



Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins vorbereitet durch
den Ausschuss Vergaberecht

zur Konsultation der EU-Kommission betreffend die
Bewährung und Optimierung der Richtlinien 2014/23/EU,
2014/24/EU und 2014/25/EU

Stellungnahme Nr.: 8/2025

Berlin, im März 2025

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwalt Dr. Olaf Otting, Hanau (Vorsitzender)
- Rechtsanwältin Dr. Nicola Ohrtmann, Essen
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Marius Raabe, Kiel
- Rechtsanwalt Dr. Thomas Stickler, Leipzig
- Rechtsanwalt Bernhard Stolz, München
- Rechtsanwältin Dr. Andrea Vetter, Stuttgart

Zuständig in der DAV-Geschäftsstelle

- Rechtsanwältin Bettina Bachmann, Geschäftsführerin, Berlin

Zuständig in der DAV-Geschäftsstelle Brüssel

- Rechtsanwältin Eva Schriever, Geschäftsführerin, Brüssel
- André Kutschmann, Referent

Deutscher Anwaltverein

Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel

Rue Joseph II 40, Boîte 7B
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
EU-Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV versammelt ca. 60.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Anwaltsnotarinnen und Anwaltsnotare, die in 253 lokalen Anwaltvereinen im In- und Ausland organisiert sind. Er vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Der DAV ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung zur Registernummer R000952 eingetragen.

I. Einleitung

Entbürokratisierung: Keine verbindlichen nichtpreislichen (z. B. Nachhaltigkeits-) Kriterien

Vorrangiges Ziel einer Reform der europäischen Vergaberichtlinien sollte aus der Sicht des Deutschen Anwaltvereins die Vereinfachung und Entbürokratisierung des Vergaberechts sowohl für Auftraggeber wie für Bieter sein. Verbreitet wird das Vergaberecht als Hemmschuh und Bremse notwendiger Investitionen in Infrastruktur und Modernisierung betrachtet. Das Vergaberecht muss klar, einfach und handhabbar sein, um das vornehmste Ziel, die wirtschaftliche und wettbewerbsorientierte Beschaffung, möglichst effizient zu erreichen.

Das Vergaberecht sollte daher nicht weiter mit verbindlichen Vorgaben zur Umsetzung strategischer Sekundärziele belastet werden. Das geltende Vergaberecht ermöglicht es den öffentlichen Auftraggebern, strategische Beschaffungsziele zu verwirklichen, es sollte ihnen überlassen bleiben, mit welchen Instrumenten sie ihre Ziele verfolgen.

Der einfachen Rechtsanwendung ist nicht gedient, wenn sektorspezifisch differenzierte Vorgaben etwa zur Verbindlichkeit qualitativer Zuschlagskriterien formuliert werden. Das gilt erst recht, wenn sich diese nicht in den Vergaberichtlinien, sondern in fachspezifischem Sekundär- bzw. Tertiärrecht finden. Vergaberegeln sollten umfassend in den Vergaberichtlinien kodifiziert werden.

Der Deutsche Anwaltverein rät in der Regel auch von der Einführung neuer Verfahren oder Instrumente – wie Zertifizierungen oder Registern – ab, die vordergründig der

Vereinheitlichung der Rechtsanwendung dienen, tatsächlich aber oft zu vermeidbaren rechtlichen und praktischen Problemen führen.

II. Stringenz und Vereinfachung der Eignungsnachweise / Reformbedarf im Bereich Effizienz und Vereinfachung von Vergabeverfahren

Der Deutsche Anwaltverein teilt die Einschätzung des Europäischen Rechnungshofes (Sonderbericht 28/2023 Ziff. 113), dass die Richtlinien insbesondere die Ziele der Vereinfachung und Effizienz der Vergabeverfahren nicht wirksam erreichen konnten. Dies dürfte ein wesentlicher Grund für den – teilweise – feststellbaren unzureichenden Wettbewerb sein. Denn nach wie vor scheuen viele Wirtschaftsteilnehmer die Komplexität der öffentlichen Vergabeverfahren und den mit einer Beteiligung verbundenen bürokratischen Aufwand und konzentrieren sich deshalb bevorzugt auf den privaten Sektor.

