



Wirtschaft & Recht

Positionspapier

Vergaberecht, Wertgrenzen, Tariftreue in der
öffentlichen Auftragsvergabe – Hintergründe und
Ziele mit Blick auf Mittelstand und Handwerk

Bildung

Wirtschaft

Außenwirtschaft

Innovation

Umwelt

Energie

Ansprechpartner – Dr. Tobias Roeder – roeder@handwerk-LHN.de – 0511 38087-15





Positionspapier

„Vergaberecht, Wertgrenzen, Tariftreue in der öffentlichen Auftragsvergabe – Hintergründe und Ziele mit Blick auf Mittelstand und Handwerk“

- Anforderungen an die Landesregierung -

I. Einführung

Öffentliche Aufträge haben für das Handwerk und den Mittelstand eine große Bedeutung. Dies gilt insbesondere für den Bereich des Bau- und Ausbaugewerbes. In diesem Bereich machen öffentliche Aufträge den Großteil des Umsatzaufkommens aus.

Allen Betrieben – unabhängig von der Betriebsgrößenklasse – muss grundsätzlich die Möglichkeit gegeben werden, öffentliche Aufträge übernehmen zu können. Damit kleine und mittelständische Betriebe des Handwerks die gleichen Chancen wie große Unternehmen haben, ist ein ordentliches Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge erforderlich. Dies gilt vor allem auch bei größeren Projekten. Sie müssen als sog. Fach- und Teillöse – sprich in kleinen Tranchen – und nicht als Gesamtprojekt vergeben werden. Gerade das Vergaberecht muss als eines der wichtigsten Momente gesehen werden, um den fairen Wettbewerb für den Mittelstand zu fördern und zu wahren. Damit verfolgt das Vergaberecht höhere Zwecke und ist keine bürokratisch aufwändige Dokumentation von Vergabeprozessen der öffentlichen Hand. Neben dem fairen Wettbewerb dient das Vergaberecht auch dem Nachweis für die Verwendung von Steuermitteln.

Aus diesen Gründen ist jegliche Aufweichung zu vermeiden oder – wie jetzt coronabedingt – nur auf einen sehr engen Zeitraum zu begrenzen. Die Wertgrenzen und damit der Anwendungsbereich des Vergaberechts dürfen nicht zur Disposition gestellt werden.

II. Begriffliche und rechtliche Grundlagen und Ziele

Neben dem „Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen“ (GWB) findet das Vergaberecht in Niedersachsen mit dem „Niedersächsischen Gesetz zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen“ und dem „Niedersächsischen Tariftreue- und Vergabegesetz (NTVergG)“ seine rechtlichen Grundlagen.

Ziel des NTVergG ist es, durch die Einführung von Tariftreue bzw. den weiteren vergabespezifischen Anforderungen einen fairen Wettbewerb bei öffentlichen Aufträgen zu ermöglichen und hierdurch insbesondere die mittelständischen Unternehmen und ihre Beschäftigten zu schützen. Idealerweise muss dieses Ziel für die Mehrzahl der öffentlichen Aufträge gelten – so sieht es auch das niedersächsische Mittelstandsförderungsgesetz vor (siehe § 1 Abs. 1 Nr. 1 iVm. § 2).

Das **NTVergG** ist eine der Grundlagen, in der gesetzlich und mit Parlamentsvorbehalt konkrete Regelungen zur mittelstandsgerechten Vergabe – neben dem Gesichtspunkt der Tariftreue für die öffentliche Auftragsvergabe – geregelt sind bzw. bundesrechtliche Bestimmungen zu konkretisieren. Der Zuschlag für einen öffentlichen Auftrag darf nur dem



(sozialmarkt-) wirtschaftlichsten Angebot erteilt werden. Der Preis ist in der Regel ein ganz wesentliches, aber nicht das einzige Kriterium. Die Einhaltung der Tariftreue ist ein ebenfalls zentraler Parameter.

Wertgrenzen: In den verschiedenen Bereichen des öffentlichen Auftragswesens sind mit den sog. Wertgrenzen Auftragsvolumina gesetzlich festgeschrieben, die über den Anwendungsbereich des Vergaberechts entscheiden. Oberhalb dieser Wertgrenzen kommen die verschiedenen Bestimmungen etwa des NTVergG oder auch der VOB/A zum Tragen und das formalisierte Vergabeverfahren zur Vertragsanbahnung und zum Vertragsschluss greift. An dessen Ende steht idealerweise das für den öffentlichen Auftraggeber (sozialmarkt-) wirtschaftlichste, transparenteste Ergebnis. Unterhalb dieser Wertgrenzen bietet sich der Vergabestelle eine größere Bandbreite zulässiger Verfahren.

