungen. Diese enthalten häufig solche Kriterien, die europäische Unternehmen schon von der Definition her nicht erfüllen können. Formell würden sie zwar Zugang haben, aber die Bedingungen sind so gestrickt, dass die Zertifizierung nicht erreicht werden kann.

Dieses Thema beschäftigt die Bundesregierung wie die EU-Kommissionen verstärkt: Wie kann man auf so ein Verhalten angemessen reagieren. Wie kann man Anreize schaffen, um GPA-Beitritte zu beschleunigen?

Sicherlich ist es sinnvoll Anreize zu schaffen, um GPA-Beitritte – auch anderer Länder – zu beschleunigen. Wie sollen solche Anreize aussehen? Ein Patentrezept gibt es bisher nicht. Soll man scharfe Retorsionen anstreben? Oder erreicht man etwas mit guter Verhandlungsführung, mit gutem Zureden?

Aus deutscher Sicht müssen sicherlich in diese Überlegungen auch unsere Exportinteressen einbezogen werden, denn jede Beschränkung eines Marktes, jede Maßnahme, die vielleicht auch in einem Graubereich liegt, jede Rechtsänderung, die Zugang chinesischer Unternehmen beschränken würde, löst natürlich auch bestimmte Reaktionen auf der anderen Seite aus.

Dieser Überlegungsprozess ist auf europäischer Ebene bei Weitem noch nicht abgeschlossen. Wichtig ist, dass die Union eine gemeinsame Haltung findet und ein gemeinsames Vorgehen beschließt, das von allen Mitgliedern, nicht nur von Einzelnen, getragen wird und sich nicht auf Maßnahmen einzelner Mitgliedsstaaten beschränkt.

### **Was gibt es nun zukünftig zu tun?**

Jetzt ein kleiner Ausblick. Zukunftsmusik sind die Verhandlungen zu einem neuen Vertragstext für das GPA, also dem allgemeinen Teil mit den allgemeinen Regelungen. Bereits bei Inkrafttreten des GPA wurde eine solche Verhandlungsrunde avisiert. Man hat damals schon gesehen, dass auch ein GPA laufend modernisiert werden muss, das Übereinkommen soll zum Beispiel an die Entwicklungen der Informationstechnologie und die sich ändernde Ausschreibungspraxis angepasst werden. Dann, als Fernziel, soll der Anwendungsbereich erweitert werden, was natürlich erfordert, dass die Ausnahmen und Vorbehalte abgebaut werden. Bisher zulässige Diskriminierungen sollen

auch reduziert werden. Und schließlich soll Mitgliedsstaaten der WTO, die noch nicht Mitglied des GPA sind, der Beitritt erleichtert werden. Dieses Ziel richtet sich vor allem an die Entwicklungsländer und soll z. B. erreicht werden durch technische Hilfe oder besondere Entwicklungshilfe.

Die Verhandlung zu dem allgemeinen Text ist erfreulich schnell gegangen. Sie wurden natürlich wie alles im internationalen Bereich über mehrere Jahre geführt, aber im Dezember 2006 einigten sich die Parteien auf einen Text.

Der neue Text bringt einige Fortschritte mit sich:

- Es sind beispielsweise neue elektronische Verfahren einbezogen. So wird etwa die elektronische Auktion berücksichtigt.
- Dann sind auch, das klang gestern Abend ebenfalls an, die Regelungen zu Ausnahmen, was die Sekundärziele des Vergaberechts anbelangt, eindeutiger und stärker formuliert. Zum Beispiel gibt es eine Regelung, dass man Ausnahmen von diesem Abkommen zulassen kann, wenn sie dem Schutz menschlichen Lebens oder der Moral oder der Sicherheit dienen.
- Der Text wurde auch, was wir immer auch als Ziel haben, anwenderfreundlicher gestaltet. Er ist auch jetzt viel schöner gegliedert, er hat klarere Aussagen, er ist weniger als Fließtext gestaltet, sieht zumindest übersichtlicher aus und natürlich, das sagte ich schon, die Regelungen für Entwicklungsländer wurden klarer herausgestellt, um auch den Entwicklungsländer einen Incentiv zu geben, beizutreten.

Auch hier ist es so, dass der Text rechtlich überprüft werden muss. Aber vor allem kann er erst in Kraft treten, wenn alle Anlagen und Anhänge ausverhandelt sind. Nach allem, was ich Ihnen jetzt schon erzählt habe, werden Sie mit mir einig sein, dass diese Verhandlungen schwierig und manchmal gar unmöglich sind. Deshalb gehe ich nicht davon aus, dass kurzfristig dieser Text in Kraft treten kann.

Dennoch, und das ist auch meine Schlussfolgerung, ist es das Abkommen wert, dass seine Mitglieder besondere Anstrengungen unternehmen und auch über ihren eigenen Schatten springen. Denn das GPA würde einen weltweiten Beschaffungsmarkt öffnen – nicht nur national oder europäisch, sondern weltweit.

Die ersten Erfolge durch das bisherige Abkommen können sich sehen lassen. Das durchschnittliche Volumen der international ausgeschriebenen öffentlichen Beschaffungen hat sich schätzungsweise verzehnfacht. Bis 1994 handelt es sich um ca. 30 Milliarden US-Dollar, jetzt wird das Volumen auf über 300 Milliarden US-Dollar geschätzt – was mir, wenn man die Anzahl und Größe der GPA-Mitgliedsstaaten ansieht, sogar als ein bisschen wenig scheint.

Das GPA stellt einen ersten Schritt dar hin zu freiem Wettbewerb im Beschaffungswesen, übergeordnet gegenüber den EU-Regelungen und den nationalen Regelungen seiner Mitglieder.

Das zukünftige Ziel muss demnach aus meiner Sicht sein, die Reziprozitätsvorbehalte und die Anwendungslücken zurückzufahren, denn – wenn man so will – das GPA ist bisher eigentlich nicht mehr als eine Ansammlung bilateraler Abkommen. Und das ist für die Schaffung eines weltweiten Beschaffungsmarktes zu wenig. Die Anhäufungen von Listen und Ausnahmen und Anlagen mit unterschiedlichen Schwellenwerten machen das ganze Abkommen unübersichtlich und in der Anwendung schwierig. Verstöße sind eigentlich auch vorprogrammiert, Vereinfachungen wären deshalb wichtig.

Es muss aus meiner Sicht auch gelingen, mehr Mitglieder für das GPA zu gewinnen, denn die Einbindung im Wesentlichen der westlichen Industrieländer ist viel zu wenig.

Sie sehen bei diesen Ausführungen, dass die Aufgaben auf GPA-Ebene ähnlichen denjenigen sind, die wir uns auch immer wieder vornehmen und über die wir auch bei diesen Badenweiler Gesprächen wiederholt diskutiert haben. Die Aufgaben ähneln sich international wie auch national. Das mag für uns ein Trost sein, dass es die anderen auch nicht besser können, aber es sollte uns gleichzeitig anspornen, die erkannten Defizite und Schwäche auf allen Ebenen auszuräumen.