Der Deutsche Anwaltverein schlägt dazu folgende Maßnahmen vor:

1. Reduzierung des Aufwands bei der Nachweisführung/-prüfung

Es sollte der Grundsatz eingeführt werden, dass der Nachweis der Eignung generell über Eigenerklärungen geführt wird und der Auftraggeber nur im Bedarfsfall Nachweise verlangen darf (z. B. wenn er Anhaltspunkte für Falschangaben hat). Auf eine verbindliche Verwendung der Einheitlichen Europäischen Eigenerklärung (EEE), die sich als Standard in der Praxis nicht bewährt hat, sollte verzichtet werden. Vielmehr sollte es dem jeweiligen Auftraggeber in Abhängigkeit der zu beschaffenden Leistung überlassen bleiben, welche Eigenerklärungen er verlangt.

Begrüßenswert wäre auch eine klarere Fassung der Regelung zur Nachforderung und Korrektur von geforderten Erklärungen und Unterlagen (betrifft Art. 56 Abs. 3 der Richtlinie (EU) 2014/24). Hier bestehen in der Praxis große Rechtsunsicherheiten, z. B. hinsichtlich der Frage, ob auch fehlende Einzelangaben in vorgelegten Unterlagen nachgefordert werden können und unter welchen Voraussetzungen die Korrektur materiell fehlerhafter Unterlagen zulässig sein kann.

2. Beschleunigung von Verfahren

Kurze Verfahren und schnelle Entscheidungsprozesse erhöhen die Effizienz und sind ein Anreiz für Wirtschaftsteilnehmer, sich an Vergabeverfahren zu beteiligen. Allerdings darf dabei der wichtige Schutzzweck regelhafter Vorgaben für das Einkaufsverhalten der öffentlichen Hand nicht aus dem Blick geraten. Vergaberecht darf nicht als bürokratisches Hindernis für zielgerichtete und schnelle öffentliche Beschaffungen betrachtet werden, sondern als Instrument zur Gewährleistung wettbewerblicher und rechtsstaatlicher Vergabepaxis sowie effektives Mittel der Korruptionsprävention. Die in mancherlei Hinsicht berechnigte Klage über zu komplizierte und zu schwierige Regeln darf nicht dazu führen, diese wichtige Schutzfunktion des Vergaberechts zu unterminieren. In diesem Rahmen sollten bei einer Überarbeitung der Vergaberichtlinien Optimierungspotentiale geprüft und genutzt werden. Wichtige Gesichtspunkte sind dabei:

a) Einfache, verständliche und praxismgerechte Regelungen

Einfache, verständliche und praxismgerechte Richtlinienregelungen können dazu beitragen, die oftmals lange Vorbereitungsphase eines Vergabeverfahrens zu verkürzen. Ein in negativer Hinsicht extremes Beispiel ist die Richtlinie (EU) 2019/1161, die zwar sinnvolle und wichtige Ziele verfolgt, aufgrund ihrer Komplexität in der praktischen Umsetzung aber einen unverhältnismäßigen Aufwand bei Auftraggebern und Bietern verursacht. Insgesamt erscheint es sinnvoll, Regelungen für die Durchführung von Vergabeverfahren (das „wie“) und Regelungen zum Beschaffungsgegenstand (das „was“) nicht zu vermischen. Die Integration strategischer Ziele in das Vergaberecht mag zwar im Interesse des jeweiligen Ziels vordergründig sinnvoll erscheinen. Es sollte jedoch die Summierung dieser Anforderungen bedacht werden, die den Markt im Ergebnis verengt.

b) Flexibilisierung der Fristen

Für viele (standardisierte) Beschaffungsgegenstände sind die Mindestfristen für Angebote und Teilnahmeanträge zu lang und führen zu unnötigem Zeitverlust. Die Fristen sollten in Abhängigkeit des Beschaffungsgegenstandes angemessen bestimmt werden. Sollten die Fristen aus Sicht der Bieter unangemessen kurz sein, haben diese die Möglichkeit, längere Fristen einzufordern.

c) Flexibilisierung der Verfahren

Teilnahmewettbewerbe dauern in der Regel zwei Monate. Da Bereiche existieren, in denen nur wenige Anbieter zu erwarten sind, sollte die Möglichkeit geschaffen werden, Verhandlungsverfahren nach öffentlicher Bekanntmachung auf der Grundlage von Erstangeboten auch ohne Teilnahmewettbewerb durchzuführen.

Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb sollten ohne gesonderte Begründung möglich sein und Offenen oder Nichtoffenen Verfahren gleichgestellt werden.

3. Vereinheitlichung von Vergabepattformen

Die Vielzahl der elektronischen Vergabepattformen mit ihren jeweils unterschiedlichen Modalitäten der Abgabe von Teilnahmeanträgen und Angeboten stellt für alle Wirtschaftsteilnehmer, insbesondere für junge und kleine Unternehmen (siehe unten Ziff. III.1), eine Herausforderung dar. Da die Vergabestellen unterschiedliche (privatwirtschaftliche) Plattformen für die Durchführung der Verfahren verwenden, muss von den Unternehmen der Umgang mit der jeweiligen Plattform jeweils neu erlernt werden. Es wäre deshalb begrüßenswert, wenn ein einheitlicher Bieterzugang zu den unterschiedlichen Vergabepattformen geschaffen würde. Eine Interoperabilität aller Plattformen mit einem einheitlichen Auftritt zum Bieter hin, so dass es für diesen unterschiedslos ist, auf welcher Plattform und bei welchem öffentlichen Auftraggeber er sich

bewirbt, wäre ein wesentlicher Beitrag zur Vereinfachung und Effizienz von Vergabeverfahren.

III. Förderung des Wettbewerbs – gegen die Privilegierung bestimmter Gruppen von Unternehmen (StartUps, nichtgewerbliche Unternehmen u. ä.)

Eine generelle Privilegierung bestimmter Gruppen von Unternehmen wie Startups oder sozialwirtschaftlicher Unternehmen im Rahmen der Durchführung von Ausschreibungen und anderen Vergabeverfahren ist abzulehnen, da sie mit dem europarechtlichen Grundsatz der Gleichbehandlung aller teilnehmenden Unternehmen unvereinbar wäre. Die Anforderungen etwa an die Eignung oder die Erbringung der Leistung müssen für alle Unternehmen gleich sein.

1. Förderung von Start-ups / Innovatoren

Es existiert eine Reihe von wirksamen Stellschrauben, um Vergabeverfahren und damit öffentliche Aufträge für junge und kleinere Unternehmen besser zugänglich zu machen, wie beispielsweise Markterkundungen, niedrighschwellige / passgenaue Eignungsanforderungen, funktionale Leistungsbeschreibungen, Erleichterungen der elektronischen Angebotsabgabe.

Allerdings stellt die Vielzahl der eVergabe-Plattformen mit ihren jeweils unterschiedlichen Modalitäten der Abgabe von Teilnahmeanträgen und Angeboten gerade für junge und kleine Unternehmen eine Herausforderung dar. Da die Vergabestellen unterschiedliche (privatwirtschaftliche) Plattformen für die Durchführung der Verfahren verwenden, muss von den Unternehmen der Umgang mit der jeweiligen Plattform jeweils neu erlernt werden. Eine Vereinheitlichung des Zugangs zur Abgabe von Teilnahmeanträgen und Angeboten sowie zur Kommunikationsfunktion ist auch unter diesem Gesichtspunkt idealerweise europaweit angezeigt (siehe oben Ziff. II.2).

2. Sozialwirtschaftliche Leistungserbringung

Die Verbindlichkeit sozialer Anforderungen zu stärken, ist gerade in einer sozialen Marktwirtschaft ein wichtiges Ziel. Die Verbindlichkeit sozialer Anforderungen sollte aber für alle Marktteilnehmer gelten, nicht nur für Unternehmen, die sich um öffentliche Aufträge bewerben. Es erscheint deshalb fraglich, ob sich dieses Ziel über spezifische Neuregelungen zum Vergaberecht erreichen lässt. Sinnvoll erscheint es vielmehr, diese Verbindlichkeit über die entsprechenden Fachgesetze allgemein sicherzustellen und die Beachtung dieser Normen bei der öffentlichen Auftragsvergabe – wie bisher – über entsprechende Anknüpfungsnormen im Vergaberecht abzusichern (Ausschlussstatbestände bei Missachtung sozialgesetzlicher Anforderungen). Wichtig ist vor allem, dass gerichtlich festgestellte oder mit Bußgeldern geahndete Verstöße gegen bestehende sozialgesetzliche Vorschriften ab einer gewissen Schwelle konsequent zum Ausschluss in einem Vergabeverfahren führen.

