



Überarbeitung der vergaberechtlichen EU-Richtlinien - Konsultation

Zusammenfassung

Die EU-Kommission plant eine Überarbeitung der vergaberechtlichen EU-Richtlinien. Evaluiert werden die [Richtlinie 2014/24/EU](#) über die öffentliche Auftragsvergabe, die [Richtlinie 2014/23/EU](#) über die Konzessionsvergabe und die [Richtlinie 2014/25/EU](#) über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste. Von 13. Dezember 2024 bis 7. März 2025 hat die EU-Kommission eine öffentliche [Konsultation](#) durchgeführt. Die AK hat daran teilgenommen und diese zum Anlass genommen, einige Anregungen zur Reform der drei Richtlinien zu geben.

Die Konsultation der EU-Kommission

Die Sondierung und Konsultation der EU-Kommission legt folgende Bewertungskriterien an:

- **Wirksamkeit:** Bewertung, ob die Richtlinien ihre Ziele wirksam erreicht haben (ihres Beitrags zu einem hohen Maß an Wettbewerb im Binnenmarkt, einer stärkeren Beteiligung von KMU an Vergabeverfahren, zur Vereinfachung und Flexibilität der Vergabeverfahren, zur Transparenz und Integrität der öffentlichen Ausgaben, zur effizienten Verwendung öffentlicher Mittel und zu einer grüneren, sozialeren und innovativeren EU-Wirtschaft).
- **Effizienz:** Bewertung der Kosten und des Nutzens, die diese Richtlinien sowohl für öffentliche Auftraggeber als auch für Wirtschaftsteilnehmer und KMU mit sich bringen.
- **Relevanz:** Bewertung, ob die Richtlinien weiterhin auf den sich wandelnden Kontext und die Bedürfnisse von Auftraggebern, Lieferanten und Nutzern eingehen.
- **Kohärenz:** Bewertung, ob die Richtlinien intern und extern mit anderen Maßnahmen der EU kohärent sind.
- **EU-Mehrwert:** Bewertung, wie die Richtlinien dazu beigetragen haben, die nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe zu harmonisieren und die rechtliche Fragmentierung zu verringern, und ob sie den erwarteten Nutzen gebracht haben

(z. B. in Bezug auf einen fairen Wettbewerb im gesamten Binnenmarkt, die Umsetzung der EU-Politik, Transparenz

AK-Anforderungen an die Reform

Unter dem Blickwinkel der Nachhaltigkeit und des europäischen Mehrwerts sind bei der Überarbeitung der EU-Vergaberichtlinien drei Punkte zentral:

- **Bestbieter- statt Billigstbieterprinzip:** Verpflichtung der öffentlichen Auftraggeber zur Berücksichtigung sozial-ökologischer Kriterien und damit zur Stärkung der Qualität der öffentlichen Beschaffung im Hinblick auf Sozial-, Arbeits- und Umweltrecht, sowie Stärkung des europäischen und regionalen Mehrwertes.
- **Vereinfachung des komplexen Vergaberegimes:** Erleichterung der Direktvergabe von Kleinaufträgen mit automatischer Anpassung der Schwellenwerte; mit Blick auf Start-ups und Innovatoren sowie kleine Gebietskörperschaften (Städte, Gemeinden) insbesondere in benachteiligten Regionen. Effiziente Vergabeverfahren als Hebel der EU, um innovative Waren und Dienstleistungen zu entwickeln und Leitmärkte für saubere und strategische Technologien zu schaffen.
- **Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping:** Einführung einer Generalunternehmerhaftung gekoppelt mit einer Verkürzung der zulässigen Subunternehmerkette.

Die Position der AK

Wirtschaftspolitische Bedeutung

Die Bedeutung der öffentlichen Beschaffung für eine aktive Wirtschaftspolitik vor allem in Zeiten anhaltender Rezession ergibt sich bereits aus folgenden Zahlen: Jedes Jahr geben Behörden in der EU rund 14 % des BIP (über € 2,4 Billionen) für die Beschaffung von Bau- und Dienstleistungen sowie Lieferungen aus. In vielen Bereichen wie Energie, Verkehr, Abfallbewirtschaftung, Sozialschutz, sowie Gesundheits- und Bildungsdienstleistungen sind Behörden die wichtigsten Abnehmer. Rund 48 % der Mittel aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds fließen in die öffentliche Auftragsvergabe.

