

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Ziel dieser Verordnung ist die Umsetzung der Regelungen der neuen EU-Vergaberichtlinien in deutsches Recht, soweit die Umsetzung nicht bereits vollständig auf Gesetzesebene im Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts, insbesondere im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), erfolgt ist. Das Gesetz regelt wesentliche Fragen, jedoch können in Anbetracht der detaillierten Vorgaben in den EU-Vergaberichtlinien insbesondere nicht die Einzelheiten der Abwicklung von Vergabeverfahren sowie die Datenübermittlung zum Zwecke der Vergabestatistik abgebildet werden, ohne das Gesetz zu überfrachten.

Erforderlich sind daher umfassende Rechtsverordnungen zu den Verfahrensregeln, um das vollständig überarbeitete und detaillierte europäische Regelwerk für die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen umzusetzen. Das Modernisierungspaket umfasst drei Richtlinien: die Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe (Richtlinie 2014/24/EU), die Richtlinie über die Vergabe von Aufträgen in den Bereichen Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (Richtlinie 2014/25/EU) und eine neue Richtlinie über die Vergabe von Konzessionen (Richtlinie 2014/23/EU). Diese Richtlinien sind bis zum 18. April 2016 in deutsches Recht umzusetzen.

Mit den neuen Richtlinien werden den Mitgliedstaaten der Europäischen Union neue Handlungsspielräume eingeräumt. Die Vergabeverfahren sollen effizienter, einfacher und flexibler gestaltet und die Teilnahme kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) an Vergabeverfahren erleichtert werden. Gleichzeitig ermöglicht es der neue Rechtsrahmen den Vergabestellen, die öffentliche Auftragsvergabe stärker zur Unterstützung strategischer Ziele zu nutzen. Dazu gehören vor allem soziale, umweltbezogene und innovative Aspekte. Dies kommt gerade Unternehmen zugute, die ihrer Verantwortung bis hinein in die Produktions- und Lieferketten nachkommen, und setzt Anreize für Unternehmen, internationale Standards zur Unternehmensverantwortung einzuhalten (z.B. die ILO-Kernarbeitsnormen). Das neue europäische Regelwerk ermöglicht es ferner, den Anliegen von Menschen mit Behinderungen umfassender als bislang Rechnung zu tragen. Die Richtlinien sehen zudem ein erleichtertes Verfahren für die Vergabe sozialer und anderer besonderer Dienstleistungen vor.

Elektronische Kommunikationsmittel können die Abwicklung von Vergabeverfahren in der Praxis vereinfachen und die Effizienz und Transparenz der Verfahren steigern. Eine medienbruchfreie öffentliche Auftragsvergabe bietet zugleich erhebliche Einsparpotenziale für Unternehmen und öffentliche Auftraggeber. Die Richtlinien sehen daher vor, dass die elektronische Kommunikation im Vergabeverfahren zur Regel wird.

Die Richtlinie 2014/23/EU über die Konzessionsvergabe regelt zudem erstmals auf europäischer Ebene verbindlich das Verfahren zur Vergabe von Dienstleistungskonzessionen und kodifiziert damit in weiten Teilen die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Vergabe von Dienstleistungskonzessionen mit Binnenmarktrelevanz. Diese Richtlinie gilt vollumfänglich auch für die Vergabe von Baukonzessionen, wofür bislang nur wenige Vorschriften der ehemaligen Richtlinie 2004/18/EG galten, die im Schwerpunkt die Pflicht zur Bekanntmachung der Vergabeabsicht und Mindestfristen für die Bewerbung um eine Baukonzession betrafen.

Ein weiteres Ziel der Modernisierung des Vergaberechts ist es, eine verlässliche Datengrundlage über die Vergabe öffentlicher Aufträge und von Konzessionen zu schaffen. Zum öffentlichen Auftragswesen existieren in Deutschland keine einheitlichen und belastbaren Daten. Wie bereits in der Begründung des Regierungsentwurfs eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts ausführlich dargestellt, ist die Sammlung valider Daten im Bereich des Vergabewesens nicht nur zur Erfüllung der Berichtspflichten aus den europäischen Richtlinien 2014/23/EU, 2014/24/EU und 2014/25/EU zwingend erforderlich. Zurzeit gibt es keine einheitli-

