

Eckpunkte zum GRÜNEN Gesetzentwurf Sächsisches Vergabegesetz

Dr. Gerd Lippold

Bernhard-von-Lindenau-Platz 1
01067 Dresden

Telefon: 0351 / 493 4840
Telefax: 0351 / 493 4809

gerd.lippold@slt.sachsen.de

Dresden, 14.02.2018

1. Notwendigkeit des Gesetzentwurfs

Die öffentlichen Hände geben jährlich 14 bis 16 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Beschaffung und Vergaben aus. In Sachsen wurden in den Jahren 2015 und 2016 von den staatlichen Stellen insgesamt 215.255 Aufträge mit einem Gesamtvolumen in Höhe von 1.349.470.913 EURO vergeben. Dies entspricht fast der Höhe eines Jahreshaushaltes des Freistaates.

Dieser erhebliche Anteil am Gesamtkonsum verleiht dem Staat ein hohes ökonomisches Gewicht: Aufträge der öffentlichen Hand stellen einen entscheidenden Wirtschaftsfaktor und ein wichtiges Betätigungsfeld für Unternehmen dar. Das öffentliche Beschaffungswesen verfügt damit über einen wichtigen Hebel, um die Nachfrage nach nachhaltigen Produkten und Dienstleistungen zu schaffen oder zu stärken und damit Konsum- und Produktionsmuster zu beeinflussen (Vgl. Europäische Kommission, 2008a). Anbieter, die sozialverträgliche, ökologisch vorteilhafte Produkte und Dienstleistungen anbieten, können durch nachhaltigkeitsorientierte öffentliche Beschaffung gefördert werden. Damit steigt für Unternehmen der Anreiz zur Herstellung und Entwicklung nachhaltiger Produkte.

Ergänzend zum derzeit gültigen Sächsischen Vergabegesetz aus dem Jahr 2013 soll mit

einem grünen Vergabegesetz - neben der Anpassung an europäische Rechtsprechung - der Aspekt nachhaltiger öffentlicher Beschaffung herausgearbeitet werden. Öffentliche Auftraggeber sollen bei der Beschaffung von Waren oder Dienstleistungen künftig alle drei Säulen der Nachhaltigkeit, nämlich die sozialen, die ökonomischen sowie die ökologischen Faktoren berücksichtigen. Umweltorientierten Kriterien der öffentlichen Beschaffung kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. In deren Rahmen sind staatlichen Stellen aufgefordert, Güter, Dienstleistungen und Arbeitsverträge zu beschaffen, die während ihrer gesamten Lebensdauer geringere Folgen für die Umwelt haben, als vergleichbare Produkte mit der gleichen Hauptfunktion.

Ein modernes Vergabegesetz ist ein besonders wichtiges Instrument, um Entwicklungen in Richtung Zukunftsfähigkeit und Nachhaltigkeit in allen Bereichen der Gesellschaft und der Wirtschaft zu fördern. Neben ordnungspolitischer Weichenstellung und den Steuerungsmöglichkeiten durch Förderprogramme und -richtlinien ist Vergabepolitik geeignet, sowohl bei Auftraggebern als auch bei Auftragnehmern langfristige Anpassungsstrategien an die großen Transformationserfordernisse unserer Zeit, beispielsweise auf dem Gebiet des Klimaschutzes, auf den Weg zu bringen.

2014 wurden neue EU-Richtlinien für das Vergaberecht beschlossen. Das Legislativpaket Vergaberecht der EU umfasst drei Richtlinien: Die Modernisierung der Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe (sog. „klassische“ Vergaberichtlinie) und der Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe durch Marktteilnehmer in den Bereichen Wasser, Energie, Verkehr und Postdienste (sog. Sektorenrichtlinie) sowie die neue Richtlinie über die Vergabe von Konzessionen. Das Europäische Parlament hat das Legislativpaket am 15.01.2014 in erster Lesung mit großer Mehrheit angenommen. Die formelle Zustimmung zu allen drei Richtlinien durch den Rat der Europäischen Union erfolgte am 11.02.2014. Deren nationale Umsetzung musste danach innerhalb von 24 Monaten erfolgen.