Um gleiche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen in ganz Europa zu schaffen, sind im EU-Recht Mindestvorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe festgelegt. Diese Vorschriften regeln die Art und Weise, in der Behörden und bestimmte öffentliche Versorgungsunternehmen in der Europäischen Union Waren, Bau- und Dienstleistungen, die einen bestimmten Wert überschreiten, erwerben. Die EU-Richtlinien über die öffentliche Auftragsvergabe enthalten Verfahrensregeln, wie etwas beschafft werden soll, darunter allgemein anwendbare Vorschriften, spezifische Vorschriften für Einrichtungen, die im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste tätig sind, und Vorschriften über Konzessionen.

In den Berichten von Enrico Letta („Much more than a Market – Speed, Security, Solidarity – Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens“) und von Mario Draghi (Bericht über die Zukunft der europäischen Wettbewerbsfähigkeit) wird das öffentliche Auftragswesen als wichtiges Instrument zum Erreichen der Ziele der EU angeführt und auf mehrere Herausforderungen und wichtige Fragen hingewiesen, die angegangen werden müssen. In dasselbe Horn stößt der Europäische Wettbewerbsfähigkeitskompass der EU-Kommission.

Zu den abgefragten Punkten der Konsultation im Einzelnen

1. EU-Mehrwert und Relevanz

- Strategische Auftragsvergabe

Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, nicht ausschließlich auf das Preis- oder Kostenkriterium abzustellen (Billigstbieterprinzip), sondern auch strategische Aspekte zu berücksichtigen und sich vermehrt nach qualitativen Ausführungs- und Zuschlagskriterien auszurichten (Bestbieterprinzip). Eine Verpflichtung, anstelle des billigsten Bieters den insgesamt besten zu wählen, fehlt freilich.

Der Europäische Gesetzgeber hat im Net Zero Industry Act (NZIA) den Aspekt der Regionalität aus dem Blickwinkel der wirtschaftlichen Resilienz bereits geregelt. Bei einer Netto-Null-Technologie oder den erforderlichen Bauteilen sollen nicht mehr als 50 % aus einem Drittland stammen. Laut Sektoren-Richtlinie zur öffentlichen Beschaffung besteht zudem bei EU-weit auszuschreibenden Lieferaufträgen – also bei Wasser, Energie, Verkehrs- und Postdienstleistungen – die Möglichkeit, einen Anbieter auszuschließen, wenn mehr als die Hälfte des Warenwerts aus Drittländern stammt. Bei gleichem Preis und gleichwertigem Angebot im Hinblick auf die Zuschlagskriterien ist der Ausschluss verpflichtend. Eine gleichlautende Bestimmung sollte in den beiden anderen EU-Richtlinien zur öffentlichen Beschaffung Eingang finden.

Eine solche Reform bietet die Möglichkeit der Berücksichtigung eines bestimmten europäischen Mehrwertes im Rahmen der Auswahl- bzw. Zuschlagskriterien und Entwicklung von europäischen Leitmärkten.

- Erweiterung des Bieterkreises, KMU-Beteiligung

Das Europäische Vergaberecht muss in Zukunft die Beteiligung von kleinen und mittleren Unternehmen an öffentlichen Aufträgen fördern. Derzeit führt die hohe Komplexität der Verfahren zu einer starken Marktkonzentration auf Bieterseite.

Um dieser Marktverengung auf Bieterseite entgegenzuwirken, wären daher die Anhebung der Schwellenwerte für Direktvergaben und eine Ausweitung der vereinfach-

ten Vergabeverfahren erforderlich. Das Grundprinzip „global denken, lokal handeln“, kann damit vermehrt in die öffentliche Beschaffung Einzug halten. Denn: Eine Renovierung des Kindergartens durch eine Gemeinde beeinträchtigt den zwischenstaatlichen Handel nicht und bewirkt auch keine Handelsverzerrungen, die eine EU-weite Ausschreibung erforderlich machen.

