

***Die Stärkung sozialer Kriterien bei der Vergabe –
eine Bilanz des BMWi zur Vergaberechtsreform***

Rede

Dr. Raphael L'Hoest
Ministerialdirigent

**Fachtagung des DGB und der Friedrich-Ebert-Stiftung
"Ein Jahr Reform des Vergaberechts – Ein Fortschritt für die sozialen
Kriterien in der öffentlichen Auftragsvergabe?"**

am 18. Mai 2017

<i>Es gilt das gesprochene Wort!</i>

Sehr geehrter Herr Körzell, sehr geehrte Frau Boll, sehr geehrte Frau Dr. Nassibi, sehr geehrte Abgeordnete;

meine sehr geehrten Damen und Herren,

vielen Dank für Ihre freundliche Einladung, der ich sehr gerne gefolgt bin.

Die heutige Veranstaltung will Bilanz ziehen über die Reformen des Vergaberechts in den vergangenen zwei Jahren.

Dies begrüße ich sehr!

Einleitung

Die Reformen sind eingebettet in eine Zeit, in der sich Deutschland auf einem soliden Wachstumskurs befindet.

Der deutschen Wirtschaft geht es gut wie lange nicht mehr. Die Zahl der Beschäftigten liegt auf Rekordniveau, die Arbeitslosigkeit sinkt weiter und die Beschäftigten profitieren von steigenden Löhnen.

Die Staatsverschuldung geht zurück.

Trotz dieser guten Bilanz dürfen wir nicht den Blick auf unsere Schwächen verstellen.

Analysen der Europäischen Kommission, der OECD, sowie des IWF, wie z.B. die jüngsten Art. IV-Konsultationen zeigen: bei den Investitionen haben wir Nachholbedarf.

Die privaten und öffentlichen Investitionen in Deutschland waren in den vergangenen Jahren schwach – sowohl im internationalen als auch im historischen Vergleich.

Setzt sich diese Entwicklung fort, verschärft sich der Substanzverlust unserer öffentlichen Infrastruktur, und unser Land wird bei wichtigen Zukunftsthemen wie der Digitalisierung abgehängt.

Aus diesem Grund hat Bundesminister Gabriel im Jahr 2014 eine Expertenkommission zum Thema „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ einberufen (sog. Fratzscher-Kommission unter Beteiligung auch von Gewerkschaften). Es ist der Expertenkommission gelungen, das Thema Investitionen wirklich nachhaltig ins Zentrum der politischen Debatte zu stellen. Sie hat eine breite Öffentlichkeit dafür sensibilisiert, dass dringender Handlungsbedarf besteht. Denn es ist eben kein Ausweis einer stabilitätsorientierten Politik, kommenden Generationen marode Straßen und Brücken, verfallende Schulgebäude und geschlossene Schwimmbäder zu überlassen.

Die Expertenkommission hat viele Vorschläge gemacht, wie die öffentliche und private Investitionstätigkeit gefördert werden kann. Die Bundesregierung hat viele dieser Vorschläge in den vergangenen Monaten aufgegriffen. Sie hat Haushaltsspielräume konsequent für höhere öffentliche Investitionen genutzt. So ist der Investitionshaushalt des Bundes in dieser Legislaturperiode um mehr als 40 % gestiegen.

Im **Verkehrsbereich** hat die Bundesregierung seit Beginn der Legislaturperiode über 30% mehr investiert.

Der Bund hat sich im Herbst zudem mit den Ländern auf die Neuorganisation der Bundesfernstraßenverwaltung und die Gründung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr in öffentlicher Hand verständigt. Dadurch sollen Investitionen für den Ausbau und Erhalt der Bundesautobahnen künftig schneller, besser und insgesamt effizienter umgesetzt werden.

Auch haben sich Bund und Länder darauf geeinigt, dass der Bund **finanzschwache Kommunen** bei Investitionen in Schulen und Berufsschulen finanziell unterstützen kann. Dafür wurde der Kommunale Investitionsförderungsfonds um weitere 3,5 Mrd.