Spezifische Neuregelungen für eine „sozial-nachhaltige Beschaffung“ innerhalb des Vergaberechts stehen im Widerspruch zu dem Ziel, das Vergaberecht zu vereinfachen und Beschaffungen zu beschleunigen. Sie sind zur Erreichung des Ziels der sozialen Ausrichtung der Beschaffung und der Stärkung der Verbindlichkeit sozialer Anforderungen auch nicht erforderlich, weil das Vergaberecht in seiner derzeitigen Struktur schon jetzt alle Möglichkeiten für eine sozial-nachhaltige Beschaffung eröffnet.

Der Ausweitung von Exklusivvergaben nach dem Vorbild des Art. 20 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe (bzw. Art. 24 S. 1 Richtlinie 2014/23/EU und Art. 38 Abs. 1 der Richtlinie 2014/25/EU) allgemein auf sozialwirtschaftliche Unternehmen tritt der Deutsche Anwaltverein entgegen. Sozialwirtschaftliche Unternehmen genießen in der Regel bereits steuerrechtliche Vorteile, die ihnen Wettbewerbsvorteile gegenüber privaten Wettbewerbern einräumen. Eine Exklusivvergabe unter den „anerkannten Sozialunternehmen“ birgt zudem die Gefahr, dass jenseits dieser Anerkennung stehende Unternehmen, insbesondere solche, die gerade erst neu

gegründet wurden und daher noch nicht anerkannt wurden, diskriminiert werden. Derartige Beschränkungen des Wettbewerbs gehen in der Regel mit der Verteuerung des konkreten Beschaffungsvorgangs und der Verstärkung von Rechtsunsicherheiten einher. Die Beschaffung verliert ihren Fokus auf Wirtschaftlichkeitskriterien und der Grundsatz der Gleichbehandlung aller teilnehmenden Unternehmen wird beeinträchtigt. Exklusivvergaben nach dem Vorbild des § 118 GWB haben sich daher völlig zu Recht bislang nicht am Markt durchgesetzt und sollten keinesfalls verpflichtend eingeführt werden.

IV. Anwendungsbereich: Schwellenwert, Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (SKR), Inhouse

Als Beitrag zum Abbau bürokratischer Hürden sollte der persönliche und sachliche Anwendungsbereich der Richtlinien im Rahmen des nach den Verpflichtungen der EU nach dem Government Procurement Agreement (GPA) Zulässigen kritisch unter dem Gesichtspunkt geprüft werden, ob die Anwendung des Richtlinien-Vergaberechts im bisherigen Umfang erforderlich ist. Nach der aktuellen Richtlinienfassung umstritten gebliebene Fälle sollten in diesem Sinne geklärt werden.

An erster Stelle steht insoweit die Überprüfung der Reichweite des Begriffs des öffentlichen Auftrags in Fällen der Vergabe von Aufträgen verschiedener Fachrichtungen mit einem funktionalen Zusammenhang. Dies betrifft insbesondere Art. 5 Abs. 8 und 9 der gegenwärtigen Richtlinie 2014/24/EU. Die danach gebotene Zusammenrechnung der Werte von Losen führt in Verbindung mit der weiten, funktionalen Auslegung des Begriffs des öffentlichen Auftrags dazu, dass insbesondere bei der Vergabe von Planungsleistungen nach unterschiedlichen Ingenieur-Disziplinen teils sehr kleine Aufträge mit Einzelwerten von z. B. 30.000 € in den Anwendungsbereich der Richtlinien fallen und europaweit ausgeschrieben werden müssen. Aufgrund der damit verbundenen Formalien ist es teils schwierig, hierfür überhaupt Angebote zu erhalten. Art. 5 Abs. 10 der Richtlinie (sog. 20 %-Kontingent) hilft oft nicht weiter, weil es bei kleineren Planungsprojekten schnell erschöpft ist. Eine Zusammenfassung zu Generalplanungsaufträgen ist im Interesse kleinerer Unternehmen oft nicht erwünscht und in Deutschland daher strikten rechtlichen

Beschränkungen des nationalen Rechts unterworfen. Hier sollte geprüft werden, den Begriff des öffentlichen Auftrags insbesondere bei freiberuflichen Leistungen dahin einzugrenzen, dass Leistungen verschiedener Fachrichtungen nicht allein deshalb, weil sie der Planung von Bauleistungen für ein Bauvorhaben dienen, als Lose eines Auftrags gelten.

