

Öffentliche Konsultation zur Transformation des Vergaberechts ("Vergabetransformationspaket") durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

Aktionsfeld 1: Stärkung der umwelt- und klimafreundlichen Beschaffung

1. Auf welcher Stufe des Vergabeverfahrens können Sie sich eine (verpflichtende) Berücksichtigung von umwelt- oder klimabezogenen Aspekten am besten vorstellen? Eher in der Leistungsbeschreibung, bei den Eignungs- oder Zuschlagskriterien, in den Ausführungsbedingungen oder in einer Kombination davon?

Aus unserer Sicht stellt das Vergaberecht nicht das richtige Medium zur Umsetzung von umwelt- und klimafreundlichen Zielen dar. Diese stellen im Sinne des Vergaberechts vergabefremde Kriterien dar und sollten in anderen Rechtsbereichen Berücksichtigung finden und verbindlich geregelt werden. Denn das Vergaberecht hat zum Ziel, die Ausgaben der öffentlichen Hand wirtschaftlich und sparsam zu regeln. Zu befürchten ist jedoch, dass hiermit ein weiteres „Bürokratie-Monster“ entsteht, das für die handwerklichen KMU einen nicht unerheblichen Mehraufwand und Kosten verursacht sowie Kapazitäten bindet, die nicht im Verhältnis stehen und kleine Betriebe benachteiligen.

Abzulehnen ist eine Berücksichtigung von umwelt- oder klimabezogenen Aspekten in den Eignungs- und Zuschlagskriterien. Diese würden sich auf die umwelt- und klimabezogenen Eigenschaften der Bieter selbst beziehen – bspw. ob bereits E- Fahrzeuge in den Fuhrparks vorhanden sind. Auch aus Gründen der Praktikabilität aufseiten der Vergabestellen würde eine Berücksichtigung an dieser Stelle zu einem Abfordern von Zertifizierungen für Umwelt- und/oder Klimafreundlichkeit der Bieter führen. Gerade für die kleinen und mittleren Unternehmen des Handwerks stellt der mit Zertifizierungen verbundene zeitliche und finanzielle Aufwand oft eine unverhältnismäßige Belastung dar. Der verpflichtende Nachweis von Zertifikaten würde demnach gerade diese Unternehmen vom Wettbewerb um öffentliche Aufträge ausschließen. Damit wäre die grundlegende Funktion des Vergaberechts – die Organisation des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge – außer Kraft gesetzt.

Wenn im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe Umwelt- und Klimaaspekte eine stärkere Berücksichtigung finden sollen, ist grundsätzlich die Leistungsbeschreibung der geeignetste Ort. Dabei muss der Auftraggeber aber auch festlegen, wie ein „Mehr oder weniger“ der umwelt- und klimabezogenen „Auflagen“ praxisnah nachzuweisen ist. Wenn z. B. die Holzindustrie oder der Holzhandel bereits Kennwerte von zu verwendenden Baumaterialien bereitstellt, können diese Kennwerte „abgefordert“ werden. Übermäßig detaillierte umwelt- und klimabezogene Vorgaben in der Leistungsbeschreibung können zu einer Einschränkung des Bieterkreises führen, da insbesondere kleine und mittlere Unternehmen hiermit überfordert sein können. Deswegen sollten eher weniger, aber dafür klar definierte Vorgaben gemacht werden. Bekannt sind bereits aktuell Fälle, in denen sehr spezifische Vorgaben im Leistungsverzeichnis das Angebot/die Beschaffung einer umweltfreundlicheren Alternative verhindert haben. Für eine verpflichtende Berücksichtigung von Umwelt- und Klimaaspekten müssen zudem die Vergabestellen flächendeckend die dafür notwendigen qualitativen und quantitativen Voraussetzungen erfüllen. Die personelle Ausstattung der Vergabestellen und die fachliche Qualifikation der Mitarbeiter sind aktuell oft nicht ausreichend, um zusätzlich zu den bestehenden Anforderungen auch Umwelt- und Klimaschutzvorgaben in den Vergabeverfahren verpflichtend zu berücksichtigen und deren

Einhaltung kontrollieren zu können. Zusätzlich würden klare Richtlinien für die verschiedenen Produkt- und Dienstleistungstypen benötigt, die für die Vergabestellen handhabbar sind. Deren Anforderungen müssen immer auch einen klaren Bezug zum Auftragsgegenstand haben und für die Auftraggeber kontrollierbar sein.

Alleiniges Zuschlagskriterium bei der Vergabe öffentlicher Aufträge muss das beste Preis-Leistungsverhältnis über die gesamte Lebensdauer eines Produkts oder einer Dienstleistung sein, was selbstverständlich auch die Berücksichtigung von umwelt- oder klimaschädlichen externen Effekten bei der Erstellung und Nutzung einschließt.

2. Existieren aus Ihrer Sicht bereits zielgerichtete und hinreichend praxistaugliche Vorbilder für die verbindliche Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien (welche?)?

Erfahrungen aus einzelnen Bundesländern zeigen, dass die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten die Dauer von Vergabeverfahren erheblich verlängern können. Insbesondere die Prüfung des Vorliegens der entsprechenden Nachhaltigkeitsnachweise gestaltet sich für die Vergabestellen zeitaufwändig.

