



Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) im Europäischen Parlament
Group of the European People's Party (Christian Democrats) in the European Parliament
Groupe du Parti Populaire Européen (Démocrates-Chrétiens) au Parlement européen

Parliamentary Works - Parlamentarische Arbeiten - Travaux Parlementaires

Thierry Masson
19.12.2013

ANMERKUNG ZU DEN RICHTLINIEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**über die Vergabe öffentlicher Aufträge (im Folgenden „Klassische Richtlinie“ genannt)
und**

**über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und
Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (im Folgenden „Sektorenrichtlinie“ genannt).**

Schattenberichterstatter der EVP-Fraktion: Frank ENGEL

Am **20. Dezember 2011** hat die Kommission die drei Vorschläge für die Richtlinien, die das Paket für die öffentliche Auftragsvergabe bilden, veröffentlicht:

- ein Vorschlag für eine Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe, die die Richtlinie 2004/18/EG ersetzen soll;
- ein Vorschlag für eine Richtlinie über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste, die die Richtlinie 2004/17/EG ersetzen soll;
- ein Vorschlag für eine Richtlinie über die Konzessionsvergabe (Berichtersteller: Philippe JUVIN).

Die Verhandlungen fanden **alle während des 1. Semesters 2013** unter irischem Vorsitz statt. Sie wurden zu Beginn des litauischen Vorsitzes abgeschlossen.

Mit den Richtlinienvorschlägen über die Vergabe öffentlicher Aufträge verfolgte die Kommission die drei folgenden Ziele:

- Sicherstellung einer bestmöglichen Verwendung öffentlicher Mittel durch eine **Vereinfachung und Lockerung der geltenden Rechtsvorschriften**;
- Schaffung der Möglichkeit für den Auftraggeber, die öffentliche Auftragsvergabe besser **zur Unterstützung gemeinsamer gesellschaftlicher Ziele** zu nutzen, z. B. in den Bereichen Umweltschutz, Erhöhung der Ressourcen- und Energieeffizienz, Bekämpfung des Klimawandels, Förderung von Innovation, Beschäftigung und soziale Eingliederung;
- **Reduzierung des Verwaltungsaufwands** für die Unternehmen und **Reduzierung der strukturellen Nachteile kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)** beim Zugang zu öffentlichen Aufträgen.

Ergebnis der Verhandlungen

Klassische Richtlinie

Wie von der Kommission vorgeschlagen, wurden die Fristen für die Teilnahme und die Einreichung von Angeboten verkürzt. Dies wurde insbesondere möglich **durch die Bemühungen der EVP-Fraktion, eine vollständige Dematerialisierung der Vergabe öffentlicher Aufträge¹ trotz der Vorbehalte des Rates durchzusetzen**. Denn durch die Nutzung elektronischer Informations- und Kommunikationsmittel kann die Veröffentlichung von Informationen über die Aufträge erheblich vereinfacht, die Vergabeverfahren für öffentliche Aufträge effizienter und transparenter gestaltet und somit Zeit gewonnen werden.

Dank des Parlaments und zahlreicher Abgeordneter der EVP-Fraktion hat der Rat schließlich auch akzeptiert, dass **alle in der Richtlinie genannten Verfahren** (Verhandlungsverfahren, wettbewerblicher Dialog und Innovationspartnerschaft) **in nationales Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt werden**, um gleiche Bedingungen für alle Unternehmen sicherstellen zu können. Die EVP-Fraktion wollte mit dieser Reform erreichen, dass die öffentlichen Auftraggeber Zugang zu allen existierenden Verfahren auf europäischer Ebene haben und die innovativen Praktiken der Wirtschaftsteilnehmer anerkennen.

Die neue, von unserer Fraktion unterstützte **Innovationspartnerschaft** wird die Entwicklung von Produkten und Dienstleistungen, die es noch nicht am Markt gibt, vereinfachen. Auf diese Weise kann die Forschungs- und Entwicklungsphase (F&E) mit der Phase des Erwerbs der innovativen Lösung verbunden werden. Verlaufen Forschung und Entwicklung erfolgreich, kann der Auftragnehmer sicher sein, dass der öffentliche Auftraggeber ihm das Endprodukt abnimmt.