chen und belastbaren Daten zum öffentlichen Auftragswesen in Deutschland. Ebenso fehlt ein einheitliches Instrument zur Sammlung, Auswertung und Speicherung von Vergabedaten. Valide Aussagen zum öffentlichen Auftragswesen sind daher nicht möglich. Weder das Volumen der vergebenen öffentlichen Aufträge noch Art und Umfang der beschafften Lieferungen beziehungsweise Leistungen können angegeben werden. Der gezielte und wirtschaftliche Einsatz von Haushaltsmitteln ist daher nicht datenbasiert möglich. Eine Wertung, inwieweit strategische Ziele beim öffentlichen Einkauf verfolgt werden, kann ebenfalls nicht vorgenommen, Veränderungen diesbezüglich nicht gezielt angestoßen werden. Außerdem stehen der öffentlichen Hand keine Vergabedaten für die Vorbereitung und Kontrolle gesetzgeberischer und strategischer Entscheidungen, Maßnahmen und Planungsvorhaben zur Verfügung. Nach den Richtlinien 2014/24/EU und 2014/25/EU können die Mitgliedstaaten der Europäischen Union bei mangelnder Qualität und Vollständigkeit subsidiär zur Übermittlung sämtlicher Bekanntmachungsdaten verpflichtet werden. Das heißt, die abgefragten Bekanntmachungsdaten müssen bei den verantwortlichen Stellen der Mitgliedstaaten verfügbar sein. Die Richtlinien 2014/24/EU und 2014/25/EU (und, in etwas reduziertem Umfang, auch die Richtlinie 2014/23/EU) verlangen zudem einen Statistikbericht, der der Europäischen Kommission alle drei Jahre, erstmalig am 18. April 2017, zu übermitteln ist. Der Statistikbericht soll unter anderem über das Ausmaß der Beteiligung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) an der öffentlichen Auftragsvergabe Auskunft geben.

Darüber hinaus kann die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten alle drei Jahre auffordern, Informationen über die praktische Umsetzung der nationalen strategischen Beschaffungspolitik vorzulegen. Auch für den Unterschwellenbereich besteht nach den Richtlinien 2014/24/EU und 2014/25/EU eine Berichtspflicht: Die Mitgliedstaaten haben der Europäischen Kommission bis zum 18. April 2017 und danach alle drei Jahre einen statistischen Bericht zu übermitteln, der zumindest einen Gesamtwert aller Beschaffungen innerhalb des relevanten Zeitraums enthalten muss.

II. Wesentlicher Inhalt der Verordnung

Die Einzelheiten der Verfahren zur Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen werden in den von dieser Mantelverordnung umfassten Verordnungen geregelt. Mit der Neuregelung soll dem Rechtsanwender ein möglichst übersichtliches und leicht handhabbares Regelwerk zur Vergabe öffentlicher Aufträge und von Konzessionen zur Verfügung gestellt werden. Durch eine stärkere Gliederung und Strukturierung der Regelungen auf Verordnungsebene soll es künftig einfacher werden, die beim jeweiligen Verfahrensschritt im Vergabeprozess anzuwendenden Vorschriften zu ermitteln. Die jeweiligen Verordnungen zur Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen spiegeln daher in ihrer Struktur den jeweiligen Ablauf der Vergabeverfahren wider.

Artikel 1 (Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge)

Die Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge durch öffentliche Auftraggeber sind in der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung) geregelt, in der die bisherigen Vorschriften des 2. Abschnitts der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A EG) sowie die bisherige Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) neben den schon bisher in der Vergabeverordnung geregelten Bereichen aufgehen. Den Besonderheiten der Vergabe von Bauleistungen wird durch den Erhalt der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Rechnung getragen, die mit der Vergabeverordnung für anwendbar erklärt wird.

Die Vergabeverordnung folgt mit ihrer Struktur dem Ablauf eines Vergabeverfahrens und integriert dabei die bisherigen Regelungen des 2. Abschnitts der VOL/A und der VOF. Zugleich orientiert sich die Vergabeverordnung stärker an den Vorgaben der EU-Richtlinien, um zum einen den Einklang mit dem EU-Recht sicherzustellen und zum anderen dem Anliegen der Richtlinien gerecht zu werden, EU-weit einheitliche Mindeststandards für Vergaben aufzustellen. Die Strukturierung nach dem Ablauf des Vergabeverfahrens von der Leistungsbeschrei-

bung über die Prüfung von Ausschlussgründen, die Eignungsprüfung bis hin zum Zuschlag erleichtert es, die maßgebliche Vorschrift zu finden und anzuwenden.