Euro aufgestockt. Damit haben sich die Entlastungen der Kommunen durch den Bund auf 26 Mrd. Euro in den Jahren 2014-18 erhöht.

Die Schaffung dieser Spielräume für öffentliche Investitionen ist gerade in den Kommunen wichtig, da diese wesentliche Träger öffentlicher Investitionen und damit der Infrastruktur vor Ort sind.

Zugleich gilt es, die Rahmenbedingungen für private Investitionen zu verbessern. Auch hier hat die Bundesregierung zahlreiche Maßnahmen ergriffen. Neben den „klassischen“ Investitionen unterstützt die Bundesregierung daher auch Investitionen in die digitale Infrastruktur und stellt rund 4 Mrd. Euro für den Breitbandausbau bis 2020 bereit. Diese Maßnahmen werden dazu beitragen, mittelfristig die Investitionen wieder zu erhöhen.

Klar ist aber auch, dass das Thema Investitionen auf der Agenda bleibt. Denn die Herausforderungen werden nicht weniger. Fachkräftemangel, Integration und Digitalisierung zwingen uns dazu, beim Thema Investitionen die Perspektive zu erweitern.

Wir sollten dabei alle Aufgaben in den Blick nehmen, die unsere Wirtschaft und Gesellschaft in der Zukunft besser machen und helfen, unseren Wohlstand zu bewahren. Ganz entscheidend für das Ausgabeverhalten des Staates ist der Bereich der öffentlichen Beschaffung.

Die Regeln, *wie* wir die Investitionspolitik des Staates für Wachstum und Wohlstand gestalten, gibt uns vor allem das Vergaberecht vor.

Hintergründe zur Reform

Deshalb ist es so wichtig, dass wir ein modernes und flexibles Vergaberecht haben, das Wettbewerb, Transparenz und Gleichbehandlung garantiert.

Öffentliche Mittel müssen effizient und effektiv ausgegeben werden. Das sind wir den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern schuldig! Öffentliche Mittel müssen aber auch verantwortungsvoll ausgegeben werden. Denn die öffentliche Hand beschafft nicht im luftleeren Raum.

Durch ihre Marktmacht – immerhin sprechen wir von einem jährlichen finanziellen Volumen von rund 10 % des BIP (also über 300 Mrd. €) kommt der öffentlichen Hand

eine besondere Verantwortung zu, wenn sie Leistungen am Markt einkauft. Öffentliche Auftraggeber müssen daher dafür sorgen, dass Aufträge nur an diejenigen Unternehmen gehen, die sich ökologisch und vor allem sozial einwandfrei verhalten. Und der neue Rechtsrahmen des Vergaberechts bietet hierfür genau das richtige Fundament.

Reform des Vergaberechts

Ich bin stolz darauf, dass es uns gelungen ist, im April 2016 die größte Reform des Vergaberechts seit über zehn Jahren in Kraft zu setzen.

Grundlage waren die drei EU-Vergaberichtlinien von 2014:

- Allgemeine Vergaberichtlinie
- Sektorenvergaberichtlinie
- Konzessionsvergaberichtlinie

Und wie Sie wissen, haben wir uns im Koalitionsvertrag auf das Prinzip der Eins-zu-eins-Umsetzung europäischer Richtlinien verständigt.

Nun haben wir mit dem neuen Teil 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und den zugehörigen Rechtsverordnungen ein umfassend modernisiertes Regelwerk für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen oberhalb der EU-Schwellenwerte.

Reform der Struktur

Ein zentrales Element der Reform ist die neue Struktur des Vergaberechts. Alle wesentlichen Regelungen der EU-Vergaberichtlinien haben wir im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), verankert. Erstmals wird in dem Gesetz der gesamte Ablauf eines Vergabeverfahrens vorgezeichnet. Von den Verfahrensarten, der Leistungsbeschreibung, den Ausschlussgründen, über die Prüfung der Eignung von Unternehmen, dem Zuschlag, bis hin zu der Auftragsausführung und der Auftragsänderung...