Die mögliche Anwendung eines Verhandlungsverfahrens wurde erweitert. Dieses Verfahren wird jedoch kein Verfahren des Gemeinrechts. Es kann angewandt werden,

- wenn die Bedürfnisse des öffentlichen Auftraggebers nicht ohne Anpassung einer auf dem Markt verfügbaren Lösung erfüllt werden können;
- wenn diese Bedürfnisse nicht ohne eine innovative oder auf diese Bedürfnisse zugeschnittene Lösung erfüllt werden können oder
- in den Fällen, die derzeit der Einleitung eines wettbewerblichen Dialogs entsprechen (30 Tage für die Einreichung der Bewerbungen, 30 Tage für die Einreichung der Eingangsangebote).

Wie vom Binnenmarktkommissar, Michel Barnier (EVP) vorgeschlagen, wird in der neuen Richtlinie die bisherige Unterscheidung zwischen den sogenannten „prioritären“ und den „nichtprioritären“ Dienstleistungen durch eine Liste der **Sozialdienstleistungen** und anderer spezifischer Dienstleistungen² (die in Anhang XVI aufgeführt ist) ersetzt, die vereinfachten Regelungen unterliegen. Daraus ergibt sich, dass mit dem neuen Text der Anwendungsbereich der allgemeinen Vorschriften in Bezug auf die öffentlichen Aufträge auf bestimmte Bereiche, die derzeit noch nicht abgedeckt sind, erweitert wird. Diese Sonderbehandlung dieser Bereiche wurde bereits in den 1980er Jahren vorläufig eingeführt, jedoch nicht fortgeführt. Die Differenzierung ist heute nicht mehr gerechtfertigt. Außerdem trägt die Öffnung dieser Bereiche für mehr Wettbewerb zur Wiederankurbelung der europäischen Wirtschaft bei. Für bestimmte Dienstleistungen gilt jedoch weiterhin die vereinfachte Form, bei der nur eine Verpflichtung zur Veröffentlichung der Ausschreibung und der Bekanntmachung der Auftragsvergabe ab einem Wert von ursprünglich 500 000 EUR ohne Steuer, der dann auf 750 000 EUR angehoben wurde, besteht. Auf Antrag der Mitgliedstaaten wurde eine Reihe von Dienstleistungen zu der Liste der Dienstleistungen, für die diese Regelung gilt, hinzugefügt. **Dank der Änderungsanträge der EVP-Abgeordneten wurde außerdem ein Teil der juristischen Dienste aus diesem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen**; dies geschah aufgrund der geringen grenzüberschreitenden Dimension dieser Dienste

¹ Die Dematerialisierung der öffentlichen Bekanntmachung, der Auftragsunterlagen und der Abgabe der Angebote der Teilnehmer in elektronischer Form muss innerhalb eines Zeitraums von 30 Monaten ab der Umsetzungsfrist der Richtlinie umgesetzt werden.

² Die Gesundheitsdienste, die Verwaltungsdienste im Bereich Bildung und Kultur, Hotel- und Gaststättendienste, Notfalldienste usw.

und der Besonderheit der Beziehung, die zwischen einem Anwalt und seinem Mandanten entstehen muss (die anderen wurden in die Liste „Sozialdienstleistungen und andere spezifischen Dienste“ aufgenommen); **Gleiches gilt für bestimmte Notfallrettungsdienste.**