Die Umsetzung der Richtlinie 2014/24/EU in diese Verordnung folgt dem Grundsatz einer „Eins-zu-Eins-Umsetzung“ in nationales Recht. Soweit die neuen EU-Vergaberichtlinien den Mitgliedstaaten der Europäischen Union neue Handlungsspielräume eröffnen, werden diese genutzt. Die Vergabeverfahren sollen effizienter und flexibler gestaltet und die Teilnahme kleiner und mittlerer Unternehmen an Vergabeverfahren erleichtert werden. Die insoweit bestehenden Möglichkeiten greift die Verordnung auf, etwa durch die Einführung der elektronischen Kommunikation, aber auch durch erleichterte Verfahrensregeln für die Vergabe sozialer und anderer besonderer Dienstleistungen. Gleichzeitig ermöglicht es der neue Rechtsrahmen den Vergabestellen, die öffentliche Auftragsvergabe stärker zur Verfolgung strategischer Ziele zu nutzen. Dazu gehören vor allem soziale, umweltbezogene und innovative Aspekte. Entscheidend ist insoweit, dass die Vergabeverordnung den rechtlichen Rahmen für die Einbeziehung dieser Kriterien auf verschiedenen Stufen des Vergabeverfahrens festlegt, etwa bei der Leistungsbeschreibung und den Zuschlagskriterien. Das neue Regelwerk ermöglicht es ferner, den Anliegen von Menschen mit Behinderungen besser Rechnung zu tragen. Das gilt insbesondere für die Beschreibung des Leistungsgegenstandes, die Festlegung von Zuschlagskriterien und für die verpflichtende elektronische Kommunikation.

Die Gliederung der neuen Vergabeverordnung unterscheidet sich mit diesem Ansatz erheblich von derjenigen der bisherigen Vergabeverordnung, die sich im Wesentlichen als Scharnier zu den Vergabe- und Vertragsordnungen darstellte. Die neue Vergabeverordnung ist in sieben Abschnitte unterteilt.

Der Abschnitt 1 betrifft allgemeine Bestimmungen und Querschnittsregelungen zur Kommunikation, insbesondere zur elektronischen Kommunikation. Der Abschnitt 1 enthält auch die Verweisung auf die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (2. Abschnitt der VOB/A).

Abschnitt 2 der neuen Vergabeverordnung regelt das Vergabeverfahren. Er umfasst die Zulassungsvoraussetzungen für die Wahl einer Verfahrensart und darüber hinaus Regeln zum genauen Ablauf der einzelnen Verfahrensarten. Als wesentliche Neuerung enthält die Vergabeverordnung nunmehr genaue „Fahrpläne“ zur Durchführung der jeweiligen Verfahrensart. Auch die jeweils anwendbaren Mindestfristen werden unmittelbar bei den Verfahrensarten geregelt. Neu eingeführt wird auch die durch die neuen EU-Richtlinien vorgegebene Innovationspartnerschaft. Zudem steckt die Verordnung den rechtlichen Rahmen für die besonderen Methoden und Instrumente in Vergabeverfahren, etwa für Rahmenvereinbarungen, dynamische Beschaffungssysteme, elektronische Auktionen und elektronische Kataloge ab. Der Abschnitt umfasst auch die Vorbereitung des Vergabeverfahrens einschließlich einer Regelung zur Unterauftragsvergabe sowie Regelungen zur Veröffentlichung und Transparenz. Ein besonderer Schwerpunkt des Abschnitts liegt auf der Eignung und auf sonstigen Anforderungen an Unternehmen. Dieser Regelungsbereich umfasst auch den rechtlichen Rahmen für die neue Einheitliche Europäische Eigenerklärung. Schließlich finden sich in dem Abschnitt 2 Regelungen zur Einreichung und zur Form von sowie zum Umgang mit Angeboten, Teilnahmeanträgen, Interessenbekundungen und Interessenbestätigungen sowie zur Prüfung und Wertung der Angebote. Hier wird auch der Beispielskatalog der möglichen Zuschlagskriterien, wie ihn die Richtlinie 2014/24/EU enthält, wiedergegeben.

Der Abschnitt 3 widmet sich den besonderen Vorschriften für die Vergabe sozialer und anderer besonderer Dienstleistungen. Neben die Erleichterungen, die bereits im GWB geregelt sind (insbesondere die freie Wahl der Verfahrensart), treten weitere Erleichterungen etwa im Hinblick auf die Dauer von Rahmenvereinbarungen, die Zuschlagskriterien und die Mindestfristen.

Abschnitt 4 geht auf die besonderen Vorschriften zur Beschaffung von energieverbrauchsrelevanten Leistungen und Straßenfahrzeugen ein, die – in Umsetzung entsprechender sektoraler EU-Richtlinien – bereits Gegenstand der bisherigen Vergabeverordnung waren.

