



IHK NRW - Die Industrie- und Handelskammern
in Nordrhein-Westfalen

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/1546**

Alle Abgeordneten

STELLUNGNAHME

Ihr(e) Ansprechpartner(in)
Dr. Matthias Mainz
E-Mail
matthias.mainz@ihk-nrw.de
Telefon
0211 367 02-14
Datum
07.06.2024

Stellungnahme von IHK NRW zum Antrag „Wohlstand mit Anstand- Faire Lieferketten und nachhaltige öffentliche Beschaffung in NRW“

Öffentliche Vergabeverfahren stellen einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor dar. Die öffentliche Hand vergibt jedes Jahr Aufträge in Höhe eines dreistelligen Milliardenbetrages ([BMWK](#)). Um die erforderliche Sorgfalt bei der Verwendung von Steuergeldern zu sichern, sind besondere Regelungen bei der öffentlichen Beschaffung gefordert. Zudem ist die öffentliche Hand in einigen Märkten der dominierende Nachfrager.

Entsprechend werden Regelungen benötigt, die ein marktliches Verhalten anreizen. Im Zeitverlauf ist jedoch ein so komplexes Regelwerk aus europäischen, Bundes-, Landes- und kommunalen Regelungen entstanden, dass immer weniger Unternehmen an Vergabeverfahren teilnehmen. Als Gründe wurden den IHKs bei einer Evaluierung neben dem hohen Aufwand bei der Suche nach Ausschreibungen und der Angebotsstellung, die praktisch nicht erfüllbaren Anforderungen, die schlechte Qualität der Ausschreibungen, die schlechten Erfolgsaussichten und das fehlende Fachwissen im Ablauf der Ausschreibungsbeteiligung mit öffentlichen Auftraggebern genannt ([DIHK zum Vergabetransformationspaket](#), S. 16).

Aufgrund seiner Bedeutung ist das Vergaberecht zudem dem stetigen Wandel der politischen Anforderungen unterworfen. So ist das Vergaberecht auch nach der Modernisierung 2016 ungewöhnlich komplex geblieben. Insbesondere für KMU ist es kaum möglich, eine routinierte Teilnahme aufzubauen, da sich die zu erfüllenden Anforderungen, Fristen und zu erbringende Nachweise trotz ähnlich gelagerter Vergabeverfahren häufig unterscheiden.

Auch in ihren aktuellen **Koalitionsverträgen** haben sich Bund und Land vorgenommen, das Vergaberecht weiter zu transformieren. Aus unserer Sicht sollte die Vereinfachung und eine Rückführung der bürokratischen Lasten im Vordergrund stehen, um das Vergaberecht angesichts des wachsenden Mangels an qualifizierten Fachkräften in Verwaltung und Unternehmen funktional auszurichten. Bestrebungen des oben genannten Antrages, auf Landesebene **weitere Auflagen** im Sinne messbarer Nachhaltigkeitskriterien einzuführen und einzuhalten, sehen wir im Sinne einer vielfach geforderten Vereinheitlichung der unterschiedlichen Rechtsvorschriften sowie der Vereinfachung-, Beschleunigung- und Endbürokratisierung des Vergabeprozesses kritisch.

Folgende Punkte möchten wir besonders hervorheben:

Vereinheitlichung der Rechtsvorschriften

Die Einführung **weiterer** landesspezifischer Auflagen widerspricht dem Anliegen, die bestehende Rechtszersplitterung aufzuheben. Gerade im Bereich unterhalb der Schwellenwerte sollte mehr Einheitlichkeit geschaffen werden ([DIHK zum Vergabetransformationspaket](#), S.21). Dies würde auch dem Bedürfnis bundesweit anbietender Unternehmen entsprechen, die sich je nach Bundesland auf neue Anforderungen einstellen müssen.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz hat im Rahmen der öffentlichen Konsultation zur Transformation des Vergaberechts für betroffene Organisationen, Unternehmen, Verbände sowie Stakeholdern die Möglichkeit geschaffen, Einschätzungen und Ideen im sog. „Vergabetransformationspaket“ einzubringen. Dem ist die DIHK durch die Stellungnahme vom 24.02.2024 nachgekommen, auf die wir im Einzelnen verweisen wollen ([DIHK zum Vergabetransformationspaket](#)).