Die Vorschriften im Zusammenhang mit der **öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit** wurden kodifiziert. Auf Antrag unserer Fraktion wurden jedoch die **Bedingungen für deren Anwendung** im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der Kommission, in dem eine Reihe von Fällen auf nationaler Ebene verkannt wurden, abgemildert. Beispielsweise ist eine private Beteiligung bei den an einer öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit beteiligten juristischen Personen in bestimmten Mitgliedstaaten gesetzlich vorgesehen, obwohl diese Beteiligung wahrscheinlich keinerlei Einfluss auf die operativen Entscheidungen hat. Es ist daher nicht angebracht, private Beteiligungen insgesamt zu verbieten. Sie sollten vielmehr entsprechend eingeschränkt werden. Außerdem müssen die möglichen Aktivitäten der Stellen auf dem Wettbewerbsmarkt, die quasi von den öffentlichen Auftraggebern bestimmt oder gemeinsam kontrolliert werden, auf 20 % der von der Zusammenarbeit betroffenen Aktivitäten begrenzt werden und nicht nur, wie von der Kommission vorgeschlagen, auf 10 %. Darüber hinaus ist die gemeinsame Nutzung der Mittel von Organisationen im **sozialen Wohnungsbau** weiterhin möglich. Und schließlich wurden, dank der Änderungen der EVP-Fraktion, Strukturen wie die **Interkommunalität** eindeutig aus dem Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausgeschlossen, um jede rechtliche Unsicherheit zu vermeiden.

Der Text klärt außerdem die Möglichkeit, **soziale und Umweltaspekte** in den öffentlichen Erwerb zu integrieren. Unsere Fraktion hat die notwendigen Schritte unterstützt, um den rechtlichen Rahmen zu klären. Allerdings hat die **EVP-Fraktion den Vorschlag der Sozialdemokraten, ein Vergabekriterium auf Basis eines „sozial nachhaltigen Produktionsprozesses“ einzuführen sowie Änderungen am Vergabekriterium vorzunehmen, abgelehnt.** Solche Bestimmungen würden die Beziehung zwischen den Vergabekriterien und dem Vertragsobjekt erheblich schwächen, wären nicht anwendbar und vor allem würden sie gegen die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Transparenz verstoßen, die bei der Vergabe öffentlicher Aufträge gelten und die eine angemessene Verwendung der öffentlichen Mittel sicherstellen. Unsere Fraktion ist der Meinung, dass diese Änderungen tatsächlich die unrechtmäßige Vergabe von Aufträgen fördern, die Chancen unserer europäischen Unternehmen, Aufträge außerhalb ihrer Herkunftsmitgliedstaaten zu erhalten, verringern und z. B. die Bürgermeister unserer Gemeinden vor rechtlich äußerst komplizierte Situationen stellen würden.

Dagegen hat die EVP-Fraktion **eine Klärung der rechtlichen Situation** unterstützt, was den öffentlichen Auftraggebern ermöglicht,

- ihre Entscheidungen über die Vergabe aufgrund der Kosten, die den **gesamten Produktlebenszyklus** umfassen (vom Erwerb der Rohstoffe bis zu Entsorgung, Umweltkosten usw.), zu treffen. In diesem Punkt hat die sozialdemokratische Fraktion versucht durchzusetzen, dass die öffentlichen Auftraggeber den Herstellungsort des Produkts bestimmen können. Dies konnte natürlich von unserer Fraktion nicht unterstützt werden, da eine solche Maßnahme protektionistisch und mit den europäischen Verträgen unvereinbar wäre. Ebenso hat die sozialdemokratische Fraktion in Bezug auf die technischen Spezifikationen die Möglichkeit gefordert, eine bestimmte Herstellung oder eine bestimmte Herkunft zu benennen, auch wenn dies zur Folge hätte, dass bestimmte Unternehmen oder bestimmte Produkte bevorzugt oder ausgeschlossen würden. Diese Bestimmungen wurden von unserer Fraktion abgelehnt.
- zu verlangen, dass die Produkte **spezielle Kennzeichnungen** tragen, die bestätigen, dass bestimmte soziale Eigenschaften oder Eigenschaften in Bezug auf den Umweltschutz vorhanden sind.
- **Unternehmen, die sozial- oder umweltschutzrechtliche Vorschriften nicht einhalten, auszuschließen.** In diesem Punkt haben die Sozialdemokraten ebenfalls versucht, die Vorschläge der Kommission so abzuändern, dass den öffentlichen Auftraggebern, die keine Kontrollorgane des Sozialrechts sind, oder den europäischen Unternehmen, die sich dadurch bei der Bewerbung

um öffentliche Aufträge in Europa in einer weniger günstigen Situation als Unternehmen aus Drittländern wiederfinden, unverhältnismäßig viele Verpflichtungen aufgebürdet werden. Die EVP-Fraktion ist beispielsweise der Meinung, dass ein Unternehmen nicht von allen zukünftigen Ausschreibungen öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden darf, nur weil es einmal wegen eines Formfehlers bei einer Kündigung bestraft wurde.