Abschnitt 5 enthält grundlegende Vorschriften zur Durchführung von Planungswettbewerben, und zwar nicht nur solchen im Bereich der Bauplanung.

Abschnitt 6 trägt den Besonderheiten der Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen Rechnung. Der Abschnitt nennt insbesondere das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb und den wettbewerblichen Dialog als Regelverfahren. Der Abschnitt geht zudem auf Besonderheiten bei Bauplanungswettbewerben ein.

Abschnitt 7 schließlich trifft Übergangs- und Schlussbestimmungen. Insbesondere ermöglicht er es öffentlichen Auftraggebern, die Verwendung elektronischer Mittel, abgesehen von der Bekanntmachung und von der Zurverfügungstellung der Vergabeunterlagen, aufzuschieben.

Artikel 2 (Verordnung über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung)

Die neue Verordnung über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung (Sektorenverordnung) dient der weiteren Umsetzung der Richtlinie über die Vergabe von Aufträgen in den Bereichen Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (Richtlinie 2014/25/EU). Auch diese Verordnung folgt dem Grundsatz einer „Eins-zu-Eins-Umsetzung“ in nationales Recht. Für die Anwendung der Sektorenverordnung ist in Abgrenzung zur Vergabeverordnung erforderlich, dass die Auftragsvergabe durch den Sektorenauftraggeber im Zusammenhang mit einer Sektorentätigkeit aus den Versorgungsbereichen Verkehr, Trinkwasser oder Energie stehen muss.

Der Aufbau der Sektorenverordnung entspricht in weiten Teilen dem der Vergabeverordnung, trägt aber den Besonderheiten des Sektorenbereichs Rechnung. Ein Teil der Normen ist daher identisch mit denen der Vergabeverordnung, das gilt insbesondere für die Regelungen zur elektronischen Kommunikation sowie zur Zuschlagserteilung. Andere Regelungsbereiche unterscheiden sich deutlich. So regelt die Sektorenverordnung z.B. auch die Antragsverfahren für Tätigkeiten, die unmittelbar dem Wettbewerb ausgesetzt sind. Die Regelungen zur Wahl der Verfahrensarten unterscheiden sich ebenfalls. Weitere Unterschiede bestehen bei den Anforderungen an die Unternehmen; das gilt insbesondere für die Qualifizierungssysteme. Ein ganz wesentlicher struktureller Unterschied zur Vergabeverordnung ergibt sich aus der Tatsache, dass die Sektorenverordnung in ihrer Gesamtheit für alle Arten von Leistungen gilt, also auch für Bauleistungen.

Artikel 3 (Verordnung über die Vergabe von Konzessionen)

Die Verordnung über die Vergabe von Konzessionen (Konzessionsvergabeverordnung) dient der weiteren Umsetzung der Richtlinie 2014/23/EU über die Konzessionsvergabe. Die Richtlinie 2014/23/EU regelt erstmals auf europäischer Ebene verbindlich ein einheitliches Verfahren zur Vergabe von Bau- und Dienstleistungskonzessionen und kodifiziert damit in weiten Teilen die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Vergabe von Dienstleistungskonzessionen mit Binnenmarktrelevanz. Der Unionsgesetzgeber hebt im Erwägungsgrund 2 der Richtlinie 2014/23/EU hervor, dass die neuen Bestimmungen des Rechtsrahmens für die Konzessionsvergabe eindeutig und einfach sein und die Besonderheit von Konzessionen im Vergleich zu öffentlichen Aufträgen widerspiegeln sollten. Ein übermäßiger bürokratischer Aufwand solle vermieden werden. Weiterhin betont der Unionsgesetzgeber im Erwägungsgrund 8 der Richtlinie 2014/23/EU, dass das durch die Richtlinie geschaffene Mindestmaß an Koordinierung der nationalen Verfahren auch für ein gewisses Maß an Flexibilität sorgen sollte, sodass es den Mitgliedstaaten der Europäischen Union freistehe, die Bestimmungen der Richtlinie zu ergänzen und weiterzuentwickeln, wenn die Mitgliedstaaten dies für sinnvoll erachten, um die Wahrung der Grundsätze des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union besser sicherzustellen.