Tariftreue: Ganz entscheidend ist, dass das Vergaberecht und seine Bestimmungen darauf abzielen, den Einsatz von Niedriglohnkräften bei öffentlichen Aufträgen zu verhindern. Denn dies führt unweigerlich zu (Preis-)Verzerrungen im Wettbewerb einzelner Marktteilnehmer, die tarifgebundene und auskömmlich entlohnte Arbeitsplätze anbieten.

III. Hohe oder niedrige Wertgrenzen?

Um die hierbei auch aktuell aufkommende Diskussion um verpflichtende Vergabeverfahren und die damit entscheidenden Wertgrenzen besser einzuordnen, ist es wichtig, sich der Ziele des niedersächsischen Vergabe- und Mittelstandsförderungsrechts immer wieder klar zu werden. Hohe Wertgrenzen führen dazu, dass die Ausgestaltung der Vergabeverfahren nicht nach den vorgesehenen Regeln des NTVergG und der VOB/A erfolgen. Dies klingt auf den ersten Blick nach Erleichterung – auf den zweiten Blick hat dieser Schritt aber nachteilige Auswirkungen auf die mittelständischen Betriebe. Sie widersprechen einer mittelstandsgerechten Vergabepolitik, denn:

Der öffentlichen Hand kommt in vielen anderen Bereichen als nur der Sparsamkeit und der Tariftreue eine erhebliche Vorbildfunktion bei der Verwendung von Steuermitteln zu. Es muss daher im Weiteren darauf abgezielt werden, durch die Berücksichtigung qualitativer Anforderungen hochwertige, nachhaltige und gemeinwohlorientierte Leistungen für die öffentliche Hand zu erhalten.

In allen Bereichen sind daher neben einer sparsamen Verwendung von Steuermitteln wichtig:

- **Wahrung gesamtgesellschaftlicher Aspekte durch öffentliche Vergabe**
Durch ein geordnetes Vergabeverfahren werden wichtige Aspekte der sozialen Marktwirtschaft, einer nachhaltigen Wirtschaft und die nachvollziehbare Steuermittelverwendung überhaupt erst gesichert.
- **Wahrung politischer Aspekte durch öffentliche Vergabe**
Ferner werden durch die Vergabe größtmögliche Transparenz und Wirtschaftlichkeit in der Auftragsvergabe garantiert. Die Auftragserteilung im Rahmen des Vergabeverfahrens ist de facto über jeden Zweifel erhaben.



- **Wahrung der Chancengleichheit im Wettbewerb durch öffentliche Vergabe**

Über die Verpflichtung der öffentlichen Hand einen Auftrag zu vergeben und damit öffentlich zu machen, erhalten klein- und mittelständische Strukturen überhaupt erst die Möglichkeit der Kenntnisnahme. Der Auftragsvergabe im „Verborgenen“ wird damit entgegengewirkt.
- **Wahrung umweltpolitischer Aspekte durch öffentliche Vergabe**

Nicht alleine Gewinn und Umsatz sind entscheidend – spricht nicht das billigste Angebot wird angenommen. Vielmehr kommt der Vergabe auch die Funktion zu, nachhaltige Entscheidungen der öffentlichen Hand zu garantieren.
- **Wahrung regionaler Aspekte durch öffentliche Vergabe**

Zwangsläufig spricht das Vergabeverfahren alle wirtschaftlichen Akteure im jeweiligen Bereich an, denn nicht nur große Marktteilnehmer werden allein aufgrund ihrer Bekanntheit in den Kreis der Auftraggeber aufgenommen und um Angebote gebeten. Fach- und Teillose verstärken diesen Effekt, weil es sich für die überregionalen Anbieter nicht lohnt, kleinere Aufträge anzunehmen.
- **Wahrung von Qualität und aktuellen (technischen sowie sozialmarktwirtschaftlichen) Standards durch öffentliche Vergabe**

Aktuelle technische und sozialmarktwirtschaftliche Standards werden zum besten Preis- und Leistungsverhältnis geliefert. „Alte, bewährte Strukturen“ werden notwendigerweise immer wieder auf den Prüfstand gestellt und Wettbewerb überhaupt erst möglich gemacht.