Der 4. Teil des GWB (Erste Stufe der Vergaberechtsreform) ist nach den erfolgten Beschlussfassungen des Bundestags vom 17. Dezember 2015 und des Bundesrats vom 18. Dezember 2015 mit seiner Neufassung am 23. Februar 2016 im Bundesgesetzblatt (Teil I Nr. 8) veröffentlicht worden. Weiter hat die Bundesregierung am 20. Januar 2016 den Entwurf einer Verordnung zur Modernisierung des Vergaberechts (Zweite Stufe) beschlossen. Der Deutsche Bundestag hat am 25. Februar 2016 auf der Grundlage eines bestehenden Parlamentsvorbehalts dieser Verordnung zugestimmt und der Bundesrat hat

am 18. März 2016 den Verordnungsentwurf beschlossen. Diese sogenannte Mantelverordnung ist als „Verordnung zur Modernisierung des Vergaberechts (Vergaberechtsmodernisierungsverordnung – VergRModVO)“ am 14. April 2016 im Bundesgesetzblatt, BGBl. Jahrgang 2016 Teil I Nr.16, S. 624 ff., veröffentlicht worden.

Zur Harmonisierung mit bundesrechtlichen Vorschriften ist mindestens die Änderung derjenigen Vorschriften des Sächsischen Vergabegesetzes (SächsVergabeG) erforderlich, die auf Vorschriften des novellierten Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) verweisen. Dies betrifft §1 Abs. 1 und 3, § 2 Abs. 4 und § 4 Abs. 2 SächsVergabeG.

2. Derzeitige Probleme des sächsischen Vergabegesetzes

A - ökologische Kriterien dürfen bei der Auftragsvergabe nicht vorgegeben werden.

Bisher sind nur betriebswirtschaftliche Vergabekriterien, wie zum Beispiel Preis, Ausführungsfrist, Betriebs- und Folgekosten, Gestaltung, Rentabilität, technischer Wert, Wartungskosten, Service möglich. Umweltfolgekosten wie zum Beispiel Luftverschmutzung, Klimaschäden, Artensterben und Grundwasserbeeinträchtigung gelten nicht als wirtschaftlich relevant. Sie werden somit nicht berücksichtigt.

B - Entsorgungskosten dürfen bei der Auftragsvergabe nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt werden. Kosten der Wiederverwertung, Verbrennung in Sondermüllanlagen oder die Deponierung gelten bisher nicht als betriebswirtschaftlich relevant. Sie werden somit nicht berücksichtigt.

C - Recyclingprodukte dürfen nicht bevorzugt werden. Recyclingfähigkeit und die Nutzung recycelter Materialien sind bisher nicht als Vergabekriterium vorgesehen.

D - Innovationen haben kaum eine Chance. Produkt- und Dienstleistungsinnovationen sind derzeit kein Kriterium für die Vergabe öffentlicher Aufträge. Damit bleibt die Chance ungenutzt, mittels öffentlicher Vergabe Anbieter zu fördern, die Leistungen über den derzeitigen Stand der Technik hinaus anbieten.

E - Einhaltung von Tarifverträgen und Mindestlohn durch beauftragte Unternehmen wird nicht geprüft. Tariftreue und die Einhaltung des Mindestlohnes sind bisher nicht als

Vergabekriterium vorgesehen.

F - Die Einhaltung von sozialer Mindeststandards darf nicht vorgegeben werden. Die Einhaltung der sozialen Mindeststandards der internationalen Organisation ILO sind bisher nicht als Vergabekriterium vorgesehen. Fair gehandelte Produkte dürfen nicht verlangt werden.

G - Gilt nicht für Unternehmen mit öffentlicher Minderheitenbeteiligung und Stadtwerke. In § 1 Abs.1. wird auf die Definition des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB, § 98) Bezug genommen, welches nur für Unternehmen mit öffentlicher Mehrheitsbeteiligung gilt. Mit §2 werden Stadtwerke und andere Unternehmen, die eine Gewinnerzielungsabsicht haben, generell ausgenommen.

H – Förderung von Frauen als Zuschlagskriterium ist im Sächsischen Vergaberecht bisher nicht verankert. Alte Geschlechterstereotype werden zementiert, was sich u.a. in Arbeitszeitmodellen etc. niederschlägt, die mit der Lebenswirklichkeit von Frauen nur schwer vereinbar sind. Dadurch wird der besonderen Rolle der Frau bei der Bewältigung des wachsenden Fachkräftebedarfes zu wenig Rechnung getragen.

I – Keine Erwähnung von der Pflicht zur Ausschreibung in Teillosten, damit sich kleine Unternehmen an den Ausschreibungen beteiligen können.

J - Kontrollmechanismen und Sanktionen fehlen.