Die wesentlichen Vorschriften der Richtlinie 2014/23/EU wurden bereits im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen umgesetzt. Wie im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen folgt die Umsetzung in die Konzessionsverordnung dem Grundsatz einer „Eins-zu-Eins-Umsetzung“ in nationales Recht. Die Vorschriften der Konzessionsvergabeverordnung konkretisieren die in den §§ 97 bis 114 und 148 bis 154 GWB festgelegten wesentlichen Vorgaben für das Vergabe-

verfahren. Die Einhaltung der Vorschriften des GWB und dieser Verordnung im Vergabeverfahren ist gemäß der §§ 155 bis 184 GWB im vergaberechtlichen Nachprüfungsverfahren überprüfbar.

Konzessionen sind in der Regel langfristige und komplexe Vereinbarungen, bei denen der Konzessionsnehmer Verantwortlichkeiten und Risiken übernimmt, die üblicherweise vom Konzessionsgeber getragen werden und normalerweise in dessen Zuständigkeit fallen, siehe bereits Erwägungsgrund 68 der Richtlinie 2014/23/EU. Regelungen, nach denen ohne gezielte Auswahl alle Unternehmen, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, berechtigt sind, eine bestimmte Aufgabe wahrzunehmen, gelten hingegen nicht als Konzessionen. Ebenso wenig gilt die Erteilung von Genehmigungen oder Lizenzen für die Ausübung einer Wirtschaftstätigkeit als Konzession.

Auf der Grundlage der Richtlinie 2014/23/EU und des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen müssen die Vorschriften der Konzessionsvergabeverordnung einerseits flexibel genug sein, um diesen unterschiedlichen Sachverhaltskonstellationen ausreichend Rechnung tragen zu können, andererseits ausreichend konkret sein, um im Hinblick auf die Grundsatzanforderungen des Artikels 3 und der weiteren Vorschriften der Richtlinie 2014/23/EU das gebotene Maß an Rechtssicherheit auch im Hinblick auf Nachprüfungsverfahren unterlegener Bewerber und Bieter zu gewährleisten.

Im Gegensatz zur Vergabe öffentlicher Aufträge durch öffentliche Auftraggeber und durch Sektorenauftraggeber sind Konzessionsgeber nicht auf bestimmte Verfahrensarten festgelegt, sondern dürfen das Vergabeverfahren im Rahmen der Vorgaben der Richtlinie 2014/23/EU frei ausgestalten. Das Verfahren darf ein- oder zweistufig durchgeführt werden, d.h. Konzessionsgeber dürfen im Rahmen eines einstufigen Verfahrens eine Vielzahl von Unternehmen öffentlich zur Abgabe eines Angebots auffordern oder im Rahmen eines zweistufigen Verfahrens erst über die Eignung der Bewerber in einem Teilnahmewettbewerb befinden und die geeigneten Bewerber sodann zur Angebotsabgabe auffordern. Konzessionsgeber können sich bei der Ausgestaltung des Verfahrens – wie bereits zu Dienstleistungskonzessionen in der Vergangenheit in der Praxis geschehen – am Ablauf des Verhandlungsverfahrens mit Teilnahmewettbewerb für öffentliche Aufträge ausrichten. Anders als bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sind Verhandlungen mit Bietern sowohl im einstufigen als auch zweistufigen Verfahren zulässig, soweit der Konzessionsgegenstand und die Mindestanforderungen an das Angebot und die Zuschlagskriterien nicht geändert werden. Bereits in § 151 GWB ist die Verpflichtung zur Veröffentlichung der Konzessionsvergabeabsicht vorgesehen, die in §§ 18 bis 22 dieser Verordnung weiter konkretisiert und im Hinblick auf die Verpflichtung zur Bekanntmachung der Konzessionsvergabe sowie zur Bekanntmachung zu Änderungen von Konzessionen ergänzt wird. Die Bekanntmachungspflicht erfasst insbesondere auch die Festlegung der Eignungskriterien und die Anforderungen, wie diese im Vergabeverfahren zu belegen sind, sowie die Angabe der Zuschlagskriterien. Weiterhin sind Konzessionsgeber verpflichtet zu prüfen, ob Bewerber oder Bieter die festgelegten Eignungskriterien erfüllen und keine Ausschlussgründe vorliegen. Dies kann auf der Grundlage von Eigenerklärungen oder Nachweisen erfolgen. Die eingereichten Angebote sind von den Konzessionsgebern daraufhin zu prüfen, ob die Zuschlagskriterien tatsächlich erfüllt sind. Im Einklang mit Artikel 29 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie 2014/23/EU erfolgt die Kommunikation im Vergabeverfahren wie bei der Vergabe öffentlicher Aufträge durch öffentliche Auftraggeber und Sektorenauftraggeber grundsätzlich mit elektronischen Mitteln, sind die Vergabeunterlagen elektronisch bereitzustellen und Teilnahmeanträge und Angebote elektronisch zu übermitteln. Trotz eines hohen Maßes an Flexibilität ist das Vergabeverfahren sorgfältig zu dokumentieren. Die Dokumentationspflicht umfasst alle Informationen, die für die Begründung von Entscheidungen auf jeder Stufe des Vergabeverfahrens erforderlich sind. Weiterhin sind Konzessionsgeber verpflichtet, über jedes Vergabeverfahren einen Vergabevermerk anzufertigen. Die Dokumentation, der Vergabevermerk, die Teilnahmeanträge und die Angebote sind mindestens für drei Jahre aufzubewahren, um gegebenenfalls in Nachprüfungsverfahren die rechtmäßige Durchführung des Verfahrens nachweisen zu können.