Aus Sicht der Handwerksbetriebe sind u. a. folgende Instrumente für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien als tauglich für die betriebliche Praxis zu bewerten und/oder können eine Hilfe für die Vergabestellen bei der Formulierung und Prüfung entsprechender Nachhaltigkeitskriterien sein:

- Kompass Nachhaltigkeit
- Kompetenzstellen Nachhaltige Beschaffung
- Leitfäden des UBA
- Falle von Fahrzeugbeschaffungen Zielvorgaben aus dem Gesetz über die Beschaffung sauberer Straßenfahrzeuge zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1161
- Die Bauproduktenverordnung enthält bereits die Verpflichtung, umweltverträgliche und recyclingfähige Bauprodukte zu verwenden.
- Umweltlabel Holz (Nachweis von Klimaschutz durch vermiedene Transporte)
- Newsletter zur nachhaltigen Beschaffung der Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V.
- Umweltbundesamt: „Rechtsgutachten umweltfreundliche öffentliche Beschaffung“
- Umweltbundesamt: „EMAS in der öffentlichen Beschaffung“
- Die DIN EN 15978 liefert zudem als Norm eine Berechnungsmethode zur Bewertung der umweltbezogenen Qualität von Gebäuden.
- Die DIN EN 15804 „Nachhaltigkeit von Bauwerken – Umweltproduktdeklarationen – Grundregeln für die Produktkategorie Bauprodukte“ regelt überdies, dass alle Umweltproduktdeklarationen (Environmental Product Declarations, EPD) für Bauprodukte, Bauleistungen und Bauprozesse in einheitlicher Weise abgeleitet, verifiziert und dargestellt werden.

3. Welche rechtlichen oder praktischen Punkte könnten aus Ihrer Sicht am besten zu einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung beitragen? Wie hilfreich wären z.B. praktische Anleitungen, Begründungspflichten, Selbstverpflichtungen, Quoten, Ge- und Verbote oder Mindeststandards?

Eine verbindliche Vorgabe wird als schwierig erachtet. Allgemein sollten die Vorgaben durch die Auftraggeber vorgegeben werden. Dabei sollte das Verfahren keine formalistische Form annehmen. Bereits die aktive Anwendung der vorhandenen Regelungen und entsprechende

Schulung der Mitarbeiter der Vergabestellen und deren Professionalisierung können hier einen wichtigen Beitrag leisten. Hier ist auch externes Know-how einzubeziehen, wie es bspw. in den Auftragsberatungsstellen der jeweiligen Bundesländer oder in länderübergreifenden Kompetenzzentren/Kompetenzstellen vorhanden ist. Bei Ausschreibungen sollte den Anbietern die Möglichkeit gegeben werden, andere und umweltverträglichere Verfahren/Methoden anzubieten und zu begründen.

Darüber hinaus erscheinen vor allem praktische Anleitungen und Leitfäden für Auftraggeber sinnvoll – im engen Kontakt zu potenziellen Bietern können branchenspezifische und praxisnahe Hinweise gesammelt und dann umgesetzt werden. Im Zuge dessen können auch Selbstverpflichtungen für KMU ein geeignetes Werkzeug sein, da keine aufwendigen Zertifizierungen durch Dritte erforderlich sind. Wichtig ist dabei, dass der Auftraggeber auch in die Lage versetzt wird, die Einhaltung der von den Bietern zugesicherten Eigenschaften (stichprobenartig) prüfen zu können.

Abzulehnen sind Mindeststandards sowie Ge- und Verbote. Alle am Markt verfügbaren Produkte und Dienstleistungen erfüllen die gesetzlichen Vorgaben. Der Ausschluss einzelner Unternehmen von Vergabeverfahren schränkt den Wettbewerb unnötig ein.

4. In welchen Branchen sehen Sie besondere Chancen für die umwelt- und klimafreundliche Beschaffung? Gibt es Ihrer Ansicht nach Leistungen, die keine entsprechende Umwelt- oder Klimarelevanz haben könnten? Bitte erläutern Sie.

Grundsätzlich kann jede Branche zum Umwelt- und Klimaschutz beitragen. Zugleich ist nicht jedes Produkt/jede erbrachte Dienstleistung umwelt- oder klimafreundlich. Darum ist jeweils individuell zu betrachten, welche Leistung beschafft werden soll, und es müssen klare Anforderungen im Hinblick auf deren Beitrag zum Umwelt- und Klimaschutz definiert werden.

Im Tischler- und Schreinerhandwerk erfolgt die Wertschöpfung überwiegend durch die menschliche Arbeit, weniger durch die Nutzung von Energie und Ressourcen. Die Kriterien einer umwelt- und klimafreundlichen Beschaffung sind daher schwierig. Eine mögliche Bewertung von umwelt- und klimarelevanten Faktoren bei Vorlieferanten oder Vorprodukten wäre für die handwerklichen KMU unzumutbar und wettbewerbsnachteilig gegenüber der Industrie.

Aktionsfeld 2: Stärkung der sozialnachhaltigen Beschaffung

5. Welche Aspekte einer sozial verantwortlichen Beschaffung sollten über die Berücksichtigung von Tarifverträgen hinaus aus Ihrer Sicht prioritär bei der öffentlichen Beschaffung verfolgt oder intensiviert werden?

Soziale Aspekte sind nicht grundlegend geeignet, um verpflichtende Berücksichtigung in Vergabeverfahren zu finden und sollten als vergabefremde Kriterien keinen weiteren Einzug in die vergaberechtliche Gesetzgebung finden. Eine Ausnahme wäre für uns die Berücksichtigung der Ausbildungsleistung eines Betriebes, um diese gesellschaftliche Leistung im Vergleich zu nicht ausbildenden Betrieben zu honorieren.

Auftraggeber können mit den bestehenden gesetzlichen Regelungen, sofern im Einzelfall möglich, soziale Aspekte berücksichtigen. In den meisten öffentlichen Ausschreibungen sind

bereits heute Anforderungen zur Tariftreue und Mindestlohn enthalten. Weil es sich bei den Angaben i. d. R. um Selbstauskünfte handelt, sollten diese auch stichprobenhaft kontrolliert werden. Im Zweifel muss dies auch bei Sub-Unternehmern erfolgen.