Auch unterhalb des Gesetzes wurde die Struktur wesentlich vereinfacht. Dieser Schritt war mehr als überfällig! Wir haben die bisherigen Vergabe- und Vertragsordnungen für Lieferungen und Leistungen und für freiberufliche Leistungen abgeschafft.

Einzelheiten zum Ablauf der Vergabe öffentlicher Aufträge finden sich nun in der Vergabeverordnung. Die Vergabeverordnung (VgV) regelt zum Beispiel:

- den genauen zeitlichen Ablauf der verschiedenen Verfahrensarten, z.B. beim offenen Verfahren oder beim Verhandlungsverfahren. Die VgV enthält hier erstmal einen genauen "Workflow", an den sich der öffentliche Auftraggeber halten muss;
- genaue Fristen, z.B. für die Einreichung von Angeboten, die zwingend einzuhalten sind;
- einen abschließenden Katalog von zulässigen Kriterien für die Eignung, die der Auftraggeber dem Unternehmen vorgeben kann;
- wie genau Zuschlagskriterien vom Auftraggeber festgelegt werden können.

Ich bin überzeugt davon, dass wir gerade mit der Vergabeverordnung den Auftraggebern genauso wie den Unternehmen ein übersichtliches und leichter verwendbares Regelwerk an die Hand geben.

Strategische, nachhaltige Ziele

Ein zentrales Element der Reform stellt die strategische Beschaffung dar. Noch vor einigen Jahren wurde angezweifelt, dass bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ökologische, soziale oder innovative Kriterien überhaupt eine Rolle spielen dürfen. Es war sogar die Rede von sogenannten „vergabefremden Kriterien“.

Diese Zeiten sind endgültig vorbei!

Denn wie ein roter Faden ziehen sich die Regelungen durch das neue Vergaberecht, wonach auch solche Aspekte der Nachhaltigkeit stärker Berücksichtigung finden sollen. Was sind nun die einzelnen Komponenten der strategischen Beschaffung?

Gesetzestreue

Das fängt an mit einer ausdrücklichen Regelung zur Gesetzestreue: Erstmals haben wir im Gesetz klargestellt, dass der Auftragnehmer alle für ihn geltenden rechtlichen Verpflichtungen einhalten muss.

Das gilt insbesondere für die Zahlung von Steuern, Abgaben und Beiträgen für die Sozialversicherung. Das gilt aber genauso auch für die Einhaltung der arbeitsschutzrechtlichen Regelungen und die Gewährung der Mindestarbeitsbedingungen, einschließlich Mindestlohn nach dem Mindestlohngesetz und weiteren wichtigen Arbeitsgesetzen. Hierzu werden wir nachher beim Podiumsgespräch sicherlich noch intensiv diskutieren.

Ausschlussgründe

Wenn es zu Verstößen gegen geltende rechtliche Verpflichtungen kommt oder in der Vergangenheit gekommen ist, stehen dem Auftraggeber alle Möglichkeiten offen, das Unternehmen vom weiteren Vergabeverfahren auszuschließen. Wenn Steuern und Abgaben hinterzogen wurden oder Sozialbeiträge nichtgezahlt wurden und dies rechtskräftig festgestellt wurde, muss der Auftraggeber sogar zwingend ausschließen.

Und in allen anderen Fälle *kann* der Auftraggeber ein Unternehmen ausschließen, wenn es nachweislich gegen geltende umwelt-, sozial- oder arbeitsrechtliche Verpflichtungen verstoßen hat.

Ein weiterer Aspekt der Reform ist der Umgang mit ungewöhnlich niedrigen Angeboten. Sie alle wissen: Der Auftraggeber muss den Zuschlag immer auf das wirtschaftlichste Angebot erteilen.

Wirtschaftlichstes Angebot heißt nicht billigstes Angebot! Das wird leider immer noch viel zu häufig verwechselt.