Artikel 4 (Verordnung zur Statistik über die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen)

Auf gesetzlicher Ebene wurde im neuen § 114 Absatz 2 GWB die Grundlage für die Sammlung und Auswertung von Vergabedaten gelegt und die Bundesregierung ermächtigt, die Details zur Umsetzung der Richtlinienvorgaben in einer Rechtsverordnung zu regeln. Die Bundesregierung macht mit der Verordnung zur Statistik über die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen (Vergabestatistikverordnung) von dieser Ermächtigungsgrundlage in § 114 Absatz 2 GWB Gebrauch.

Durch § 114 Absatz 2 GWB sowie die in der Vergabestatistikverordnung vorgenommene Konkretisierung werden alle Auftraggeber für den Ober- und sehr eingeschränkt für den Unterschwellenbereich verpflichtet, bestimmte Daten zu Beschaffungsvorgängen dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie zur Verfügung zu stellen. Sachgerecht und entsprechend der Vorgaben des § 114 Absatz 2 GWB wird zwischen Ober- und Unterschwellenbereich im Hinblick auf die zu übermittelnden Daten differenziert.

Die Datenübermittlung soll für den Oberschwellenbereich in einem vollautomatisierten elektronischen Verfahren erfolgen, sodass es zu keinem zusätzlichen Erfüllungsaufwand für die Auftraggeber kommt. Die in der Vergabestatistikverordnung enumerativ aufgezählten Daten zu oberschwelligen Vergaben werden den Formularen zur Bekanntmachung vergebener Aufträge, die von jedem Auftraggeber auszufüllen und an das Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union elektronisch zu übermitteln sind, entnommen und automatisch in die Vergabestatistik eingespeist. Die Auftraggeber müssen keine weiteren Daten eingeben und an die statistikführende Stelle übermitteln. Der aktuelle Aufwand auf Seiten der Auftraggeber zur Erfüllung statistischer Berichtspflichten mithilfe papiergebundener Verfahren entfällt in Bezug auf Oberschwellenvergaben somit künftig in Gänze. Freiwillig können Auftraggeber, über die automatisch übermittelten Vergabedaten hinaus, eine begrenzte Zahl weiterer Daten zu ihren Auftragsvergaben elektronisch an die statistikführende Stelle übermitteln. Dabei kann es sich z.B. um Daten zur Berücksichtigung strategischer Aspekte bei der Auftragsvergabe handeln.

Zur Vermeidung zusätzlichen Aufwands wird auch im Unterschwellenbereich ein auf die Bedürfnisse der Auftraggeber abgestimmtes elektronisches Verfahren unter Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie entwickelt. Dieses elektronische Verfahren ermöglicht den Auftraggebern sowohl mittels einer webbasierten Eingabemaske als auch über Schnittstellen zu bestehenden Vergabepattformen auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene im Internet die Übermittlung der in § 4 aufgeführten Daten an die statistikführende Stelle. Im Unterschwellenbereich werden nur wenige Basisdaten (Postleitzahl und E-Mail-Adresse der Vergabestelle, Verfahrensart, Auftragswert und Menge der Leistung, sofern überhaupt quantifizierbar) abgefragt. Der zeitliche Aufwand für die Dateneingabe und -übermittlung ist äußerst gering. Zu Vergaben im Unterschwellenbereich können Auftraggeber ebenfalls freiwillig weitere Daten an die statistikführende Stelle übermitteln.

Die übermittelten Daten werden bei der statistikführenden Stelle gesammelt und gespeichert. Zu statistischen Auswertungszwecken werden die Daten an das Statistische Bundesamt übermittelt.