Wenn die Auftragsvergabe „global“ gestaltet wird, kommt es außerdem zur Verbesserung des CO₂-Fußabdrucks: Zum Beispiel durch das Abstellen auf kurze Anfahrtswege, auf das Erfordernis rascher Verfügbarkeit von Serviceleistungen.

Die unbürokratische Direktvergabe von Kleinaufträgen trägt darüber hinaus zum Erhalt von regionalen Arbeitsplätzen bei und stärkt die Konjunktur vor allem in wirtschaftlich benachteiligten Gebieten. Damit können konjunkturelle Maßnahmen der öffentlichen Hand, insbesondere der Gemeinden, Städte und Sozialpartner ohne langwierige und komplexe EU-weite Auftragsvergaben umgesetzt werden und Wirkung zeitigen.

Aus all diesen Gründen plädiert die AK deshalb für die Einführung einer de-minimis Regelung für das Vergaberecht, wie sie im EU-Beihilfenrecht existiert, da bei Aufträgen mit geringem Gesamtwert (Dienstleistungen bspw. bis € 500.000, Bauaufträge bspw. € 2 Millionen) keine spürbare Beschränkung des zwischenstaatlichen Wettbewerbs ausgeht. Verknüpft könnte diese Regelung mit der Verpflichtung zur Einholung von mindestens drei Angeboten werden, um dem Transparenz- und Nichtdiskriminierungsgebot Genüge zu tun.

2. Wirksamkeit - Stärkung der Beschaffungsqualität und Kompatibilität

- Stärkung der Konditionalitäten - strategische Vergabe

Derzeit ist die EU-Beschaffungsrichtlinie 2014/24/EU in sich widersprüchlich: Nach Art. 18 Abs. 2 (die sogenannte Sozialklausel) ist ein Bieter bei Verletzung von Sozial- und Arbeitsrecht verpflichtend auszuscheiden, während Art. 57 Abs. 4 bei Erfüllung desselben Tatbestands, nur eine „Kann“-Bestimmung enthält. Ein Bieter kann ausgeschlossen werden, muss es aber nicht. Dieser Widerspruch muss dringend aufgehoben werden, indem Art. 18 und Art. 57 im Gleichklang einen zwingenden Bieterausschluss vorsehen.

Des Weiteren sollte die Verpflichtung zur strategischen Vergabe durch den europäischen Gesetzgeber gestärkt werden: Die Eignungs-, Ausführungs- und Zuschlagskriterien sollten verpflichtend neben dem Preiskriterium ökologische, soziale oder innovationsfördernde Mindestvoraussetzungen in der Leistungsbeschreibung vorsehen.

Zusammenfassend: Der Angebotspreis ist ein wichtiger Aspekt bei Ausschreibungen, allerdings sollte eine alleinige Auswahl nach dem Preis in Zukunft unzulässig sein.

- Sub-Unternehmerketten: Ein Dauerproblem

Die Bekämpfung von Schwarzarbeit, Sozialbetrug und Lohndumping ist eine wichtige Voraussetzung, dass der europäische Binnenmarkt auch für die Beschäftigten funktioniert. Es ist evident, dass die Bezahlung von Löhnen, Steuern und Sozialversicherungsabgaben sowie die Einhaltung arbeitsrechtlicher Bestimmungen durch Subvergaben unterminiert werden und letztere somit eine bedeutende Quelle für Schwarzarbeit, Sozialbetrug und Lohndumping sind (siehe dazu etwa Houwerzijl/Peters, Liability in subcontracting processes in the European construction sector, 2008, Studie im Auftrag der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen; Mitteilung der Europäischen Kommission vom 24.10.2007: Stepping up the fight against undeclared work, Punkt 3.A. Drivers of undeclared work).