Die neue Richtlinie organisiert die Bestimmungen in Bezug auf die Vergabekriterien neu, um Auftraggeber dazu anzuhalten, **das wirtschaftlich günstigste Angebot** und nicht das billigste zu wählen.

Das Instrument zur Aufdeckung eines ungewöhnlich niedrigen Angebots wurde verstärkt. So ist es möglich, **Sozial- und Umweltdumping effizienter zu bekämpfen**. Ein ungewöhnlich niedriges Angebot muss im Falle der Missachtung der europäischen Sozialstandards, des europäischen oder internationalen Arbeits-, Sozial- und Umweltrechts erkannt und ausgeschlossen werden.

Der Zugang für KMU zu öffentlichen Aufträgen wird erleichtert und der Aufwand für die Unternehmen verringert. Trotz der Bemühungen des Europäischen Parlaments entfällt in der Schlussfassung des Textes der europäische Pass, der von der Kommission eingeführt wurde und vom Rat weiterhin abgelehnt wird. Dieser Pass sollte ein effektiver Nachweis sein, mit dem bestätigt wird, dass keine Ausschlusskriterien vorliegen. Trotzdem hat das Parlament Folgendes erreicht:

- die Schaffung und Verbreitung einer **einheitlichen europäischen Eigenerklärung für öffentliche Aufträge**, d. h. ein Formular zur Selbsterklärung, das besagt, dass die Untervergabe ausgeschlossen ist, und das als Nachweis der beruflichen, technischen und finanziellen Leistungsfähigkeit dient;
- die **Stärkung von e-Certis** (einem System, in dem freie und kostenlose Informationen für Unternehmen und öffentliche Auftraggeber bereitgestellt werden) und die Verbindung zu dem Formular zur Selbsterklärung;
- den obligatorischen Start eines Pilotprojekts spätestens zwölf Monate nach Inkrafttreten der Richtlinie zur Verwendung des **Binnenmarkt-Informationssystems (IMI)**, das zum Austausch von Informationen in Bezug auf diese Richtlinie dient;
- dass der Auftraggeber von dem Auftragnehmer nicht verlangen kann, ein **Dokument** vorzulegen, wenn dieser das Dokument **bereits** im Rahmen eines früheren Verfahrens vorgelegt hat.

Die Unterteilung von öffentlichen Aufträgen in Lose oder die Möglichkeit, dies zu erzwingen, erfolgt nach dem Grundsatz „anwenden oder erklären“. Die öffentlichen Auftraggeber müssen eine fehlende Unterteilung begründen. Die EVP-Fraktion hat diese Lösung der Lösung der Sozialdemokraten vorgezogen, die dies verpflichtend machen wollte, da die Unterteilung eines Vertrags die Gesamtkosten und die damit verbundenen Verwaltungskosten in manchen Fällen erhöhen kann. Daher sind wir der Meinung, dass die öffentlichen Auftraggeber in der Lage sein müssten, festzustellen, ob eine Unterteilung gerechtfertigt ist oder nicht, und falls nicht, dies zu erklären.