Bei den verschiedenen fachlich betroffenen Behörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene, insbesondere bei den Wirtschafts- und Finanzressorts, besteht sehr oft Bedarf an Vergabedaten. Daher wird den obersten Bundesbehörden und den Ländern die Möglichkeit eingeräumt, ein Nutzerkonto für den elektronischen Zugriff auf die Daten ihres jeweiligen Zuständigkeitsbereiches vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie anzufordern. Mithilfe dieser Daten können zum Beispiel regionalspezifische Auswertungen erstellt werden, die für die Erfüllung einer Vielzahl von Aufgaben genutzt werden können. Entsprechend wird der Bedarf wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen an strikt anonymisierten Vergabedaten bedient.

Zur Erfüllung der verschiedenen Berichtspflichten der europäischen Richtlinien 2014/23/EU, 2014/24/EU, 2014/25/EU und 2009/81/EG können die Daten an die Europäische Kommission übermittelt werden. Die Einzelheiten der Auswertung, Veröffentlichung und Bereitstellung der Daten werden in dieser Verordnung geregelt.

Die Statistik- und Berichtspflichten für Vergaben im Bereich Sicherheit und Verteidigung (gemäß Richtlinie 2009/81/EG) bestehen unverändert fort, das heißt, die Bundesrepublik Deutschland hat der Europäischen Kommission am 31. Oktober jedes Jahres eine statistische Aufstellung über die im Vorjahr von den Auftraggebern vergebenen Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge (mit Angaben zu Anzahl und Wert der vergebenen Aufträge, Verfahrensarten, Common Procurement Vocabulary-Nomenklatur etc.) zur Verfügung zu stellen.

Artikel 5 (Änderung der Vergabeverordnung für die Bereiche Verteidigung und Sicherheit)

Infolge der Neufassung des GWB ergeben sich auch Folgeänderungen für die Vergabeverordnung für die Bereiche Verteidigung und Sicherheit. Diese sind insbesondere dadurch bedingt, dass die Ausschlussgründe nunmehr im GWB festgelegt werden.

Artikel 6 (Folgeänderungen)

Durch die vollständige Neufassung der Vergabeverordnung und der Sektorenverordnung sowie den Wegfall des bisherigen 2. Abschnitts der VOL/A und der VOF ergeben sich einige Folgeänderungen in anderen Rechtsverordnungen.

Artikel 7 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten)

Schließlich regelt die Verordnung das Inkrafttreten am 18. April 2016 entsprechend der in den EU-Richtlinien festgelegten Umsetzungsfrist. Die Übergangsregeln, insbesondere im Hinblick auf die elektronische Kommunikation, sind hingegen in den Einzelverordnungen dieser Mantelverordnung verankert.

III. Alternativen

Keine.

IV. Verordnungsermächtigung

Die Vergabeverordnung, die Sektorenverordnung, die Konzessionsvergabeverordnung und die Änderung der Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit beruhen auf § 113 Satz 1 GWB, der die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates die näheren Bestimmungen zur Vergabe öffentlicher Aufträge und von Konzessionen sowie zur Ausrichtung von Wettbewerben zu treffen. § 113 Satz 2 GWB zählt darüber hinaus einzelne Regelungsbereiche nicht abschließend auf, die von der Ermächtigung umfasst sind.

Der Vergabestatistikverordnung beruht auf der Ermächtigung in § 114 Absatz 2 Satz 4 GWB.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Die Verordnung dient der Umsetzung der Richtlinien für die Vergabe öffentlicher Aufträge (Richtlinie 2014/24/EU), der Richtlinie für die Auftragsvergabe in den Bereichen Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (Richtlinie 2014/25/EU) und der Richtlinie über die Vergabe von Konzessionen (Richtlinie 2014/23/EU). Die im europäischen Recht vorgesehenen Grenzen werden eingehalten.

VI. Verordnungsfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Die Umsetzung der neuen EU-Vergaberichtlinien bietet die Chance, die komplexe Struktur des deutschen Vergaberechts zu reformieren. Bislang sind vergleichbare Sachverhalte in vielen Fällen mehrfach und ohne ersichtlichen Grund unterschiedlich geregelt. Dies erschwert die Anwendung des Vergaberechts in der Praxis. Die wesentlichen Vorgaben zum Vergabeverfahren wurden bereits in stärkerem Maße als bisher unmittelbar im Gesetz verankert. Entsprechend den von der Bundesregierung am 7. Januar 2015 beschlossenen Eckpunkten zur Reform des Vergaberechts wird folgerichtig auch auf Verordnungsebene die Struktur dahingehend vereinfacht, dass die Vergabeverfahren für Liefer- und Dienstleistungen sowie für freiberufliche Leistungen in der Vergabeverordnung zusammengeführt werden. Bauspezifische Vergaben werden weiterhin in der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A) geregelt, um den Besonderheiten der Vergabe von Bauleistungen Rechnung zu tragen.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Verordnungsentwürfe orientieren sich konsequent an dem Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.