Der EuGH hingegen bewertet die Beschränkungen der Subvergabe auf bestimmte Anteile der Auftragssumme als unzulässig, weil er darin eine Hürde für kleinere und mittlere Unternehmen sieht. Diese Betrachtungsweise erscheint jedoch im Hinblick auf die globalen Wirtschaftsentwicklungen überholt. Denn: Die Begrenzung der Subunternehmerkette ist ein Element, um den überwiegenden Anteil der Wertschöpfung innerhalb der EU zu generieren und damit positive Impulse für ökologische und Arbeitsbedingungen zu ermöglichen. Gleichzeitig können Auftraggeber damit Sozialdumping besser kontrollieren und bekämpfen. Deshalb ist die Beschränkung der Subunternehmerketten eine langjährige Forderung der Arbeitnehmer:innenvertretungen, ebenso wie die Einführung einer Generalunternehmerhaftung.

Der europäische Gesetzgeber ist daher gefragt und sollte anlässlich der Reform der EU-Vergaberichtlinien entsprechende Vorkehrungen treffen:

- 1.) Die Verpflichtung oder jedenfalls Möglichkeit, dass ein bestimmter Prozentsatz der Kernaufgaben durch den Generalunternehmer bzw Zuschlagsempfänger auszuführen ist.
- 2.) Die Weitergabe von Teilen der Leistung an Sub-Subunternehmer sollte grundsätzlich verboten werden, d. h. nur eine eingliedrige Subunternehmerkette erlaubt sein. Nur in sachlich zwingend erforderlichen Fällen sollte eine Weitergabe von geringfügigen Leistungen auf einen Sub-Subunternehmer möglich sein (zweigliedrige Kette), wobei die Beweislast für das Vorliegen dieser (engen) Ausnahme den Bieter trifft.

3.) Einführung einer Haftung des Generalunternehmers in Form einer Ausfallhaftung (Bürge und Zahler), wonach Unternehmer, Bieter- und Arbeitsgemeinschaft (ihre Mitglieder) zu ungeteilter Hand haften. Gleichzeitig sollte die Umgehungsmöglichkeit durch die Verwendung von Leiharbeitern ausgeschlossen werden.

- Ausschluss von Wirtschaftsteilnehmern

Ein wichtiges Instrument zur Durchsetzung der sozialen und arbeitsrechtlichen Ansprüche ist der Ausschluss von Wirtschaftsteilnehmern aus einem öffentlichen Vergabeverfahren, wenn sie ihren Verpflichtungen zur Entrichtung von Sozialversicherungsbeiträgen, aber auch Steuern nicht nachkommen. Allerdings muss dem Bieter nach Rechtsprechung des EuGH die Möglichkeit zur Reinwaschung durch nachträgliche Bezahlung der Sozialversicherungsbeiträge oder Steuern oder Austausch des Geschäftsführers eingeräumt werden. Damit wird aber die Bestimmung von Art. 57 Abs. 2 der EU-Richtlinie Vergaberichtlinie zahnlos, die Verletzung der darin enthaltenen Ausschlusskriterien ein Kavaliersdelikt. Bei wiederholten Verstößen sollte daher ein obligatorischer Ausschluss des Bieters oder die Sperrung für die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen im öffentlichen Interesse für einen bestimmten Zeitraum vorgesehen werden.

- Mindestbonität für Unternehmen bei Anbotslegung

Art. 58 Abs. 3 der Richtlinie 2014/24/EU bzw. Art. 80 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 58 Abs. 3 sehen vor, dass öffentliche Auftraggeber einen bestimmten Mindestjahresumsatz sowie ein bestimmtes Verhältnis zwischen Vermögen und Verbindlichkeiten als Eignungsvoraussetzung vorsehen können. Um eine harmonisierte Herangehensweise zu erreichen, sollte gesetzlich ein bestimmter Mindestumsatz des Bieters in dem vom Auftrag abgedeckten Bereich festgelegt werden:

- Für den Oberschwellenbereich: Im Verhältnis 2:1 zwischen Mindestjahresumsatz in dem vom Auftrag abgedeckten Bereich und dem geschätzten (jährlichen) Auftragswert bzw.
- für den Unterschwellenbereich: Im Verhältnis 3:1 zwischen Mindestjahresumsatz in dem vom Auftrag abgedeckten Bereich und dem geschätzten (jährlichen) Auftragswert.