Angesichts der Vielzahl an internationalen, gesetzlichen Grundlagen auch außerhalb des Vergaberechts halten wir es zudem nicht erfolgversprechend, aus NRW heraus Einfluss auf die Gestaltung von Nachhaltigkeitskriterien erzielen zu können. Einen **NRW-Sonderweg** halten wir daher nicht für zielführend.

Daher regen wir an, eine umfassende Modernisierung des Vergabeverfahrens einheitlich und gemeinschaftlich anzugehen. Der begonnene Transformationsprozess auf Bundesebene sollte genutzt werden, um die hieraus gewonnenen Erkenntnisse harmonisiert in NRW einzubringen. Ein vollständiger Verzicht auf die Landesregelung wäre sicherlich zielführend, um einen gemeinschaftlichen Harmonisierungsprozess zu gewährleisten.

Einbeziehung strategischer Ziele nach geltendem Recht

Die Kernziele der Nachhaltigkeit begrüßen wir als IHK NRW ausdrücklich. Die Einführung zusätzlicher Pflichten lehnen wir jedoch ab, da es bereits nach geltendem Recht möglich ist, Nachhaltigkeitskriterien, ohne zusätzlichen Bürokratieaufbau, in den Vergabeprozess zu integrieren.

Grundsätzlich sind auf allen Stufen des Vergabeverfahrens Vorgaben eines öffentlichen Auftraggebers zu umwelt- und klimabezogenen Aspekten denkbar, wenn sie mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen ([DIHK zum Vergabetransformationspaket](#) S.3). In der Praxis sollte dies vor allem im Rahmen der Leistungsbeschreibung erfolgen.

Unternehmen werden immer entsprechend ökologischer und sozialer Vorgaben Produkte und Dienstleistungen anbieten, für die bei der öffentlichen Hand eine Beschaffungs- und Zahlungsbereitschaft besteht.

Zudem sieht das Vergaberecht vor, dem wirtschaftlichsten, nicht dem preiswertesten Angebot den Zuschlag zu erteilen. Unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten besteht also die Möglichkeit, dem Angebot mit den geringsten gesamtgesellschaftlichen – also bspw. auch unter Berücksichtigung

ökologischer Faktoren wie der Energieeffizienz oder den Gesamtkosten über die gesamte Lebensdauer den Zuschlag zu erteilen. Ökonomisch und ökologisch sinnvoll könnten so bspw. bei der Instandsetzung von Verkehrsinfrastrukturen auch Ausfall- und Stauzeiten berücksichtigt werden.

Von einer Verpflichtung, den Zuschlag an dasjenige Angebot zu erteilen, welches „ausreichend hohe Nachhaltigkeitskriterien“ erfüllt sollte demgegenüber abgesehen werden. Auch, weil dies von der Einführung eines Wertungsschemas und ggf. von technischem Fachwissen abhängig wäre. Die Definition eines „ausreichenden Niveaus“ führt zudem zu Wertungsproblemen und wird eine neue Hürde für ungeübte Vergabestellen darstellen.

Das Einbeziehen von Nachhaltigkeitskriterien über die Leistungsbeschreibung ist zudem sinnvoll, da hierdurch die Anforderungen in Bezug auf die unterschiedlichen Branchen und Dienstleistungen gesetzt werden können. Gerade bei geistig-schöpferischen Leistungen in den Bereichen Bildung, Kultur und Kunst sowie dem Finanzsektor wird die Umwelt- und Klimarelevanz anders zu bewerten sein als im Baubereich. Von Mindestquoten und zwingenden Vorgaben ist daher Abstand zu nehmen ([DIHK zum Vergabetransformationspaket](#), S.1)

Die Einführung verpflichtender Nachhaltigkeitskriterien stünde zudem in Konkurrenz zu einer Vielzahl weiterer Initiativen, **Nachhaltigkeitskriterien** entscheidungsrelevant für Unternehmen einzuführen wie den Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzen im Bund und der Europäischen Union, die Vorgaben zur Nachhaltigkeitsberichterstattung (CSRD) und der EU-Taxonomie ([DIHK](#) zur EU-Taxonomie) und auch den Eckpunkten zum Vergabetransformationsgesetz im Bund.