Es ist aus meiner Sicht nicht besonders intelligent (gerade aus ökonomischer Sicht), wenn der Auftraggeber den Preis als das alleinige Zuschlagskriterium seiner Entscheidung zugrunde legt. Aber noch nie zuvor enthielt das deutsche Vergaberecht deutlichere Hinweise für Auftraggeber, wie neben dem Preis auch die Gesamtkosten der Leistung und weitere soziale, ökologische oder qualitative Aspekte als Zuschlagskriterien vorgegeben werden können.

Flankiert wird das alles auch durch die Pflicht des Auftraggebers zu prüfen, ob nicht ein sog. ungewöhnlich preislich niedriges Angebot vorliegt. Kann das Unternehmen keine triftigen Gründe vorweisen, warum es im Vergleich zur Konkurrenz so günstig anbieten

kann, muss das Angebot ausgeschlossen werden. So beugen wir dem Preisdumping insbesondere bei der Erbringung von Dienstleistungen vor.

Aber nicht nur bei der Zuschlagsentscheidung können nachhaltige und soziale Kriterien eine Rolle spielen. Noch viel wichtiger ist die Möglichkeit für den Auftraggeber, die zu beschaffende Leistung in der Leistungsbeschreibung von vornherein so zu beschreiben, dass sie ökologischen, sozialen oder sonstigen nachhaltigen Aspekten entspricht.

In der Leistungsbeschreibung müssen jetzt auch grundsätzlich Aspekte der Barrierefreiheit im Hinblick auf Menschen mit Behinderungen berücksichtigt werden.

Und bei Aufträgen, bei denen sich die Leistungserbringung über einen längeren Zeitraum hinstreckt, können ökologische oder soziale Kriterien als Bedingungen für die Auftragsausführungsbedingungen vorgegeben werden. Damit kann der Auftraggeber insbesondere bei Dienstleistungen und Bauleistungen auch nach der Zuschlagserteilung die Einhaltung seiner Vorgaben sicherstellen.

Wichtig ist sicher für viele von Ihnen auch die Regelung zum Betreiberwechsel im Eisenbahnverkehr. Der Gesetzgeber hat hier erstmals für den Fall eines Betreiberwechsels im Eisenbahnverkehr unmittelbar im Gesetz eine Regelung getroffen, mit der Arbeitsplätze gesichert und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gewährleistet werden.

Die Marktöffnung im Schienenpersonennahverkehr führt zu einem häufigeren Wechsel der Betreiber. Dieser Wechsel soll sich aber – und das ist unsere feste Auffassung – nicht zu Lasten der Beschäftigten auswirken. Mit dieser Regelung sind wir einer Forderung von Seiten der Gewerkschaften sehr weitgehend nachgekommen.

Auch hier gilt: was politisch in der Regierungskoalition durchsetzbar war, ist auch durchgesetzt worden!

Politische Diskussion zu strategischen Kriterien

Mir ist bewusst, dass sich einige Verbände und Interessengruppen hier noch weiter gehende, strengere Regelungen gewünscht hätten. Ich vermute stark, dass auch viele von Ihnen hier im Publikum in diese Richtung tendieren.

Wir dürfen aber eines nicht vergessen:

Im politischen Diskurs wird immer wieder deutlich, dass für andere Beteiligte schon die bloße Nennung ökologischer oder sozialer Ziele im Vergaberecht zu weit geht. Ich denke, wir haben bei der Reform einen sinnvollen Kompromiss gefunden haben, denn grundsätzlich kann der Auftraggeber frei entscheiden, wann er welche Nachhaltigkeitskriterien verlangt. Und dies ist ja ein wichtiger erster Schritt und schließt weitergehende Regelungen in kommenden Legislaturperioden nicht aus.

Unterstützungsangebote

Meine Damen und Herren,

jede noch so gut gemachte Reform ist wenig wert, wenn die Umsetzung in der Praxis auf Probleme stößt. Deshalb ist mir besonders wichtig, dass wir die Vergabestellen vor Ort nicht alleine lassen, sondern durch konkrete und praktische Informationen unterstützen.