3. Ziele des Gesetzentwurfs

Die GRÜNEN Ziele bei der Reform des sächsischen Vergabegesetzes sind die Ermöglichung eines fairen Wettbewerbes, Schutz der Umwelt, mehr Gerechtigkeit bei der Entlohnung der Beschäftigten und bessere Arbeitsbedingungen sowie volle Kostentransparenz durch die feste Verankerung von ökologischen und sozialen Aspekten in der öffentlichen Auftragsvergabe.

4. Inhalt des Gesetzentwurfs

A - Umweltfreundliche und energieeffiziente Beschaffung

1. Verpflichtung der öffentlichen Auftraggeber zur Berücksichtigung von klimaschädlichen Emissionen: Bei der Vergabe sollen die CO₂-Emissionen für Erzeugung, Transport und Nutzung berücksichtigt werden. Geringe Entfernungen und sparsamer fossiler Energieeinsatz werden damit vorteilhaft für den Anbieter.
2. Verpflichtung der öffentlichen Auftraggeber zu Kriterien des Umweltschutzes und der Energieeffizienz: Im Leistungsverzeichnis oder in der Bekanntmachung sollen Leistungs- oder Funktionsanforderungen hinsichtlich des Umweltschutzes und der Energieeffizienz bereits ausdrücklich genannt werden. Im Rahmen der Eignungsprüfung sollen in geeigneten Fällen bestimmte Normen für das Umweltmanagement erfüllt werden. Das wird vereinfacht durch die Berücksichtigung von Umweltsiegeln und Zertifizierungen. Durch die Anerkennung unabhängiger Umweltsiegel und EMAS-Zertifizierungen lässt sich der Aufwand für die Vergabestelle minimieren. Andere Nachweise zur Einhaltung der Kriterien sollen im Sinne der Chancengleichheit für KMU möglich sein.
3. Einführung einer Datenbank ökologisch vorteilhafter Produkte und Dienstleistungen: Für die Beschaffung der Landesbehörden baut der Freistaat eine Datenbank standardisierbarer Produkte und Dienstleistungen auf, die auch von anderen öffentlichen Stellen genutzt werden kann.
Zudem stellt der Freistaat (vorhandene europäische) Excel-Tools in deutscher Sprache zur einfachen Berechnung von Lebenszykluskosten und CO₂-Emissionen zur Verfügung.
4. Ermächtigung zum Erlass einer Durchführungsverordnung: Die konkrete Benennung von anerkannten Umweltsiegeln, Exceltools usw. wird durch eine Ermächtigung zum Erlass einer RVO flexibel gehalten.

B - Berücksichtigung der Lebenszykluskosten bei der Vergabe

Neben den voraussichtlichen Anschaffungskosten sind unter Berücksichtigung des Lebenszyklusprinzips insbesondere auch die voraussichtlichen Betriebskosten über die Nutzungsdauer - vor allem die Kosten für den Energieverbrauch - sowie die

Entsorgungskosten zu berücksichtigen.

C - Bevorzugung von Produkten, die eine Kreislaufwirtschaft befördern

In Vergabeverfahren soll bei der Beschaffung von Arbeitsmaterialien, Ge- und Verbrauchsgütern, bei Bauvorhaben und sonstigen Aufträgen Erzeugnissen der Vorzug gegeben werden, die mit rohstoffschonenden oder abfallarmen Produktionsverfahren hergestellt sind, aus Abfällen hergestellt sind, sich durch Langlebigkeit, Reparaturfreundlichkeit, Wiederverwendbarkeit und Wiederverwertbarkeit auszeichnen, im Vergleich zu anderen Erzeugnissen zu weniger oder zumindest schadstoffärmeren Abfällen führen oder sich in besonderem Maße zur Verwertung oder gemeinwohlverträglichen Abfallbeseitigung eignen.

D - Tariftreuepflicht

1. Verpflichtung der Unternehmen

Unternehmen werden verpflichtet, die für sie geltenden gesetzlichen, aufgrund eines Gesetzes festgesetzten und unmittelbar geltenden tarifvertraglichen Leistungen zu gewähren.

2. Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern

Leistungen, die vom Arbeitnehmer-Entsendegesetz erfasst werden, dürfen nur an Unternehmen vergeben werden, die sich verpflichten, mindestens die Leistungen zu gewähren, an die das Unternehmen aufgrund des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes gebunden ist.

3. Öffentliche Aufträge über Verkehrsdienstleistungen und freigestellten Schülerverkehr: Mindestens Konditionen nach sächsischen Tarifverträgen für öffentlichen Verkehr.

4. Sicherstellung der Repräsentativität

Das für Arbeit zuständige Ministerium errichtet einen beratenden Ausschuss für die Feststellung der Repräsentativität der Tarifverträge. Ermächtigung zur RVO über Zusammensetzung und Verfahren.