6. Wie könnte dies aus Ihrer Sicht am besten im Vergabeverfahren und -recht integriert werden?

Als Vorgabe des Auftraggebers zur Erbringung der Leistungspflicht. In der Schweiz besteht ein Punktesystem für teilnehmende Betriebe, die zuschlagsseitig beispielweise einen Ausbildungsbetrieb besserstellt als ein Betrieb, der nicht ausbildet.

7. Wie können soziale Innovationen wie. z.B. Sozialunternehmen durch die öffentliche Vergabe gestärkt werden?

Grundsätzlich könnten bestimmte soziale Innovationen als Zuschlagskriterium im Rahmen einer Ausschreibung benannt werden. Diese könnten dann über eine vorher bekannt gemachte Wertungstabelle in die Wertung einfließen. Ein entsprechendes Vorgehen erlaubt das Vergaberecht bereits heute für Behindertenwerkstätten, eine Änderung des Vergaberechts wäre hierfür nicht notwendig.

Der über den Bereich der Behindertenwerkstätten hinausgehende Begriff „Sozialunternehmen“ ist bisher unbestimmt. Zuerst einmal wäre demnach zu definieren, was ein Sozialunternehmen ist – und zwar anhand von nachprüfbaren Standards. In der Folge stellt sich allerdings die Frage, wer kontrollieren soll, ob ein Unternehmen die Voraussetzungen erfüllt, um als Sozialunternehmen zu gelten. Zudem besteht die Gefahr, dass Menschen mit Einschränkungen aus dem ersten Arbeitsmarkt gedrängt werden, da Unternehmen, die nicht als Sozialunternehmen gelten, von der Vergabe bestimmter Leistungen ausgeschlossen werden. Das Vergaberecht soll einen fairen, transparenten Wettbewerb garantieren. Die systematische Bevorzugung solcher Unternehmen würde diesen Wettbewerb verfälschen.

Aktionsfeld 3: Digitalisierung des Beschaffungswesens

8. Welche der folgenden Dienste kennen Sie und welche davon nutzen Sie? Zentraler Bekanntmachungsservice, Datenservice öffentlicher Einkauf, die neuen elektronischen Standardformulare, weitere Projekte zur Digitalisierung des öffentlichen Einkaufs (bitte benennen). Was fehlt aus Ihrer Sicht zur vollumfänglichen Digitalisierung der Vergabeverfahren?

Die genannten Dienste sind den Vergabeexperten in den Handwerksorganisationen bekannt. Für die weitere und umfassende Digitalisierung des öffentlichen Vergabewesens sind aus Sicht der Tischler- und Schreinerbetrieb vor allem folgende Punkte entscheidend:

- Zur vollumfänglichen Digitalisierung fehlt eine bietergerechte Vereinheitlichung der e-Vergabe-Plattform-Landschaft: Die Eingabemasken der verschiedenen Anbieter sind derzeit so unterschiedlich, dass insbesondere KMU überfordert sind und sich allein deshalb nicht um öffentliche Aufträge bewerben, die eine Anwendung von e-Vergabe-Plattformen vorschreiben, mit denen ein KMU keine Erfahrungen hat – hier schafft Digitalisierung Marktzutrittsbarrieren, statt sie abzubauen. Das gescheiterte Projekt X-Vergabe sollte neu gestartet werden mit einer verpflichtenden Verwendung einer einheitlichen Eingabemaske für alle e-Vergabe-Plattformen. Aus Sicht der Tischler- und

Schreinerbetriebe braucht es eine zentrale Plattform/Anlaufstelle für Bieter für alle öffentlichen Ausschreibungen.

- Die Umsetzung der Digitalisierungsinitiativen in Ländern und Kommunen gestaltet sich oft schwierig. Hier ist eine flächendeckende Anwendung der digitalen Vergabeinstrumente sicherzustellen. Dazu gehört auch die vollständige Digitalisierung des Vergabemanagements in den Vergabestellen, um Medienbrüche zukünftig zu vermeiden. Zur vollumfänglichen Digitalisierung des Vergabeverfahrens sollte die Voraussetzung geschaffen werden, dass das digitale Unterzeichnen von Dokumenten und Formularen möglichst ohne Probleme und Aufwand erfolgen kann. Dazu ist es wichtig, dass ein Verständnis für E-Signaturen besteht und die Rechtssicherheit dahinter und generell auch hinter dem gesamten Vergabeprozess gegeben ist.
- Ziel sollte die Umsetzung des Once-Only-Prinzips auch bei öffentlichen Vergaben sein. Damit Bieter Angaben und Nachweise nur einmal führen müssen, braucht es eine Anbindung des Vergabemanagements an die verschiedenen amtlichen Register.
- Damit die Digitalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe gelingen kann, muss eine flächendeckende Breitbandversorgung für Auftraggeber und Auftragnehmer sichergestellt werden.

9. Spricht aus Ihrer Sicht etwas gegen die elektronische Einreichung von Nachprüfungsanträgen und virtuelle mündliche Verhandlungen in Nachprüfungsverfahren? Bitte erläutern Sie.

Nein, solange Vertraulichkeit und Integrität gewährleistet sind. Zu gewährleisten sind zudem einheitliche Vorgaben für virtuelle Verhandlungen. Sonderlösungen für die öffentliche Auftragsvergabe sind abzulehnen.

10. Welche weiteren Schritte sind praktisch und rechtlich zur Digitalisierung der Nachprüfungsverfahren aus Ihrer Sicht insbesondere erforderlich?

./.