Die Bundesregierung hilft hier schon seit einiger Zeit: Über die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung beim Beschaffungsamt des Bundes können sich Auftraggeber zu ganz konkreten Vergabefällen beraten lassen. Das Umweltbundesamt stellt zahlreiche Leitfäden für die ökologische Beschaffung bestimmter Produkte zur Verfügung. Und wenn Auftraggeber die Einhaltung bestimmter Gütesiegel vorgeben wollen, werden sie durch die neue Webplattform des "Kompass' Nachhaltigkeit" unterstützt (www.kompass-nachhaltigkeit.de/).

Digitalisierung; Vergabeunterlagen

Natürlich war und ist die Stärkung der Möglichkeiten zur strategischen Beschaffung ein ganz zentraler Punkt der Reform. Nicht ganz vergessen sollte man aber auch, dass es natürlich noch viele weitere, zentrale Neuerungen und Verbesserung durch die Reform gibt. In diesem Zusammenhang möchte ich nur kurz die Vorschriften zur Digitalisierung der Beschaffungsprozesse erwähnen:

Denn besonders relevant für die Praxis ist, dass die Vergabeverfahren in Zukunft grundsätzlich elektronisch ablaufen werden. Angebote, Teilnahmeanträge und Bieterfragen müssen künftig elektronisch eingereicht und verarbeitet werden. Seit April

2016 müssen aber die Vergabeunterlagen inklusive Leistungsbeschreibung immer auch online verfügbar sein. Und dies bereits mit der elektronischen Veröffentlichung der Auftragsbekanntmachung – also gleich zu Beginn des gesamten Verfahrens.

Das ist ein ganz wesentlicher Schritt zu mehr Transparenz, Kontrolle und Effizienz. Wo sich in der Vergangenheit der öffentliche Auftraggeber nicht so gerne in die Karten schauen lassen mochte, zwingen wir ihn jetzt zur Offenlegung aller relevanten Informationen. Damit haben jetzt *auch Sie* – also alle hier im Saal - die Möglichkeit, sich die Unterlagen genau anzuschauen und zu prüfen.

Aus wirtschaftspolitischer Sicht kommt dem Aspekt der Digitalisierung im Ober- und Unterschwellenbereich noch eine weitere Bedeutung zu: Durch die umfassende Digitalisierung entfällt die bisherige papiergebundene Vorgehensweise nahezu vollständig, Druck- und Versandkosten somit ebenfalls. Verwaltungsprozesse werden erheblich verschlankt und beschleunigt. Diese führt zu einer deutlichen Reduzierung der Bürokratiekosten. Wir schätzen Kostenentlastungen im Oberschwellenbereich von ca. 1,1 Mrd. Euro für die Wirtschaft; im Unterschellenbereich von ca. 3,9 Mrd. Euro für die Wirtschaft und für die öffentliche Verwaltung von zusätzlich 1,8 Mrd. Euro.

Wenn Sie mir an dieser Stelle die Bemerkung erlauben: Diese Entlastungsvolumina hätten meines Erachtens von den Wirtschaftsverbänden durchaus offensiver gewürdigt werden können.

Unterschwellenbereich

Meine bisherigen Ausführungen bezogen sich ja ausschließlich auf den Oberschwellenbereich. Aber wir alle wissen: Nach der Reform ist vor der Reform.

Daher zielt unser Blick nunmehr auf die Vergabe öffentlicher Aufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte. Gemessen an der Zahl der Verfahren finden nach allgemeinen Schätzungen über 90 % der Vergaben im Bereich unterhalb der EU-Schwellenwerte statt. Mit Blick auf die investierten Summen liegen wir dort immerhin bei 75 %.

Gemeinsam mit den Ressorts und Ländern haben wir daher die neue Unterschwellenvergabeordnung – kurz: UVgO erarbeitet. In der UVgO ziehen wir viele Reformansätze aus der Ober- in die Unterschwelle. Und das gilt insbesondere für die Stärkung der strategischen Beschaffung, für die Vorgaben zur Gesetzestreue, zu den

Ausschlussgründen und der Zuschlagserteilung. Wir haben damit einen ganz wesentlichen Fortschritt im Vergleich zur alten VOL/A vollzogen. Denn wir übertragen die sozialen Errungenschaften der Oberschwelle auch in die Unterschelle.