E - Mindestlohn zwingend

Einhaltung des bundesweiten Mindestlohnes als Voraussetzung auch für alle am Auftrag mitwirkenden Beschäftigten der Nachunternehmer, wenn keine Tariftreue gefordert werden kann.

G - Einhaltung der ILO-Mindeststandards bei öffentlichen Aufträgen

Öffentliche Aufträge dürfen nur an Unternehmen vergeben werden, die nachweislich dafür Sorge tragen, dass die im konkreten Auftrag beschafften Waren unter Beachtung der in den Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation festgelegten Mindeststandards gewonnen oder hergestellt worden sind.

H - fairer Handel

Die Behörden des Freistaates werden verpflichtet, in geeigneten Produktkategorien (z.B. Kaffee, Tee, Früchte, Baumwollkleidung) fair gehandelte Produkte zu fordern. Die Verwendung von fair gehandelten Produkten kann von anderen öffentlichen Stellen gefordert werden.

I – Bevorzugung von Bietern, die die Gleichstellung von Frauen fördern

Bevorzugte Bieter sind diejenigen, die sich der Gleichstellung von Frauen im Erwerbsleben angenommen haben und im Verhältnis zu den übrigen Bietern im Zeitpunkt der Angebotsabgabe

1. einen höheren Frauenanteil an den Beschäftigten, einschließlich der zu ihrer Ausbildung Beschäftigten, aufweisen und
2. Frauen in höherem Maße in qualifizierten Positionen bzw. in Führungspositionen beschäftigen.

Die qualifizierte Position wird ermittelt auf Grundlage des Bruttolohns oder Bruttogehalts der weiblichen Beschäftigten in Relation zum Bruttolohn oder Bruttogehalt der Beschäftigten insgesamt.

J - Ermöglichung der Förderung von Innovationen

Die Auftraggeber können innovative Anforderungen berücksichtigen, wenn diese mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen oder Aspekte des Produktionsprozesses betreffen und sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben. Damit ist die Förderung innovativer Startups in der Region möglich, die so ihre ersten Aufträge bekommen.

K - Kontrollmechanismen und Sanktionen

1. Einrichtung einer Melde- und Informationsstelle für öffentliche Auftraggeber mit Vergaberegister und Prüfkompetenz

Der Freistaat richtet eine mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet sächsische Melde- und Prüfstelle mit umfänglichen Prüfkompetenzen ein. Damit werden insbesondere kleine Kommunen von Prüfpflichten entlastet. Im Vergaberegister werden alle festgestellten Verstöße und Sperrungen registriert. Jede öffentliche Stelle kann darauf zugreifen.

2. Verpflichtung der Auftraggeber zur Meldung von Unregelmäßigkeiten

Bei Verdacht auf Nichteinhaltung der Kriterien muss der Auftraggeber dies der sächsischen Melde- und Prüfstelle melden.

3. befristeter Ausschluss von Aufträgen

Unternehmer oder Unternehmen müssen wegen schwerer Verfehlungen, die ihre Zuverlässigkeit infrage stellen, von Aufträgen öffentlicher Auftraggeber für 6 bis 36 Monate ausgeschlossen werden können.

4. Verpflichtende Vertragsstrafen

In den Aufträgen werden Vertragsstrafen zwischen 1-5 Prozent der Auftragssumme bei Verstoß gegen die Vergabekriterien festgelegt.

5. Ordnungswidrigkeit

Bei Verstoß gegen die Vergabekriterien wird von der sächsischen Melde- und Prüfstelle eine Ordnungsstrafe verhängt.

6. Nachweispflicht der Unternehmen

Die beauftragten Unternehmen sowie ihre Nachunternehmen und Verleihunternehmen sind verpflichtet, dem öffentlichen Auftraggeber die Einhaltung der Verpflichtungen auf dessen Verlangen jederzeit nachzuweisen.

L - Einbeziehung aller Unternehmen mit wesentlicher öffentlicher Beteiligung

1. Abschaffung der Ausnahme für Unternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht
2. Einbeziehung von privaten Unternehmen mit öffentlicher Sperrminorität

M - Präqualifikation

Erklärungen und Siegel für Unternehmen können entfallen, wenn ihre Nachweise in einem europäischen, deutschen oder sächsischen Präqualifikationsregister hinterlegt sind.

N – Losweise Vergabe

Aufträge sind in Fach- und Teillosten auszuschreiben und zu vergeben. Gründe für die Zusammenfassung der Lose sind zu dokumentieren.