Aktionsfeld 4: Vereinfachung und Beschleunigung des Vergabeverfahrens

11. Welche Vereinfachungs- und Beschleunigungspotentiale sehen Sie noch im Vergaberecht? Wo setzen aus Ihrer Sicht Rechtssicherheit, Wirtschaftlichkeit oder das europäische Vergaberecht wichtige Grenzen?

Eine Reduzierung und Standardisierung von Formularen würde zu einer Vereinfachung der Auftragsvergabe führen. Es ist nicht nachvollziehbar, dass vor allem bei identischen Inhalten mitunter unterschiedliche Formulierungen etc. bestehen. Zudem sollten die Formulare auf das notwendige Maß reduziert werden. Eingeforderte Nachweise und Referenzen sollten sich nur auf die wesentlichen Anforderungen des Beschaffungsgegenstandes beziehen. Auch eindeutige Leistungsverzeichnisse würden die Vergabeverfahren beschleunigen.

Im Bereich der e-Vergabe sollten die „alten“ Formulare nicht einfach in digitale Abfragen überführt werden, sondern es sollten „smarte“ Formulare entstehen: Die Bieter sollten nur die Fragen beantworten müssen, die für das konkrete Beschaffungsvorhaben relevant sind. Bestimmte wiederkehrende Antworten sollten für die künftigen Vergabeverfahren gespeichert werden können.

Fristen sind im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung bereits kurz geregelt, so dass eine weitere Verkürzung nicht befürwortet wird. Auch am Grundsatz der öffentlichen Vergabe muss festgehalten werden. Denkbar wäre es, eine vermehrte Nutzung von Präqualifikationen einzuführen. Diese sollte jedoch unverbindlich ausgestaltet sein.

Der Fokus sollte daher vielmehr auf dem Vergabeverfahren vorgelagerten Prozessen, wie Bedarfsermittlung, Fähigkeitsanforderungen, Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie interne Abstimmungen etc. gelegt werden. Die aktuelle Rechtslage sieht bereits in § 2 Abs. 6 VOB/A bzw. § 2 Abs. 8 EU VOB/A vor, dass der Auftraggeber erst dann ausschreiben soll, wenn alle Vergabeunterlagen fertig gestellt sind. In § 7 Abs. 1 VOB/A bzw. § 7 Abs. 1 EU VOB/A ist weiterhin geregelt, dass Leistungsbeschreibungen eindeutig und erschöpfend erstellt werden müssen. Beides wird mitunter von der Auftraggeberseite nicht ausreichend beachtet.

Auch eine ausreichende Ausstattung mit fachlich geschulten personellen und technischen Ressourcen der ausschreibenden Stellen würde zu einer Beschleunigung führen. Dies schließt auch die aktuelle Dauer von Nachprüfungsverfahren mit ein.

Zudem sollten zentrale Vergabestellen auf kommunaler Ebene eingerichtet werden. In Niedersachsen gibt es beispielsweise einige Landkreise, die eine gemeinsame Vergabestelle nutzen können. Gerade im Hinblick auf die üblicherweise bestehende, dünne Personaldecke der Gemeinden schafft eine solche zentrale Vergabestelle im praktischen Alltag erhebliche Vorteile. Die dort Arbeitenden haben nach bisherigen Erfahrungen bessere Kenntnisse im Vergaberecht, wodurch auch unnötige Nachprüfungsverfahren vermieden werden.

12. Inwieweit können Sie sich eine Flexibilisierung des Losgrundsatzes vorstellen, etwa für wichtige Transformationsvorhaben?

Der Grundsatz der Teil- und Fachlosvergabe ist essenziell für eine mittelstandsorientierte Auftragsvergabe. Eine Abweichung von diesem Grundsatz kann ausnahmsweise und basierend auf guten Argumenten Sinn machen, wie es aktuell bspw. bei zeitdringlichen Transformationsprozessen zur Sicherung der Energieversorgungssicherheit der Fall ist.

13. Wie kann die Vergabepaxis einfacher und schneller gelingen? Wie könnten Ihrer Ansicht nach Vergabeverfahren z.B. noch weiter professionalisiert werden? Warum haben Sie oder Ihr Unternehmen sich zuletzt gegebenenfalls nicht mehr an öffentlichen Vergabeverfahren beteiligt?

Die Verfahren sollten stärker digitalisiert und die Formalien entschlackt werden. Auftragnehmer sollten Bescheinigungen, Nachweise etc. auf einer zentralen Vergabepattform hinterlegen können, um diese nicht wiederholt vorlegen zu müssen.

Bescheinigungen von Behörden (z. B. Nachweis zur Zahlung von Steuern und Abgaben) sollten innerhalb der Verwaltungen abgefragt werden können, ohne den (postalischen) Umweg über den Auftragnehmer.

Fehler oder Versäumnisse beim Ausfüllen der Vergabeunterlagen sollten ggf. nicht sofort zum Ausschluss führen. Es kommt bspw. immer wieder vor, dass Bieter versäumen, ihr Angebot zu unterzeichnen – womit das Angebot vom Wettbewerb auszuschließen ist. Durch die Schaffung einer Möglichkeit der Nachforderung für einen solchen Fall, könnten diese Angebote im Auswahlverfahren berücksichtigt werden.

Die Beteiligung von Handwerksbetrieben an öffentlichen Ausschreibungen nimmt ab, weil die Vorgaben des Vergaberechts zu komplex, bürokratisch und aufwendig für die im Handwerk vorherrschenden KMU sind. Darüber hinaus wird der hohe Aufwand beim Ausfüllen der Leistungsverzeichnisse nicht vergütet, was öffentliche Aufträge gerade für Klein- und Kleinstunternehmen wirtschaftlich unattraktiv macht.