Das ist übrigens ein Schritt, der im Baubereich – in der VOB – noch aussteht.

Nun gilt es, die UVgO möglichst bald für den Bund und die Länder in Kraft zu setzen.

Dazu müssen wir noch das Haushaltsrecht anpassen. Ich bin aber zuversichtlich, dass das neue Regelwerk im Spätsommer für den Bund in Kraft treten kann.

Korruptionsregister

Ich möchte abschließend noch eine wesentliche Neuerung im Vergaberecht vorstellen, die sich derzeit noch im parlamentarischen Verfahren befindet. Ich meine die Initiative des BMWi zur Schaffung eines Korruptionsregisters; oder um es – nach intensiven politischen Diskussion – formal korrekt zu benennen: das Wettbewerbsregister.

Wenn bei einem Unternehmen bestimmte Wirtschaftsdelikte vorliegen – wie beispielsweise Bestechung – muss es der Auftraggeber vom Vergabeverfahren ausschließen.

Denn wer sich strafbar gemacht hat, darf nicht von öffentlichen Aufträgen profitieren. In der Praxis wissen aber viele Auftraggeber gar nicht, ob sich ein Bieter oder Bewerber im Vergabeverfahren strafbar gemacht hat.

Deshalb haben wir vor kurzem dem Bundestag einen Gesetzentwurf zur Einführung eines bundesweiten „Wettbewerbsregisters“ vorgelegt. Das soll uns helfen, unzuverlässige oder gar kriminelle Unternehmen von öffentlichen Aufträgen auszuschließen. Dabei geht es nicht um generelle Brandmarkung von Unternehmen, sondern um die Identifizierung von schwarzen Schafen, die mit ehrbaren Kaufleuten nichts gemein haben und den fairen Wettbewerb unterminieren!

Denn Auftraggeber müssen dann künftig beim Register nachfragen, ob ein Bieter oder Bewerber dort eingetragen ist, weil bestimmte Ausschlussgründe in der Vergangenheit vorlagen. Das umfasst alle zwingenden Ausschlussgründe, aber auch etwa Verstöße gegen das Mindestlohngesetz, das Arbeitnehmerentsendegesetz und das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz.

Schlussbemerkungen

Sehr geehrte Damen und Herren,

selbstverständlich entwickelt sich auch das Vergaberecht ständig fort. Es handelt sich ja nicht um eine statische Situation, sondern um einen dynamischen Prozess.

Aber ich bin sehr zufrieden, dass wir mit den Reformen der vergangen zwei Jahre ein sehr gutes Fundament für die weiteren Entwicklungen des Vergaberechts gelegt haben. Es gab sicherlich bisher keine Legislaturperiode, in der das Vergaberecht derart umfassend reformiert wurde. Ich denke, wir haben es hier mit einer wirklich großen Reform zu tun, die sich gerade für die sozialen Aspekte ausgezahlt hat.

Natürlich entwickeln auch wir unsere Ideen und Reformansätze nicht am grünen Tisch, sondern im intensiven Dialog mit den Stakeholdern. Gerade mit dem DGB, aber auch vielen Einzelgewerkschaften, haben wir – und hier möchte ich insbesondere meinen Kollegen Thomas Solbach und sein Team nennen – immer gut und gerne zusammengearbeitet und sie frühzeitig in unsere Diskussionen eingebunden. Das soll auch so bleiben!

Ich möchte mich deshalb – das darf man bei so einer Gelegenheit ja auch mal tun – bei Ihnen und den beteiligten Kolleginnen und Kollegen – trotz einiger durchaus kontroverser Diskussionen – mal herzlich für den Austausch bedanken!

Wir sind immer dankbar für neue Denkansätze und Ideen - vor allem auch mit Blick auf die kommende Legislaturperiode - wie wir das System weiter voranbringen können.

Ich freue mich nun auf eine spannende Fachtagung.

Vielen Dank!