IV. Politische Zielsetzung – Ableitung aus diesen Grundsätzen

Anwendungsbereich stärken: Vor diesem Hintergrund sollte insbesondere die Anwendbarkeit des Vergaberechts über zu weit heraufgesetzte Wertgrenzen nicht ausgehöhlt oder unterlaufen werden. Es ist wichtig, den oben beschriebenen Anwendungsbereich möglichst weit zu fassen und daher die Wertgrenzen des NTVergG entsprechend niederschwellig zu bemessen. Es muss daher in der aktuellen Diskussion zu den Wertgrenzen des NTVergG und damit also auch zu den Wertgrenzen der VOB/A zurückgekehrt – bzw. die Fach- und Teillovergabe der Generalunternehmervergabe grundsätzlich der Vorrang eingeräumt werden.

Sachkompetenz in der Vergabe erhöhen: Es ist wichtig, dass die Vergabeverfahren mit dem entsprechenden Sachverstand und Ressourcen bearbeitet werden können sowie eine Teilnahme leicht möglich ist – auch für kleine und mittelständische Betriebe und Unternehmen. Insoweit ist ein ganz besonderer Fokus darauf zu legen, dass personelle und sachliche Ressourcen auf Seiten der öffentlichen Hand – spricht auch bei den Kommunen



und aller weiteren öffentlichen Akteure – ausreichend zur Verfügung stehen, um die Vergabeverfahren gut, fachkundig und schnell zu bearbeiten.

Die öffentliche Hand ist hier als der zentrale Akteur zu verstehen, der allein die Qualität des Vergabeverfahrens und dessen guten Ruf garantieren kann. Das Vergaberecht ist eine geeignete Basis für fairen, echten und nachhaltigen Wettbewerb und nicht bloße Sammlung bürokratischer Anforderungen. Keinesfalls darf durch eine kurzsichtige Anhebung der Wertgrenzen zur Vermeidung einer *vermeintlich* zu hohen (bürokratischen) Arbeitsbelastung bei der Auftragsvergabe der Sinn und Zweck des Vergaberechts ausgehöhlt werden.

Hieraus folgt aus Sicht der niedersächsischen Handwerkskammern:

1. Das Vergaberecht und das NTVergG sind als geeignete Instrumente und als Mittelstandsförderungsrecht zur Sicherung sozialer Marktwirtschaft und weiterer wichtiger gesellschaftspolitischer Ziele zu begreifen und so zu kommunizieren – insbesondere durch die öffentliche Hand und das Land selbst.
2. Die Wertgrenzen des Vergaberechts sind nicht anzuheben, denn hiermit läuft der Sinn und Zweck des Vergaberechts insgesamt und des NTVergG leer.
3. Die öffentliche Hand und die Kommunen sind dabei durch das Land zu unterstützen, Vergabeverfahren schnell, gut und mit ausreichend Personal abwickeln zu können. Kommunen müssen daher dauerhaft finanziell ertüchtigt werden. Kompetenzzentren auf kommunaler Ebene, die einzelne Kommunen bei der Vergabe auf Anfrage unterstützen, könnten hierzu einen Beitrag leisten. Darüber hinaus könnten die in den kommunalen Baubehörden vorhandenen personellen Planungs- und Vergaberessourcen im Sinne einer interkommunalen Zusammenarbeit zusammengelegt werden. Sollte eine Kommune nicht über ausreichend Personalressourcen für eine handwerksgerechte Vergabe verfügen, sind im Bedarfsfall freie Ressourcen anderer kommunaler Baubehörden heranzuziehen.
4. Das Vergabeverfahren ist so zu gestalten, dass kleine und mittelständische Unternehmen und Betriebe teilnehmen. Ein stärkeres Vorantreiben der elektronischen Vergabe – parallel zur klassischen Ausschreibung – könnte eine geeignete Maßnahme in diesem Bereich sein – ohne hierbei kleine Betriebe und deren technische Ausstattung aus dem Auge zu verlieren.
5. Fach- und Teillose sind auch bei der Vergabe von Großprojekten der Generalüber- und Unternehmervergabe sowie ÖPP-Vergaben vorzuziehen.
6. Im Hinblick auf Bundesrecht sind Verfahren durch Abbau von Prüfverfahren und zu vielen Klagemöglichkeiten zu beschleunigen.



Stand 10.03.2021