Je mehr „vergabefremde“ Aspekte wie sozial oder ökologische Kriterien zusätzlich zur Leistungsbeschreibung aufgenommen werden, desto komplexer und bürokratischer werden Vergabeverfahren. Diese Fehlentwicklung sollte durch die Aufnahme von unverhältnismäßig vielen (verpflichtenden) umwelt- und klimabezogenen Aspekten nicht noch weiter verschärft werden.

Generell würde mehr ausreichend geschultes Personal in den Vergabestellen einen Beschleunigungseffekt bewirken. Viele Vergabefehler sind in der mangelnden Vorbereitung und im unzureichenden Know-How der Planer begründet. Es geht daher auch um eine Verbesserung der Organisationsstruktur ausschreibender Stellen. Turnusmäßige Neubesetzungen bei kommunalen Vergabestellen ohne ausreichende Einarbeitung in das Thema Vergaberecht stellen ein weiteres Problem dar.

Tischler- und Schreinerbetriebe berichten immer wieder von unklaren, technisch unzureichenden Leistungsbeschreibungen, die die Erstellung einer umfassenden Kalkulation ohne Rückfragen bei der Vergabestelle nicht zulassen. Rückfragen zu Vergabeunterlagen können von den Vergabestellen zudem zu oft nicht ausreichend beantwortet werden. In der Folge wird oft auf die Teilnahme an Ausschreibungen verzichtet. Auch hier würde eine verbesserte Ausbildung der Mitarbeitenden und stärkere Professionalisierung der Vergabestellen insgesamt zu einer besseren Qualität der Vergabeunterlagen und der Kommunikation mit den (potenziellen) Bietern beitragen, womit diesen die Kalkulation von Angeboten deutlich erleichtert würde.

Um auch in Situationen mit einer hohen Inflation und nicht seriös kalkulierbaren Kostensteigerungen anbieten zu können, müssen Preisgleitklauseln auch bei Lieferleistungen möglich sein. Viele Handwerksbetriebe verzichten aktuell auf die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen, weil die Produktionskosten bei Vertragslaufzeiten von mehreren Jahren unvorhersehbar und damit nicht kalkulierbar sind. Zukünftig sollten sowohl im Liefer- und Dienstleistungsbereich wie auch im Bau- und Ausbaubereich Preisgleitklauseln von den Vergabestellen verpflichtend angeboten werden müssen. Notwendig wäre zudem eine sowohl für die Vergabestellen als auch Auftragnehmer besser handhabbare Stoffpreisgleitklausel. Die derzeit vom Bund bereitgestellten Formblätter werden von vielen Handwerksbetrieben als zu kompliziert empfunden.

Handwerksbetriebe beteiligen sich zudem nicht an öffentlichen Ausschreibungen, weil die Zahlungsbedingungen mittelstandsfeindlich sind und die Bieter alles vorfinanzieren müssen. Hier braucht es mehr Flexibilität. Auch Bewertungskriterien, die primär den Preis gewichten, benachteiligen die Unternehmen im Handwerk, die eine größere Wertschöpfung in Deutschland haben als viele Mitbewerber.

14. Inwieweit können Sie sich auch eine weitere Vereinheitlichung des Vergaberechts vorstellen (formell in einem „Vergabegesetz“ oder materiell stärkere Angleichungen)?

Wünschenswert wäre eine stärkere Angleichung der Vergaberegungen auf Ebene der Bundesländer bzw. eine ausschließliche Konzentration auf bundeseinheitliche Regelungen. Dass würde es gerade den kleineren Betrieben des Handwerks und anderer Branchen erleichtern, an Ausschreibungen in verschiedenen Bundesländern teilzunehmen. Ein wichtiger Schritt wäre dabei die zeitnahe Umsetzung der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) in allen Bundesländern.

Nicht praxisgerecht und notwendig wäre die Vereinheitlichung der Vergaberegungen für Liefer- und Dienstleistungen und von Bauleistungen in einer einheitlichen Vergabeverordnung. Jedoch sollte hier weiter eine Angleichung nicht begründbarer unterschiedlicher Regelungen angestrebt werden. Der Wegfall der VOB/A wäre nur eine vermeintliche „optische“ Vereinfachung. Für die handwerklichen Praktiker im Bauwesen, die sich heute gezielt auf die VOB/A und das darin manifestierte praxisfreundliche „Schubladenprinzip“ konzentrieren können, würde sich die Komplexität hingegen vergrößern.

Der Erhalt der VOB/A und damit auch des Deutschen Vergabe- und Vertragsausschusses für Bauleistungen (DVA) als maßgeblichem Gremium für die Gestaltung der Regelungen für Vergaben im Baubereich hat viele Vorteile, auf die keinesfalls verzichtet werden kann. Der DVA und seine Gremien bieten die Gelegenheit, Sachverhalte umfassend und sachkundig zwischen Bund, Ländern, Auftragnehmern, Vergabestellen und Gewerkschaften zu diskutieren und untereinander abzustimmen. Insbesondere findet im DVA ein intensiver Austausch zu den Problemen und Sichtweisen zwischen den verschiedenen Stakeholdern statt, der in praxisnahen Regelungen resultiert. Neben den Vergaberegeln in der VOB/A regelt der DVA zudem über die VOB/B und VOB/C vertragsrechtliche und technische Fragen. Dadurch wird eine enge Verzahnung mit der VOB/A gewährleistet, auf die nicht verzichtet werden kann.

Aktionsfeld 5: Förderung von Mittelstand, Start-Ups und Innovationen

15. Welche rechtlichen und praktischen Stellschrauben sehen Sie für eine starke Einbeziehung von kleinen und mittelständischen Unternehmen in die öffentliche Beschaffung?

Das wichtigste Instrument zur Stärkung der Beteiligung von kleinen und mittleren Unternehmen an öffentlichen Vergabeverfahren ist und bleibt das Primat der Fach- und Teillosvergabe, dass nicht weiter aufgeweicht werden darf.