Weiterhin sollte auch die Zusammenarbeit innerhalb des öffentlichen Sektors klargestellt werden. So ist beispielsweise aufgrund der Formulierung von Art. 12 Abs. 2 und Abs. 3 der Richtlinie 2014/24/EU nach wie vor unklar, ob inverse Inhouse-Geschäfte im Sinne von Abs. 2 auch in Fällen einer bloß gemeinsamen Kontrolle im Sinne von Abs. 3 der Vorschrift möglich sind – das sollte positiv klargestellt werden. Ebenso ist beispielsweise unklar, ob und welche Rolle das Tätigkeitskriterium von Art. 12 Abs. 1 lit. b in den Fällen inverser Inhouse-Geschäfte im Sinne des Abs. 2 spielt.

Erwogen werden sollten ferner Erleichterungen im Hinblick auf die Verpflichtung zur Anwendung der Richtlinie 2024/25/EU (Sektoren-Richtlinie) zumindest für Auftraggeber im Sinne der Richtlinie, die nicht zugleich öffentliche Auftraggeber sind. Dies könnte insbesondere das bisher aufwendige Verfahren nach Art. 34 und 35 der Richtlinie zur Feststellung von Sektorentätigkeiten, die unmittelbar dem Wettbewerb ausgesetzt sind, betreffen.

Eine Erweiterung der Sektorenrichtlinie auf neue, sich im Aufbau befindliche Sektoren lehnt der Deutsche Anwaltverein ab.

Ferner führen z. B. die Abweichungen der deutschen Sprachfassung von Art. 30 lit. a) der Richtlinie von anderen Sprachfassungen zu einer engeren Auslegung bei der Möglichkeit, dass Gemeinschaftsunternehmen ihre Gesellschafter beauftragen; auch das sollte korrigiert werden.

Verteiler

Europa

- Europäische Kommission
- Europäisches Parlament
Ausschuss Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO)
- Rat der Europäischen Union
- Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU
- Justizreferenten der Landesvertretungen
- Vertreter der Freien Berufe in Brüssel
- Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) in Brüssel
- Deutscher Landkreistag (Europabüro)
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) in Brüssel

Deutschland

- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
- Bundesministerium der Justiz
- Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages
- Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
- Deutscher Vergabe- und Vertragsausschuss für Bauleistungen (DVA)
- SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
- Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
- FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag
- AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- Parlamentarische Gruppe Die Linke
- Parlamentarische Gruppe BSW
- Deutscher Verdingungsausschuss für Leistungen (DVAL)
- Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.
- Bundesverband der Freien Berufe
- Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.
- Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches e.V.
- Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V.
- Deutscher Baugerichtstag e.V.

- Deutscher Städte- und Gemeindebund e.V.
- Deutscher Landkreistag
- Deutscher Städtetag
- Bund Deutscher Baumeister, Architekten und Ingenieure e.V.
- Institut für Baurecht Freiburg im Breisgau e.V.
- Forum Vergabe e.V.
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Bundesnotarkammer
- Wirtschaftsprüferkammer
- Deutscher Richterbund e.V.
- Neue Richtervereinigung (NRV)
- Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR)
- Vorstand und Geschäftsführung des Deutschen Anwaltvereins
- Vorsitzende der Landesverbände des Deutschen Anwaltvereins
- Vorsitzende der Gesetzgebungsausschüsse des DAV
- Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaften des DAV
- Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Vergaberecht im DAV

Presse

- Vergaberecht – Zeitschrift für das gesamte Vergaberecht
- Verwaltungsblätter für Baden Württemberg (VBIBW)
- VPR – Vergabep Praxis- & -recht
- NZBau - Neue Zeitschrift für Bau- und Vergaberecht
- IBR Immobilien- und Baurecht
- Redaktion NVwZ
- Redaktion NJW