Aufgrund der unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen wie in den Wertschöpfungsketten entwickeln sich derzeit sehr unterschiedliche Anforderungen an die Berichtspflichten, die die Unternehmen erfüllen müssen. Es fehlen **handhabbare Standards** zur Beschreibung und Messung der Nachhaltigkeitskriterien. Bereits heute zeigt sich, dass viele Unternehmen gerade in komplexeren, internationalen Wertschöpfungsketten - unabhängig von ihrer Größe - die neuen Pflichten kaum werden erfüllen können. Das Einführen von verpflichtenden Gütesiegel- und Zertifikaten würde gerade Start-ups und KMU faktisch von der Vergabe ausschließen. Zudem können Vergabestellen – ebenso wie die Unternehmen selbst - die Einhaltung umfassender Bedingungen an den Produktionsprozess und an die gesamte Zulieferkette bei globalen Wertschöpfungsketten nicht kontrollieren ([DIHK zum Vergabetransformationspaket](#), S.3). Daher setzen wir uns für eine weitere Vereinfachung der Nachhaltigkeitsberichtsspflichten ein ([DIHK](#) zu Berichtspflichten).

Auch **kleine und mittlere Unternehmen** (KMUs) sind durch den Trickle-down-Effekt in den Wertschöpfungsketten zunehmend betroffen. Das zeigen uns die Beratungserfahrungen der IHKs in NRW auch aus der Präqualifizierung. Die **Präqualifizierung** ist eine vorgelagerte und auftragsabhängige Prüfung und Zertifizierung von Eignungsnachweisen nach dem Vergaberecht. Auch aufgrund einer fehlenden Standardisierung ist die Präqualifizierung derzeit nicht für Nachhaltigkeitsaspekte ausgelegt ([Präqualifizierung IHK](#)).

Ein wichtiger Ansatzpunkt zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten kann die vermehrte Zulassung von Nebenangeboten darstellen. Durch **Nebenangebote** können die Unternehmen aufzeigen, wie die gewünschte Leistung nachhaltiger oder innovativer erbracht werden kann. Dies hätte den Vorteil, dass Angebote auch im Sinne der Nachhaltigkeit leichter vergleichbar würden.

Bürokratieabbau

In der Sache ist die Einführung neuer etwa auf die Nachhaltigkeit ausgerichteter **verpflichtender** Kriterien – ohne einen weiteren Bürokratieaufbau - kaum umsetzbar.

Je stärker strategische Ziele in den Vordergrund gerückt werden, desto komplexer, nachweisintensiver, zeit-, vorbereitungs- und kontrollaufwendiger wird ein Vergabeverfahren. Es besteht ein Zielkonflikt zwischen der Berücksichtigung der ökonomischen, ökologischen und der sozialen Nachhaltigkeit einerseits und der Beschleunigung und Entbürokratisierung andererseits ([DIHK zum Vergabetransformationspaket](#), S.21). Die Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen mit dem **Tariftreue- und Vergabegesetz NRW** haben gezeigt, wie schon eine formularbasierte Abfrage etwa zur Einhaltung der ilo-Kernarbeitsnormen zusätzliche Bürokratie erzeugt und zur Rechtsunsicherheit führt. Insbesondere KMUs konnten die geforderten Informationen in ihren Wertschöpfungsketten häufig nicht beibringen und sahen daher von der Abgabe eines Angebots ab.