Vom Eignungskriterium „Mehrjährige Tätigkeit“ sollte abgerückt werden. Stattdessen sollten die Eignungskriterien flexibler formuliert werden. Dazu könnte auf den Erfolg oder andere, ähnliche Erfahrungen in dem geforderten Gebiet abgestellt werden. So werden Möglichkeiten geschaffen, dass sich Existenzgründer an Vergabeverfahren beteiligen. Auch eine möglichst kleinteilige Losvergabe steigert die Attraktivität von öffentlichen Ausschreibungen für KMU.

Knappe öffentliche Haushalte und Neuverschuldungsverbote dürfen nicht als Grund dafür genutzt werden, Aufträge in wachsendem Maße großvolumig und über lange Laufzeiten in Form von ÖPP zu vergeben. Das gefährdet gewachsene Strukturen beispielweise am Baumarkt, die auch für einen Wettbewerb stehen, der im Interesse der öffentlichen Hand ist. Bei ÖPP-Projekten bleibt dem Mittelstand oft nur die ruinöse Nachunternehmerposition bei in- und ausländischen Generalunternehmen. Zudem haben sowohl der Europäische Rechnungshof als auch der Bundesrechnungshof festgestellt, dass ÖPP-Projekte – insbesondere im Autobahnbau – erheblich teurer sind als klassisch realisierte Bauvorhaben. Allein die konventionelle Vergabe garantiert einen ausreichenden Wettbewerb und die Beteiligung des Mittelstands.

Gerade für Kleinunternehmen, die oft nicht alle geforderten Leistungen in einer Ausschreibung abdecken können, sind die Beteiligung mittels Bietergemeinschaften und die Möglichkeit zum Einsatz von Unterauftragsnehmern wichtige Instrumente zur Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen.

Darüber hinaus würde durch eine Entlastung der Bieter bei den erforderlichen Nachweisen und eine möglichst bürokratiearme Gestaltung der Vergabeunterlagen deren Beteiligung gestärkt. Damit Ausschreibungen für KMU besser auffindbar sind, braucht es eine zentrale Vergabepattform. Regionale Vergabekonferenzen fördern die Zusammenarbeit von Beschaffern und Unternehmen und machen die Beteiligungsmöglichkeiten an öffentlichen Ausschreibungen für potenzielle Bieter sichtbar.

Durch die Zulassung von Nebenangeboten erhalten Auftraggeber innovative und qualitativ hochwertige Angebote, die aufzeigen, wie eine gewünschte Leistung auch auf anderem Weg erbracht werden kann. Immer wieder führt dies in der Praxis dazu, dass Auftraggeber die von ihnen zu beschaffenden Leistungen innovativer, rationeller und kostensparender erhalten, da nicht nur der Bieterkreis, sondern auch die Ausführungsvarianten deutlich erhöht werden.

Eine qualitativ hochwertige Leistung basiert auf einer qualitativ hochwertigen Planung und Ausschreibung. Dafür ist in erster Linie eine ausreichende und fachkundige Personalausstattung der Ämter erforderlich. Auf dieser Grundlage können sich dann auch mittelständische Betriebe an den Ausschreibungen beteiligen. Beispielweis wird mit dem Prinzip "Erst planen, dann bauen" gewährleistet, dass mit dem Bau erst dann begonnen wird, wenn für das genehmigte Bauvorhaben die Ausführungsplanung mit detaillierten Angaben zu Kosten, Risiken und zum Zeitplan sowie eine integrierte Bauablaufplanung vorliegen.

Notwendig wäre zudem eine sowohl für die Vergabestellen als auch Auftragnehmer besser handhabbare Stoffpreisgleitklausel, die zudem bei Ausschreibungen grundsätzlich verpflichtend anzubieten ist. Die derzeit vom Bund bereitgestellten Formblätter werden von vielen Handwerksbetrieben als zu kompliziert empfunden.

Im Interesse einer mittelstandsgerechten Vergabe sollte der öffentliche Auftraggeber Zurückhaltung bei der Forderung von Sicherheiten üben. Denn Sicherheiten zur Vertragserfüllung und Gewährleistung belasten gerade mittelständische Betriebe erheblich, weil jede Bürgschaft in vollem Umfang auf den Kreditrahmen des Unternehmens angerechnet wird.

Attraktivitätssteigernd würden auch flexiblere Zahlungsbedingungen wirken. Teilzahlungen bei Lieferleistungen sollten nach Möglichkeit auch ohne Bürgschaft möglich sein. Zahlungsziele müssen verkürzt werden, denn Handwerksbetriebe sind keine Kreditinstitute. Wirtschaftliche Aktivitäten von öffentlichen Unternehmen, die über den engen Bereich der Daseinsvorsorge hinausgehen, sollten unterbleiben. Auf kommunaler Ebene sollte daher bundesweit klargestellt werden, dass Kommunen ihre wirtschaftlichen Betätigungen auf ihre Kernbereiche beschränken müssen. Dies schließt auch Umsatzsteuerprivilegien bei interkommunaler Zusammenarbeit von kommunalen Beteiligungsunternehmen ein.

16. Welche Rolle spielen für Sie zum Beispiel Unteraufträge oder Bietergemeinschaften, Eignungskriterien oder Ausführungsbedingungen? Welche rechtlichen und/oder praktischen Herausforderungen sehen Sie hier?

Gerade für Kleinunternehmen, die oft nicht alle geforderten Leistungen in einer Ausschreibung abdecken können, ist die Beteiligung mittels Bietergemeinschaften ein wichtiges Instrument zur Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen.