Durch die Richtlinien 2014/23/EU, 2014/24/EU und 2014/25/EU wird die Einbeziehung von Nachhaltigkeitszielen bei der Beschaffung gestärkt. In jeder Phase eines Verfahrens, von der Leistungsbeschreibung über die Festlegung von Eignungs- und Zuschlagskriterien bis hin zur Vorgabe von Ausführungsbedingungen können qualitative, soziale, umweltbezogene oder innovative (nachhaltige) Aspekte einbezogen werden. Dieser Stärkung der Nachhaltigkeitsaspekte trägt die Umsetzung auf Verordnungsebene entsprechend Rechnung.

Die verpflichtende Einführung der elektronischen Datenübermittlung und Kommunikation wird zudem den Ressourcenverbrauch deutlich reduzieren. Eine konsequente Abkehr von den bisherigen, überwiegend papierbasierten Verfahrensabläufen wird zu einer Einsparung von Papier führen. Vergabeunterlagen und sonstige während des Vergabeverfahrens entstehende Dokumente bestehen jedoch nicht nur aus dem Papier, auf dem sie bislang regelmäßig gedruckt wurden. Ihre Bearbeitung führt zu einem erheblichen CO₂-Ausstoß, der sich durch die Umstellung auf die elektronische Auftragsvergabe signifikant reduzieren wird. Außerdem verbraucht die Bearbeitung papiergebundener Dokumente ein erhebliches Maß an Energie. Damit wird ein weiterer Beitrag zur Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland geleistet.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Diese Verordnung hat keine Auswirkungen auf die Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

4. Erfüllungsaufwand

Der Erfüllungsaufwand der einzelnen Verordnungen, die in ihren Inhalten detailliertere Vorgaben für das Vergabeverfahren festlegen, wurde bereits detailliert unter Einbeziehung der Auswirkungen der zu erlassenden Rechtsverordnungen in der Begründung des Regierungsentwurfs für ein Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts (BT-Drs. 18/6281) dargestellt und entsprechend berücksichtigt. Die im Rahmen des o.g. Regierungsentwurfs geschätzten Entlastungen für die Wirtschaft, die dadurch entstanden sind, dass zusätzliche Entlastungspotenziale ausgehend vom EU-Recht erschlossen wurden, können im Rahmen von one-in, one-out berücksichtigt werden.

5. Weitere Kosten

Unmittelbar durch diese Verordnung werden die Kosten für Unternehmen und Verbraucher nicht berührt. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind daher nicht zu erwarten.

6. Weitere Verordnungsfolgen

Die Regelungen haben keine spezifischen Auswirkungen auf Verbraucherinnen und Verbraucher.

Die in der Verordnung enthaltenen Regelungen betreffen das Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen, die Gewährleistung der Gleichbehandlung von Unternehmen, den Anspruch auf Einhaltung der Vergabevorschriften und Nachprüfungsverfahren. Sie führen im Ergebnis zu keinen unterschiedlichen Auswirkungen auf Frauen und Männer und damit nicht zu auch nur mittelbaren Beeinträchtigungen. Die branchenübergreifend weitgehend gleichen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft und die Auftraggeber werden Frauen und Männern gleichermaßen gerecht.

In Umsetzung der Richtlinien wird die Möglichkeit, soziale Aspekte im Vergabeverfahren einzu beziehen, gestärkt. Davon umfasst sind gleichstellungspolitische Aspekte, soweit die zwingenden Bedingungen der Richtlinien für deren Einbeziehung eingehalten werden. Folglich sind positive gleichstellungspolitische Auswirkungen zu erwarten.

Die Regelungen sind entsprechend § 1 Absatz 2 Satz 1 Bundesgleichstellungsgesetz geschlechtergerecht formuliert.

VII. Befristung; Evaluation

Eine Befristung ist nicht vorgesehen, da zwingende EU-Richtlinien in nationales Recht umgesetzt werden. Die Verordnung erfüllt zudem die Daueraufgabe, wettbewerbliche und transparente Vergabeverfahren sicherzustellen; diese Daueraufgabe kann nicht befristet werden. Auch das Bedürfnis der Wirtschaft nach Rechtssicherheit erfordert eine unbefristete gesetzliche Regelung.

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.