Die neue Richtlinie **schränkt die Möglichkeiten ein, den Vertrag während der Ausführung zu ändern**. Die Möglichkeit, zusätzliche Dienstleistungs- und Arbeitsaufträge zu vergeben oder Nachträge zu verfassen, wird eingeschränkt. Ein Nachtrag darf den ursprünglichen Auftrag nicht wesentlich verändern, noch eine Erhöhung des Auftragswerts von mehr als 10 % (15 % für Arbeitsaufträge) bewirken; die Erhöhung muss unterhalb der Anwendungsgrenzwerte der Richtlinien liegen. Es sind jedoch Änderungen über diesen Grenzwerten unter der Bedingung möglich, dass es sich um keine grundlegenden Änderungen handelt. Werden bestimmte Bedingungen erfüllt (bevorzugte Ausstattung, Dienstleistung oder Installation, die im Falle unvorhersehbarer Umstände nicht vom öffentlichen Auftraggeber zu verantworten sind) darf die Summe des Nachtrags bis zu 50 % des ursprünglichen Auftragswerts betragen. Sind mehrere Nachträge nacheinander zu erstellen, gilt diese Grenze für den Wert jeder Änderung.

Auf Antrag des Parlaments wurde die Verpflichtung zur Transparenz in Bezug auf die **Untervergabe** im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der Kommission verschärft. Die gewünschte Transparenz umfasst die besonderen Verpflichtungen in Verbindung mit der Untervergabe: Erklärung der Unterauftragnehmer, direkte Bezahlung möglich, gleiche Vorschriften wie für den Auftragnehmer in Bezug auf den Ausschluss von der öffentlichen Auftragsvergabe. Die EVP-Fraktion hat jedoch die Forderungen, die die Untervergabe erschweren, abgelehnt; sofern es zutrifft, dass die Komplexität der Untervergabe die Kontrolle durch den öffentlichen Auftraggeber hinsichtlich der Einhaltung der Sozial- und Umweltrechte der Unternehmen am unteren Ende der Kette erschwert, muss in der Tat dazu angemerkt werden, dass

- es nicht deren Aufgabe ist, dies zu kontrollieren; dies liegt im Aufgabenbereich des Staates, der nicht die Verantwortung auf jemanden abwälzen darf, der nicht über die Mittel verfügt, diese Kontrollen durchzuführen und
- die Untervergabe ermöglicht es KMU, an öffentlichen Ausschreibungen teilzunehmen, zu denen sie niemals Zugang hätten.

Es wurden strenge **Governance-Vorschriften** eingeführt. Die Mitgliedstaaten müssen Kontrollmechanismen für öffentliche Aufträge einführen und dafür sorgen, dass die mit der Kontrolle beauftragten Stellen, die auf eigene Initiative oder bei Beschwerden aktiv werden, bei festgestellten Verstößen ein Gericht anrufen oder ein anderes geeignetes Verfahren einleiten können. Sie müssen der Kommission außerdem alle drei Jahre einen Bericht übermitteln, in dem die Anzahl der an öffentlichen Ausschreibungen teilnehmenden KMU, Gründe für eine nicht ordnungsgemäße Anwendung oder für Rechtsunsicherheiten aufgeführt werden.

Die **Umsetzungsfrist** wurde auf 24 Monate und 54 Monate für die Dematerialisierung der öffentlichen Aufträge festgesetzt. Dieser ehrgeizige Zeitplan ermöglicht es den Wirtschaftsteilnehmern, ohne unnötige Überforderung der Mitgliedstaaten rasch von den neuen Möglichkeiten der Richtlinie zu profitieren.

Sektorenrichtlinie

Die Änderungen greifen insgesamt die der klassischen Richtlinie auf, jedoch mit Anpassungen, um den besonderen Anwendungsbereich dieses Textes und die Notwendigkeit der Beibehaltung der Flexibilität zu berücksichtigen.

Die neue Richtlinie

- **schließt Dienstleistungen, die keine Postdienste sind** und direkt mit diesen konkurrieren, wie Finanz-, Logistik- und elektronische Dienste mit großem Mehrwert und Philatelie, aus;
- klärt die Bedeutung der **exklusiven und speziellen Rechte** und vereinfacht Ausnahmeverfahren von Aktivitäten, die im Wettbewerb stehen;
- begrenzt die **Dauer von Rahmenvereinbarungen** auf acht Jahre, außer in hinreichend begründeten Fällen;
- behält die Klausel der **Gegenseitigkeit** gegenüber Drittländern bei.