Die Fach- und Teillosvergabe gekoppelt mit einem Eigenleistungsgebot ist eine gute und wichtige Grundlage für eine mittelstandsorientierte Vergabe öffentlicher Aufträge. Es bedarf aber einer entsprechenden Branchenkenntnis auf Auftraggeberseite, um die „Feinkörnigkeit“ der Losvergabe bedarfsgerecht auszugestalten.

Eignungskriterien sind nicht durchgängig auf kleine und mittlere Unternehmen ausgerichtet. Oft werden als Eignungskriterium auch Referenzen gefordert, die sich sehr eng an der ausgeschriebenen Leistung orientieren. Kleine und innovative Unternehmen, die diese Referenzen nicht nachweisen können, haben dann keine Möglichkeit an einer Ausschreibung teilzunehmen, auch wenn sie die Leistung fachlich erbringen könnten.

Gleichbehandlung und Transparenz wären gewahrt, wenn die komplette Prüfung aller Eignungsanforderungen zum Zeitpunkt der Angebotsabgabe erfolgt. Dies entspräche der ursprünglichen Gesetzeslage, wohingegen die Rechtsprechung davon abweicht. Damit würde vermieden, dass Hauptauftragnehmer mit spekulativ niedrigen Preisen den Zuschlag erhalten, um dann passende Nachunternehmer mit günstigen Preisen einzusetzen. Der Einzelanbieter muss bereits zur Angebotsabgabe seine Eignung komplett nachweisen. Damit würde die Gleichbehandlung aller Bewerber und eine (zeitliche) Zuschlags- (Vertrags-) Sicherheit gesichert.

17. Wie stark nutzen Sie Markterkundungen oder funktionale Ausschreibungen bzw. innovative Vergabeverfahren, um Innovationen und Start-Ups im Design von Vergabeverfahren besser zu berücksichtigen? Welche praktischen oder rechtlichen Hürden sehen Sie hier?

Funktionale Ausschreibungen stoßen bei vielen Handwerksbetrieben auf große Skepsis. Bedeuten sie doch eine Verlagerung des Konzeptentwicklungs- und Leistungsbeschreibungsaufwandes auf die Bieterseite. In kleinen und mittleren Unternehmen, wie sie im Tischler- und Schreinerhandwerk vorherrschend sind, fehlen dafür die personellen Ressourcen. Hinzu kommt, dass aufgrund der betrieblichen Strukturen die Kosten für eine entsprechende Planungsleistung nicht kalkulierbar und damit nicht wirtschaftlich abbildbar sind. Funktionale Ausschreibungen schränken den Wettbewerb zulasten kleiner und mittlerer Unternehmen, die die notwendigen Planungsleistungen nicht erbringen können, ein.

Aufseiten der Vergabestellen dürfte vielfach das Know-how zur Durchführung entsprechender Ausschreibungen fehlen. Zudem sind funktionale Ausschreibungen regelmäßig deutlich teurer, da allen Bietern, die sich an der Ausschreibung beteiligen, die erbrachte Planungsleistung vergütet werden muss. Diese Mehrkosten müssen vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Auftragsvergabe durch entsprechende Gründe gerechtfertigt werden.

18. Was hat Sie ggf. bisher gehindert, innovative Vergabeverfahren (wie zum Beispiel dynamische Beschaffungssysteme oder elektronische Auktionen) zu nutzen?

Der Aufbau psychologischen Drucks durch dynamische Beschaffungssysteme (gleichzeitige Verhandlung mit mehreren potenziellen Auftragnehmern) oder elektronische Auktionen durch staatliche Beschaffungsstellen kann Unternehmer dazu verleiten, Dumpingpreise anzubieten, die langfristig das Unternehmen und die Volkswirtschaft schädigen. Das ist schlichtweg unseriös.

Der Grundsatz einer eindeutig verständlichen Leistungsbeschreibung, auf die sich verschiedene Bieter im Wettbewerb zueinander bewerben, mit einem fixen Endpreis ist und bleibt der angemessenste Weg zur Vergabe öffentlicher Aufträge und wird der Rolle des Staates als vorbildlicher Wirtschaftsakteur gerecht.

Sonstiges

19. Wie priorisieren Sie die Aktionsfelder? Welche aufgeworfenen Fragen sind Ihnen besonders wichtig?

Für die Tischler- und Schreinerbetriebe haben die Digitalisierung des Beschaffungswesens sowie die Vereinfachung und Beschleunigung des Vergabewesens (Aktionsfelder 3 und 4) die höchste Priorität.

Je mehr vergabefremde Aspekte wie Sozialkriterien und ökologische Kriterien zusätzlich zur Leistungsbeschreibung aufgenommen werden, desto komplexer werden Vergabeverfahren. Das Vergaberecht sollte auf seinen ursprünglichen Zweck konzentriert und nicht für die Erreichung von über die Auftragsvergabe hinausgehenden allgemeinpolitischen Zielen instrumentalisiert werden. Viele Ziele sind von gesamtgesellschaftlicher Relevanz, doch müssen diese durch geeignete politische Instrumente und nicht durch das Vergaberecht erreicht werden. Deswegen sind die Aktionsfelder 1 und 2 für die Tischler- und Schreinerbetriebe im Zusammenhang mit dem Vergaberecht nur von untergeordneter Relevanz.