Professionalisierung und Beschleunigung

Nachhaltigkeitskriterien – ökonomische, ökologische und soziale – können schon heute in den Vergabeprozess integriert werden. [Jedoch werden diese Möglichkeiten in der Praxis nicht genutzt, da es häufig am notwendigen Know-how fehlt \(DIHK zum Vergabetransformationspaket, S.4\)](#)

Unter diesem Gesichtspunkt unterstützen wir ausdrücklich den Vorschlag, eine die Beratung für die öffentliche Beschaffung in NRW zu verbessern. Hierbei sollten aber nicht nur Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt werden. Behörden sollten insbesondere bei der Vorbereitung der Vergabe, wie der Planung der Bedarfsanalyse, Marktrecherche, Erstellung der Ausschreibungsunterlagen sowie im Rahmen des Genehmigungs- und Planungsprozesse insgesamt **spezifisches Know-how** aufbauen können.

Hilfreich – auch im Sinne der bürokratischen Umsetzung – könnte es sein, spezifische Kompetenzen über Vergabestellen hinweg zu bündeln. Das Personal der Vergabestelle könnte durch die Bildung regionaler Wissens- und Erfahrungcluster unterstützt werden. Darüber hinaus können gezielte Schulungsmaßnahmen sowie Handlungsleitfäden mit klarem Praxisbezug und Anwendungsempfehlungen und -beispielen das für die Ausschreibung notwendige Fachwissen stärken und zu Effizienzgewinnen bei Vergabestellen und Unternehmen führen.

Hinzu kommt, dass im **Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW** verankerte **Rotationsgebot** in Bezug auf das Personal in korruptionsgefährdeten Bereichen eine Professionalisierung zusätzlich hemmt. Denn nach dieser Regelung soll das Personal in korruptionsgefährdeten Bereichen nicht länger als fünf Jahre eingesetzt werden. Durch die so entstehende Fluktuation kann Fachwissen nicht auf Dauer aufgebaut und gebunden werden. Der auch in der öffentlichen Verwaltung bestehende Fachkräftemangel verzögert den Aufbau von Spezialwissen zusätzlich.

Gleichzeitig sollte ein **Paradigmenwechsel** im Vergaberecht eingeleitet werden, um vorangeschobenen Maßnahmen zum Abbau der Hemmnisse für die Beteiligung der KMU umzusetzen. Auch hierfür ist eine bessere Ausstattung der Vergabestellen sowie eine Harmonisierung des Rechtsrahmens



erforderlich ([Institut für Mittelstandsforschung, 2024](#)). Eine weitere Professionalisierung führt zudem zu weniger Fehlern im Vergabeverfahren und zu kürzeren Vorbereitungszeiten ([DIHK zum Vergabetransformationspaket](#), S.13). (Auch würde verhindert, dass Anforderungen aufgenommen werden, die zu allgemein, oder am Markt nicht verfügbar sind.

Fazit

Die aktuelle konjunkturelle Dynamik und die von Unternehmen und Vergabestellen seit langen bemängelten bürokratischen Anforderungen machen es erforderlich, dass bestehende Vergaberecht bundesweit einheitlich modifiziert wird.

Bei einer Verknüpfung der Beschaffung mit strategischen Zielen ist Zurückhaltung geboten. Ohne einen Bezug zum Auftragsgegenstand ist die Aufnahme zusätzlicher, verpflichtender Kriterien abzulehnen ([DIHK](#)).

Der Zielkonflikt zwischen Bürokratieabbau und strategischer Beschaffung ist zugunsten einer Vereinfachung des öffentlichen Vergabeverfahrens zu lösen. Denn die primären Ziele des Vergaberechts nämlich Wettbewerb, Transparenz und Korruptionsprävention dürfen nicht sonstigen Zielen geopfert werden. Die Beseitigung der Rechtszersplitterung sowie mehr Einheitlichkeit bei den Vorgaben und eine weitere Professionalisierung sind erstrebenswert. Viele Verbesserungen bedürfen keiner gesetzlichen Regelung, sondern sind bereits auf der Ebene der Ausschreibung selbst zu erreichen ([DIHK](#)).

IHK NRW ist der Zusammenschluss der Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen. IHK NRW vertritt die Gesamtheit der IHKs in NRW gegenüber der Landesregierung, dem Landtag sowie den für die Kammerarbeit wichtigen Behörden und Organisationen.