3. Effizienz

- Ausnahmematerie: Daseinsvorsorge

Die im Rahmen der Europäischen Bürgerinitiative „Right2Water“ erreichten Ausnahmeregelungen für

Wasser und Abwasser in der Richtlinie 2014/23/EU über die Konzessionsvergabe müssen auch in Zukunft beibehalten werden. Um die regionale Versorgung mit Wasser zu leistbaren Preisen sicherzustellen, sollten die Möglichkeiten zu interkommunaler Zusammenarbeit weiterentwickelt und erleichtert werden. Schließlich sollte die Direktvergabe für gemeinwirtschaftlichen öffentlichen Personenverkehr gestärkt und ausgebaut werden.

- Bewahrung und Stärkung der In-House Vergabe

Es ist von entscheidender Bedeutung, keinen Druck auf Dienstleistungen auszuüben, die direkt von oder zwischen öffentlichen Einrichtungen erbracht werden. Nationale und lokale Behörden müssen immer in der Lage sein, selbst zu entscheiden, wie sie im Rahmen ihrer eigenen Kapazitäten öffentliche Dienstleistungen erbringen und wie sie deren Zugänglichkeit, Qualität und Nachhaltigkeit am besten gewährleisten können. Die öffentliche Auftragsvergabe ist nur eine Möglichkeit, Dienstleistungen zu erbringen, und öffentlich-öffentliche Partnerschaften sowie die interne Erbringung von Dienstleistungen sollten immer eine Option bleiben und nicht unter Druck gesetzt werden.

Um sicherzustellen, dass die EU-Vergabe- und Konzessionsvorschriften den sozialen Fortschritt und hochwertige Arbeitsplätze fördern, sind bei der Überarbeitung der Richtlinien im Wesentlichen folgende Elemente von Bedeutung:

1.) Verstärkung der Sozialklausel in Artikel 18 (Richtlinie 2014/24/EU).

2.) Hinzufügung des ILO-Übereinkommens 94 in Anhang X.

3.) Abschaffung der Möglichkeit, öffentliche Aufträge ausschließlich auf der Grundlage des Preises (niedrigster Preis) zu vergeben.

4.) Strengere Regulierung der Vergabe von Unteraufträgen (u. a. durch Einführung der gesamtschuldnerischen Haftung und einer Begrenzung der Länge der Kette).

5.) Verstärkung der Möglichkeit, Unternehmen von Ausschreibungen auszuschließen, die Gewerkschafts- und Arbeitnehmerrechte sowie arbeitsrechtliche Verpflichtungen, einschließlich Tarifverträge, nicht eingehalten haben.

6.) Gewährleistung, dass die öffentliche Erbringung von Dienstleistungen, öffentlich-öffentliche Partnerschaften sowie die innerbetriebliche Erbringung von Dienstleistungen stets eine Alternativoption bleiben und nicht unter Druck gesetzt werden.



Kontaktieren Sie uns!

In Wien:

Susanne Wixforth

T +43 15016512122

susanne.wixforth@akwien.at

In Brüssel:

Sarah Bruckner

T: +32 22345 178

sarah.bruckner@akeuropa.eu

Bundesarbeitskammer Österreich

Prinz-Eugen-Straße 20-22

1040 Wien, Österreich

T +43 (0) 1 501 65-0

www.arbeiterkammer.at

AK EUROPA

Ständige Vertretung Österreichs bei der EU

Avenue de Cortenbergh 30

1040 Brüssel, Belgien

T +32 (0) 2 230 62 54

www.akeuropa.eu

Über uns

Die Bundesarbeitskammer (AK) ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 4 Millionen Arbeitnehmer:innen und Konsument:innen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler sowie auch auf der Brüsseler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft. Die AK ist im EU-Transparenzregister unter der Nummer 23869471911-54 registriert.

Die Aufgaben des 1991 eröffneten AK EUROPA Büros in Brüssel sind einerseits die Repräsentation der AK gegenüber europäischen Institutionen und Interessensorganisationen, das Monitoring von EU-Aktivitäten und die Wissensweitergabe von Brüssel nach Österreich, sowie gemeinsam mit den Länderkammern erarbeitete Expertise und Standpunkte der Arbeiterkammer in Brüssel zu lobbyieren.