20. Sehen Sie Zielkonflikte und falls ja, wie sollten diese aus Ihrer Sicht aufgelöst werden?

Der Auftraggeber entscheidet, was er beschaffen will und ob ggf. über den reinen Beschaffungsgegenstand hinausgehende Ziele erreicht, werden sollen. Seine Aufgabe ist es gegenüber den Bietern transparent darzustellen, welches Wertungsraster er verwendet, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Verfahrensbeteiligten zu gewährleisten. Eine Erweiterung und Ausdehnung der formalen Vorgaben und Nachweise (Aktionsfelder 1 und 2) steht jedoch im Gegensatz zur angestrebten Entbürokratisierung und Vereinfachung der Prozesse. Höhere Anforderungen an umweltfreundliche, soziale und nachhaltige Faktoren werden nicht zur Vereinfachung und Beschleunigung des Vergabeverfahrens führen. Es steht zu befürchten, dass es zu einer noch geringeren Beteiligung der Unternehmen an den Vergabeverfahren der öffentlichen Hand kommt und somit im Endergebnis zu unwirtschaftlichen Beschaffungen. Wenn Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekte zukünftig eine größere Rolle bei der öffentlichen Auftragsvergabe spielen sollen, müssen die zusätzlichen Anforderungen für Auftragnehmer mit einem angemessenen Aufwand nachweisbar sein – dazu zählen ausdrücklich nicht zeitaufwändige und teure Zertifizierungen, die vor allem kleine und mittlere Unternehmen vielfach vom Wettbewerb um öffentliche Aufträge ausschließen würden.

Eine nachhaltigere und umweltfreundlichere öffentliche Beschaffung muss zudem mit entsprechenden Auftragsbudgets hinterlegt werden, die eine Berücksichtigung dieser Aspekte bei der Auftragserfüllung ermöglichen. Nicht das preisgünstigste, sondern das wirtschaftlichste (nachhaltigste) Angebot muss den Zuschlag erhalten.

Vermieden werden muss eine weitere Bürokratisierung der Vergabeverfahren und weiterer Steigerung der Komplexität der Anforderungen an Nachweise etc., damit die Beteiligungsbereitschaft nicht weiter sinkt. Um nachhaltige (v. a. umweltbezogene Anforderungen) umfassend einzubeziehen, bedarf es ausreichender Fachkenntnisse in den Vergabestellen, um Anforderungen auch erkennen und formulieren zu können. Sinnvoll ist es auch, Mitarbeiter in den Vergabestellen mit bestehenden Beratungsangeboten vertraut zu machen (bspw. Auftragsberatungsstellen, Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB) und das Kompetenzzentrum für Innovative Beschaffung (KOINNO)).

21. In welchen weiteren Bereichen sehen Sie rechtlichen Anpassungsbedarf der Vergabeverfahren? Welche praktischen Lösungen sehen Sie als besonders wichtig an?

Das im europarechtlich geregelten Oberschwellenbereich etablierte Rechtsschutzsystem hat erheblich zur Verbesserung der Rechtssicherheit von Bietern und Auftraggebern beigetragen. Daran angelehnte Maßnahmen sollten zügig auch im ausschließlich auf deutscher Ebene geregelten Unterschwellenbereich eingeführt werden. Immer wieder beklagen auch Betriebe fehlerhafte Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich, ohne dass sie die Möglichkeit haben, dadurch erlittene Einbußen geltend zu machen. Vor allem auf kommunaler Ebene fehlt viel zu häufig eine qualitative inhaltliche Prüfung der Vergabeverfahren. Gründe hierfür sind die zu geringe personelle Ausstattung in den kommunalen Vergabestellen, aber zum Teil auch die fehlende Qualität in der Ausbildung der dort handelnden Personen. Die Folge ist eine oft nicht rechtlich saubere Anwendung des

Vergaberechts, die bei den betroffenen Betrieben zu einer faktischen Benachteiligung führt. Gerade vor dem Hintergrund der bestehenden Rechtsschutzmechanismen im Oberschwellenbereich ist nicht nachvollziehbar, warum im Unterschwellenbereich bisher nur ein bestenfalls rudimentär ausgeprägtes (primäres) Rechtsschutzsystem existiert. Sinnvoll wäre die Einführung eines am Oberschwellenbereich angelehnten, aber deutlich verschlankten Systems. Hierbei sollte auch die Einbeziehung bewährter Regelungen auf Landesebene – wie beispielsweise in Sachsen, Sachsen-Anhalt oder Thüringen – geprüft werden.

Geprüft werden sollte auch die Einführung von Nachprüfungsverfahren auch unterhalb der EU-Schwellenwerte. Der Anwendungsbereich des Vergaberechts sollte auf sämtliche staatliche Unternehmensbeteiligungen ausgedehnt werden.

Um auch in Situationen mit einer hohen Inflation und nicht seriös kalkulierbaren Kostensteigerungen anbieten zu können, müssen Preisgleitklauseln auch bei Lieferleistungen möglich sein. Viele Handwerksbetriebe verzichten aktuell auf die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen, weil die Produktionskosten bei Vertragslaufzeiten von mehreren Jahren unvorhersehbar und damit nicht kalkulierbar sind. Zukünftig sollten sowohl im Liefer- und Dienstleistungsbereich wie auch im Baubereich Preisgleitklauseln von den Vergabestellen verpflichtend angeboten werden müssen. Notwendig wäre zudem eine sowohl für die Vergabestellen als auch Auftragnehmer besser handhabbare Stoffpreisgleitklausel. Die derzeit vom Bund bereitgestellten Formblätter werden von vielen Handwerksbetrieben als zu kompliziert empfunden.

Der Bundesverband Holz und Kunststoff (Tischler Schreiner Deutschland) ist der Bundesinnungsverband für Tischler/Schreiner, Drechsler und Baufertigteilmonteure. Der Verband betreut mit seinen 14 Landesverbänden etwa 15.000 Mitgliedsbetriebe aus dem Tischler- und Schreinerhandwerk.

Tischler Schreiner Deutschland

Bundesinnungsverband

Littenstraße 10

10179 Berlin

T +49 30 308823-10

F +49 30 308823-12

paukner@tischler-schreiner.de

www.tischler-schreiner.de